



INTERNATIONELLA HANDELSHÖGSKOLAN
HÖGSKOLAN I JÖNKÖPING

"The Most Impossible Job on this Earth"

Generalsekreterarens agerande vid hot mot fred och säkerhet

En jämförelse mellan Dag Hammarskjöld och Kofi Annan

Magisteruppsats inom Statsvetenskap

Författare: Angelica Andersson

Handledare: Prof. Benny Hjern

Jönköping September 2005

Magisteruppsats inom statsvetenskap

Titel:	Generalsekreterarens agerande vid hot mot fred och säkerhet – en jämförelse mellan Dag Hammarskjöld och Kofi Annan
Författare:	Angelica Andersson
Handledare:	Prof. Benny Hjern
Datum:	2005-09-15
Ämnesord	Dag Hammarskjöld, Kofi Annan, Kongo, Irak, Förenta Nationerna, Fredsbevarande operationer

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att studera hur generalsekreterarens roll i FN har utvecklats i situationer som hotar fred och säkerhet. Uppsatsen jämför hur förutsättningarna har utvecklats från då Dag Hammarskjöld hade posten fram till idag, med Kofi Annan som generalsekreterare.

Uppsatsen bygger på den hermeneutiska metoden där texttolkning ligger till grund för analysen.

De stora prövningarna för de båda generalsekreterarna har varit konflikten i Kongo respektive konflikten i Irak. Generalsekreterarens intressen påverkar vilka delar av arbetet som denne kommer att prioritera. Både Dag Hammarskjöld och Kofi Annan har sett de fredsbevarande operationerna som ett viktigt ämnesområde och har arbetat för att utveckla dessa.

Ett antal faktorer som påverkar generalsekreterarens förutsättningar till agerande tas upp i uppsatsen. Det internationella systemet är den faktor som mest har påverkat möjligheterna att agera. För Dag Hammarskjöld var det en balansgång att kunna agera under kalla kriget. Generalsekreteraren skulle arbeta på ett neutralt sätt utan att stöta sig med någon av stormakterna. För Kofi Annan har det varit viktigt att ha ett bra samarbete med den ensamma stormakten i dagens internationella system, USA.

Det finns likheter mellan de båda generalsekreterarna men som nämnts ovan skiljer sig deras förutsättningar till agerande åt på flera punkter. Det är det internationella systemet som mest påverkat deras förutsättningar till agerande och det är även denna faktor som skiljer sig mest mellan de båda generalsekreterarna.

Master's Thesis in Political Science

Title:	The Secretary Generals' Actions in Situations threatening Peace and Security - A Comparison between Dag Hammarskjöld and Kofi Annan
Author:	Angelica Andersson
Tutor:	Prof. Benny Hjern
Date:	2005-09-15
Subject terms:	Dag Hammarskjöld, Kofi Annan, Congo, Iraq, The United Nations, Peace Keeping Operations

Abstract

The purpose of this thesis is to study the role of the Secretary General in situations threatening peace and security. The thesis compares how the conditions of handling these kinds of situations have changed from the days of Dag Hammarskjöld to Kofi Annan as Secretary General of today.

The thesis is based on a hermeneutical method where text analysis leads to the conclusion.

The largest challenges for the two chosen Secretary Generals have been the conflict in Congo and the conflict in Iraq.

The thesis deals with a number of factors which decides the conditions for the Secretary General. The personal interests of the Secretary General are one important factor in deciding upon what part of the work he will focus on during his mandate. Both Hammarskjöld and Annan have, due to their interests, put a lot of efforts in peacekeeping operations and have worked for a development within this area. The international system is considered the most important factor for the two Secretary Generals. Dag Hammarskjöld had to act in a world political situation with two competing powers during the Cold War. This political situation was for him a great challenge since it decreased his possibilities to remain neutral. Kofi Annans biggest challenge has so far been to keep a well-functioning relation with the only large power of today, the United States of America.

There are many similarities between Dag Hammarskjöld and Kofi Annan, however, their ways of acting differ in several aspects. The largest difference is the impact of the international system on their choices of action.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Syfte	1
1.2	Frågeställningar	1
1.3	Disposition	2
1.4	Material	2
2	Metod	4
2.1	Hermeneutik	4
2.2	Objektivitet	5
2.3	Summering	5
3	Internationella relationer	7
3.1	Anarkimodellen	7
3.2	Maktbalans	8
3.3	Summering	9
4	Bakgrund - Förenta Nationerna	10
4.1	Säkerhetsrådet	10
4.2	Generalsekreteraren	11
4.3	Faktorer som påverkar generalsekreterarens arbete	14
4.4	Stormaktspolitik i FN	14
4.5	Summering	15
5	Åtgärder vid hot mot fred och säkerhet	16
5.1	Sanktioner	16
5.2	Fredsbevarande operationer	17
5.3	Första- och andragenerationens fredsbevarande operationer	19
5.4	Summerande avslutning	20
6	Dag Hammarskjöld	21
6.1	Bakgrund Dag Hammarskjöld	21
6.2	Bakgrund Kongokonflikten	21
6.3	Påverkande faktorer	22
6.3.1	Personlighet	22
6.3.2	FN-stadgan	24
6.3.3	Medlemmarna	24
6.3.4	Det internationella systemet	25
6.4	Summering	26
7	Kofi Annan	28
7.1	Bakgrund Kofi Annan	28
7.2	Bakgrund Irakkonflikten	28
7.3	Påverkande faktorer	29
7.3.1	Personlighet	29
7.3.2	FN-stadgan	30
7.3.3	Medlemmarna	30
7.3.4	Det internationella systemet	31
7.4	Summering	32

8	Jämförelse och diskussion.....	34
8.1	Reflektion över vald metod	37
8.2	Vidare studier	37
9	Slutsats.....	38
	Referenslista.....	40

Bilagor

Kapitel VI i FN-stadgan	43
Kapitel VII i FN-stadgan	44

1 Inledning

År 2005 är ett år fyllt av uppmärksamhet riktat mot Förenta Nationerna. Organisationen har drabbats av hård kritik och är en organisation i behov av reformer på flera områden. Det är generalsekreteraren Kofi Annans mål att få medlemsländerna att enas om ett flertal reformer innan hans mandat tar slut.

Efter kalla krigets slut har vi upplevt en ny världsordning, skiftet bort från den bipolära maktstrukturen har påverkat de internationella relationerna. Förenta Nationernas ställning som internationell organisation samt förutsättningarna för generalsekreterarens agerande har förändrats efter övergången från bipolär till unipolär världsordning, framförallt när det gäller agerande vid hot mot internationell fred och säkerhet.

Att upprätthålla fred och säkerhet är sedan Förenta Nationernas tillkomst organisationens viktigaste uppgift. Generalsekreteraren spelar en viktig roll i att organisera och utföra denna del av FN:s arbete. Han är ansvarig för att utveckla åtgärder, däribland fredsbevarande operationer.

Likheterna mellan de två generalsekreterarna Dag Hammarskjöld och Kofi Annan anses vara många. De har båda vunnit stor popularitet och är kanske de generalsekreterare som mest framgångsrikt klätt rollen. De har under sina mandat agerat mer som generaler än flera av de andra generalsekreterarna. Dag Hammarskjöld och Kofi Annan har även kämpat för att utveckla organisationen, en svår uppgift i en världsordning där stormakterna har ett betydande inflytande.

1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att studera hur generalsekreterarens roll i FN har utvecklats i situationer som hotar fred och säkerhet. Uppsatsen koncentrerar sig på hur förutsättningarna för agerande har utvecklats från tiden då Dag Hammarskjöld hade posten fram till idag, med Kofi Annan som generalsekreterare. Uppsatsen fokuserar på generalsekreterarens möjligheter att agera och valt tillvägagångssätt vid konflikter, samt vilka faktorer som påverkar beslutsprocessen för den fredsbevarande verksamheten. Extra fokus kommer att läggas på den internationella strukturen som en påverkande faktor, här spelar även stormakterna och den rådande maktbalansen en stor roll. För att avgränsa uppsatsen och för att en jämförelse mellan generalsekreterarna skall kunna genomföras, koncentrerar sig studien på att studera Dag Hammarskjölds tillvägagångssätt vid konflikten i Kongo på 60-talet och Kofi Annans roll gällande situationen i Irak, inför och efter den amerikanska invasionen 2003.

1.2 Frågeställningar

De primära frågeställningarna i uppsatsen är följande:

Vilka förutsättningar för agerande har Dag Hammarskjöld och Kofi Annan haft i situationer som hotar fred och säkerhet (i Kongo respektive Irak)?

Hur har generalsekreterarna valt att agera i dessa situationer?

Vilka faktorer påverkar generalsekreterarens beslutsfattande och möjligheter till agerande vid denna typ av situationer?

Hur skiljer sig denna påverkan åt mellan de båda generalsekreterarna och vad kan förklara skillnaderna?

1.3 Disposition

Uppsatsen börjar med en metoddel som beskriver vilken typ av studie som görs och det valda tillvägagångssättet. Tyngdpunkten i metoddelen läggs på diskussioner om hermeneutik och objektivitet.

Metodkapitlet följs av en allmän teoridel som ger en introduktion till anarkimodellen och teorin om maktbalans. En bakgrund om internationella relationer, anarkimodellen och maktbalans är av betydelse för att förstå det internationella maktspelet och Förenta Nationernas roll i detta. Kapitlet är främst till för att läsaren lättare skall kunna förstå vilka förutsättningar och begränsningar en organisation som FN har. Generalsekreteraren agerar i enlighet med FN-stadgan, stadgan och därmed organisationens aktioner begränsas även till viss mån av staternas suveränitet. Att ta upp maktstruktur är av extra vikt för uppsatsen för att diskutera stormakternas roll och påverkan i det internationella samfundet.

Det fjärde kapitlet ger en bakgrund till Förenta Nationerna samt grundläggande information om säkerhetsrådet och detta organs uppgifter. Kapitlet innehåller även en introduktion till den roll generalsekreteraren har i organisationen samt en kort presentation av de tidigare generalsekreterarna. Av extra betydelse för uppsatsen är det avsnitt som tar upp de faktorer som påverkar generalsekreterarens arbete.

Kapitel fem och sex är fundamentala för uppsatsen, de ger underlag för jämförelsen. Dessa kapitel är beskrivande och i dem presenteras Dag Hammarskjöld och Kofi Annan samt de djupstuderade konflikterna, Kongo och Irak. Här beskrivs också respektive generalsekreterares roll i konflikterna, med utgångspunkt från de påverkande faktorer som behandlas i kapitel 4.

Efter dessa kapitel följer en jämförande och diskuterande del i uppsatsen. Här jämförs Dag Hammarskjöld och Kofi Annan och de faktorer som påverkat deras förutsättningar att gera i Kongo och Irak. Kapitlet innehåller också ett avsnitt med förslag till vidare studier.

Uppsatsen avslutas med en slutsats som besvarar de inledande frågeställningarna. Här finns också en reflektion över studien och den valda metoden.

1.4 Material

Att finna litteratur om Dag Hammarskjöld har varit oproblematiskt. Flera biografier har publicerats tidigare och ytterligare böcker har givits ut under 2005. Den person som skrivit mer ingående studier om Dag Hammarskjöld är hans tidigare medarbetare, Brian Urquhart. För att få en mer objektiv syn på Dag Hammarskjöld som generalsekreterare har jag även använt mig av fler författares verk. Det har dock visat sig att många av dessa författare i sin tur refererar till Brian Urquhart.

Utvärderingar och analyser om konflikten i Kongo har heller inte varit svårt att få tag på. Informationen i de olika källorna har dock varit likartad.

Det har varit betydligt svårare att finna material om Kofi Annan. Den begränsade litteratur som behandlar Irakkonflikten tar sällan upp Kofi Annans roll utan koncentreras till USA:s roll i konflikten samt förhandlingsprocesserna i säkerhetsrådet. Flera källor har en kritisk

Inledning

syn på USA:s agerande. När dessa använts har jag försökt tona ner kritiken för att uppsatsen skall vara så objektiv som möjligt. Jag har även använt mig av artiklar med en mer positiv syn på USA. Hans Blix "Avväpna Irak", anser jag vara en källa med en relativt objektiv syn på situationen. Även då informationen inte direkt tagits från denna källa har den använts som stöd.

Att jag inte funnit lika mycket information om Kofi Annan som om Dag Hammarskjöld, är i sig en slutsats och jag ser inte detta som ett problem. Kofi Annans roll och de faktorer som påverkade hans agerande kan fortfarande studeras och mer vikt kommer att läggas på att diskutera detta i jämförelsen.

Material har i första hand inhämtats från högskolebiblioteket i Jönköping. Artiklar och information har även inhämtats från Internet. FN:s hemsida har varit till stor hjälp för att finna relevant information om generalsekreterarna och respektive konflikt och för att söka efter artiklar i FN-stadgan. Som svensk version av FN-stadgan har Svenska FN-förbundets översättning använts. Biblioteken på Svenska ambassaden i Haag samt OPCW:s (Organisation for the Prohibition of Weapons) bibliotek har också varit till stor nytta för information om Dag Hammarskjöld och fredsbevarande operationer. I OPCW:s bibliotek fann jag även litteratur angående nedrustning som har varit till hjälp för att förstå situationen i Irak. För information om Irakkonflikten har litteratur från FN:s bokhandel varit till nytta.

2 Metod

Uppsatsen består av litteraturstudier som bygger upp två beskrivande fallstudier. En kvalitativ analys har gjorts, där författaren försöker tränga djupt in i en problematik utifrån ett begränsat material. Med hjälp av den litteratur som uppsatsens teoretiska del bygger på analyseras och jämförs sedan de båda generalsekreterarna i de avslutande kapitlen.

Uppsatsen använder sekundärdata, det vill säga böcker och tidningsartiklar som innehåller väsentliga data för studien, men som inte är primärt sammanställda för uppsatsens syfte. Numera ingår även dokument insamlat från Internet i gruppen sekundärdata. För att finna information på Internet har bland annat följande sökord använts: Dag Hammarskjöld, Kofi Annan, Kongo, Irak samt kombinationer av dessa ord (Lundahl och Skärvad, 1999, s. 131).

2.1 Hermeneutik

Vid en kvalitativ undersökning sätter sig författaren in i materialet och får därmed idéer och gör omtolkningar. Analysen sker under arbetets gång.

Forskningsprocessen kan ses som en kedja av tolkningar. Tolkningen är den huvudsakliga uppgiften inom hermeneutiken och en följd av förståelse. När forskaren börjar sin studie bär denne på en mängd tolkningar om hur verkligheten ser ut. Detta är forskarens förförståelse, den uppfattning författaren har redan innan han börjar sin egentliga studie. Förförståelsen blir sedan mer och mer omfattande för varje analys författaren gör under arbetets gång, det vill säga för varje del som studeras. Med hjälp av text tyder forskaren meningar och beskrivningar. De undersökta delarna sätts in i ett helhetsperspektiv som i sin tur leder till en ny förståelse. När forskaren får ny förståelse inom ämnesområdet framkommer ny fakta (Svenning, 1997, s. 150-151). Arbetet inleds alltså med att forskaren har en förförståelse. I mitt fall utgörs förförståelsen av kunskaper om FN och de båda generalsekreterarna samt viss kunskap om de valda konflikterna.

Alvesson & Sköldberg (1994) beskriver hermeneutikens huvudtema som *"meningen hos en del kan endast förstås om den sätts i samband med helheten"* (s. 115). Texttolkning är utgångspunkten i metoden. Helheten består av delar och kan endast förstås då man studerar dessa, på samma vis kan delen endast förstås ur helheten. Detta är den så kallade hermeneutiska cirkeln. Den objektiverande hermeneutiska cirkeln innebär att vi undersöker delarna en och en för att få en ökad förståelse för helheten genom reflektion. Man alternerar alltså mellan del och helhet. I den här uppsatsen skall jag genom att studera olika delar komma fram till helheten, det vill säga att jag skall förstå hur de olika generalsekreterarna valt att agera i situationer som hotar fred och säkerhet, och varför. För att förstå hur generalsekreteraren har valt att agera kommer flera delar att studeras. Dessa delar är bakgrund om FN och generalsekreterarens funktioner, de båda generalsekreterarna, de valda konflikterna och de olika påverkande faktorer som valts för studien.

Då uppsatsen är en jämförelse mellan två generalsekreterare har jag ansett att den hermeneutiska metoden varit passande för studien. Det är flera delar som studeras i uppsatsen och det är analysen och tolkningen av dessa som leder till slutsatsen. Då jag under analysens gång söker likheter och skillnader mellan Dag Hammarskjölds och Kofi Annans agerande använder jag mig av vad som kallas analytiska jämförelser. Denna typ av analys härstammar från J.S. Mill (Svenning, 2003, s. 162).

2.2 Objektivitet

Resultatet som forskaren kommer fram till är inte alltid de rätta tolkningarna utan enbart exempel på hur något kan tolkas. Att som författare vara objektiv är inte alltid självklart då förförståelsen påverkar de analyser författaren gör.

Gunnar Myrdal (1968) beskriver hur objektivitet kan uppnås vid fastställandet av fakta och hur man därmed kan undvika ett skevt synsätt. Enligt honom innebär det att författaren behöver befria sig själv från bland annat det traditionella tänkandet inom det valda ämnesområdet och även de faktorer, såsom traditioner och miljö, som påverkar författarens personlighet. Författaren behöver dessutom befria sig från kulturella, sociala, ekonomiska och politiska faktorer som kan leda till ett skevt synsätt (Myrdal, 1968, s. 11).

För att skydda sig från skevheter kan författaren även välja att klargöra de värderingar som eventuellt påverkar forskningen. Detta kan ge en förklaring till varför författaren kommit fram till sin kritiska hållning (Myrdal, 1968, s. 11). För att klargöra en del av mina värderingar som eventuellt kan påverka resultatet av den här studien har jag valt att citera Sergej Chrusjtjov: *"FN:s framtid är världens framtid. Ty trots all dess ineffektivitet och tungroddhet har mänskligheten än så länge inte tänkt ut något som är bättre än FN på att upprätthålla ordning i världen"* (Chrusjtjov, 2005, s. 70).

Enligt Denscombe (2004) har man tidigare inom samhällsforskningen antagit att objektivitet varit något bra och kärnpunkten i det som anses vara forskning. Numera anses det däremot att en forskare aldrig kan vara helt objektiv då förförståelsen vi bär med oss genom kultur och socialisation inte kan betrakta ting från en helt objektiv synvinkel. Vissa forskare har därför förkastat alla anspråk på objektivitet medan de flesta forskare fortsatt betrakta objektivitet som en viktig del av samhällsforskningen. Det finns enligt dem begränsningar för hur fullständig objektivitet forskaren kan uppnå men objektivitet är fortfarande ett ideal man som forskare bör sträva efter. Den grundregel man bör följa inom objektivitet är att: *"forskningen har utformats, genomförts och rapporterats i en sann forskningsanda, och forskningen erkänner uttryckligen, så långt det är möjligt, de sätt varpå eventuella egenintressen, sociala värderingar och aspekter av forskarens egen identitet har haft något inslytande på forskningen beskaffenhet"* (Denscombe, 2004, s. 191).

För att vara så objektiv som möjligt skall forskarens personliga värderingar och övertygelser påverka forskningen så lite som möjligt vilket är svårt att uppnå. Forskaren skall dessutom närma sig forskningen på ett fördomsfritt sätt beträffande vad fynden kan visa. För att uppnå objektivitet bör forskningen ta hänsyn till argument som framförs av alternativa och konkurrerande förklaringar, teorier och idéer (Denscombe, 2004, s. 191-193).

För den här studien har jag försökt att insamla material från flera olika håll för att uppnå en viss grad av objektivitet. Nämnas kan dock att det inte varit lätt att hitta källor som kritiserar Dag Hammarskjöld, kanske har jag inte grävt tillräckligt djupt in i stormakternas arkiv. Den kritik som finns angående Dag Hammarskjöld riktas mest mot honom som privatperson och ej som generalsekreterare. Denna kritik är irrelevant för den här studien. När det istället kommer till kriget i Irak har det varit betydligt lättare att hitta källor som kritiserar USA:s beslutsfattande.

2.3 Summering

Uppsatsen består av litteraturstudier grundade på sekundärdata. En kvalitativ analys har gjorts genom texttolkning, med hjälp av den hermeneutiska metoden. Genom att studera

Metod

delar och reflektera över detta uppnås helheten och därmed kan man komma fram till en ny förståelse, det vill säga slutsatsen. De delar som främst studeras i uppsatsen är de båda generalsekreterarna och respektive konflikt samt de påverkande faktorerna.

3 Internationella relationer

Syftet med det här kapitlet är att ge läsaren en introduktion till realismens och liberalismens syn på anarkimodellen och internationella organisationer såsom Förenta Nationerna. Här ges också en introduktion till teorin om maktbalans. I kapitel 4 tas den internationella strukturen upp som en av de faktorer som påverkar generalsekreterarens arbete. Maktbalans är relaterad till denna påverkande faktor och därför av extra vikt för uppsatsen.

3.1 Anarkimodellen

Internationella relationer och internationella organisationer som Förenta Nationerna uppkommer då det finns en önskan hos människorna att förhindra att internationell anarki uppstår (Clark et.al., 1996, s. 149). I den anarkistiska modellen finns det inte någon övergripande makt eller några regler som påverkar eller styr nationernas handlande. Staterna är suveräna och ingen högre makt styr över dem. I anarkisystemet måste staterna avskräcka sina motståndare för att kunna skydda sig från angrepp och maktbalans är en nödvändig förutsättning för att fred skall råda (Gabrielsson, 2003, s. 38 och Makinda, 2000, s. 169). Realismen och liberalismen är eniga om att det internationella systemet är av anarkistisk karaktär. De skiljer sig dock i tolkningen om hur en anarkimodell påverkar relationerna mellan stater. Synen på FN skiljer sig också åt mellan realismen och liberalismen.

Realisterna anser att systemet skapar en osäkerhet där varje stat måste se till sin egen överlevnad. Staten anses vara den viktigaste aktören och ett globalt styre medför minskad suveränitet. Suveränitet definieras av Morgenthau som "*en centraliserad makt som utlovar lag inom ett särskilt territorium*" (Makinda, 2000, s. 169). Avsaknaden av en organisation med monopol över användandet av legitimt våld är vad anarki innebär för realisterna. Hobbes tillhör realisterna och menar att det måste finnas en övergripande ordning som garanterar att medborgarna kan leva i säkerhet, för honom var denna ordning Leviathan. En samhällelig organisation behövs, enligt Hobbes, främst för att människan i grunden är ond. Rousseau, som är den egentliga grundaren till anarkimodellen, anser däremot att människan av naturen är god. Det är det sociala systemet som är roten till ondskan och denna präglar relationerna mellan människorna. Lämpliga system och organisationer är nödvändiga för att bekämpa ondskan. Realisterna är inte helt positivt inställda till globaliseringen, det är de nationella intressena som sätts främst. FN:s roll är att representera staternas intressen och realisterna är noga med legitimiteten inom organisationen. FN är bara en statist i maktspelet. Det är egentligen staterna som bestämmer ordningen, och då främst de stater som har mycket makt. Det är de mäktiga staterna som skapar normer och regler. Kalla kriget är, enligt realisterna, en naturlig utveckling när det finns två stora makter. Enligt realisterna råder det en *intressekonflikt* då stater har ett säkerhetsbehov. Detta innebär en ökad sannolikhet för konflikter och krig (Bjereld et.al., 2003, s. 30-31, Goldmann, 1978, s. 42-43, Makinda, 2000, s. 169-179 och Gabrielsson, 2003, s. 38).

Liberalisterna menar att anarkin innebär att det saknas en världsregering som har monopol på att använda legitimt våld. Det betyder däremot inte att systemet saknar ordning, ordningen skapas av det internationella samarbetet. Anarkin orsakar inte den typ av osäkerhet som realisterna anser att den skapar, staterna samarbetar då alla är intresserade av att fred skall råda mellan dem. Liberalismens syn på Förenta Nationerna är även mer positiv än realismens syn på organisationen. Enligt liberalismen råder det *intresseharmon*i i det internationella systemet och FN är ett uttryck för detta (Bjereld et.al., 2003, s. 26-29). Liberalisterna anser att transnationella organisationer spelar en viktig roll i världspolitiken.

Något slags globalt styre är nödvändigt i det anarkistiska systemet där en central auktoritet är frånvarande. Den kollektiva säkerheten som FN medför leder till ett ökat samarbete mellan världens länder. Ekonomiska faktorer som ökad frihandel har här stor betydelse då välfärd och ekonomisk tillväxt minskar risken för konflikter. Intresseharmon i internationella relationer och ett ökat samarbete är bra för alla, alla stater vinner på det. Liberalisterna har en positiv människosyn och anser att människorna undviker krig och konflikter då de har lärt sig från tidigare misstag. Krig och staters brytande av avtal förklaras av att FN är felkonstruerat. Det globala styret måste bygga på samförstånd från samhället för att vara legitimt. En känd liberalist är Locke. Locke anser att människors suveränitet går hand i hand med internationell fred (Bjereld et.al., 2003, s. 26-29, Goldmann, 1978, s. 42-43, Makinda, 2000, s. 169-179 och Gabrielsson, 2003, s. 38).

3.2 Maktbalans

Enligt Bull (2002) innebär maktbalans att det inte finns någon makt som har en så stark position att den är överlägsen andra stater. För det mesta syftar man till militär makt när man talar om maktbalans, men i begreppet ingår även bland annat ekonomisk och politisk makt. I det moderna statsystemet har maktbalansen främst haft tre funktioner. Den har förhindrat att det internationella systemet har utvecklats till ett universellt imperium. Maktbalansen har även gett skydd åt små staters oberoende från att domineras av större makter inom samma område. Vidare har den gett utrymme för andra institutioner av exempelvis mellanstatlig karaktär att verka för internationell stabilitet (Bull, 2002, s. 102).

Maktbalans är enligt Dunne (1996), en förutsättning för att det skall kunna råda en stabil ordning i världen. Den internationella strukturen indikerar hur många aktörer som finns och vilka funktioner och möjligeter dessa har. Då hegemoni innebär en risk för staten att utplånas värdesätter medborgarna istället säkerhet och överlevnad. Detta medför ett beteendemönster där man hellre förhandlar än krigar och man slutar hellre kriga än riskera att eliminera en annan aktör. Vidare är stater emot att för stora koalitioner bildas då dessa kan få en stark dominans över resten av systemet. Man hjälper även andra aktörer att ta eller återta en förlorad plats i systemet (Dunne, 1996, s. 117-118).

Före andra världskriget anses den internationella maktstrukturen ha varit multipolär. En multipolär maktstruktur med flera starka makter bidrar ofta till en situation med konflikter mellan flera skiftande allianser. Efter andra världskrigets slut var det två nationer som framstod som mycket mäktigare än de övriga – USA och Sovjetunionen. Den bipolära maktstrukturen som följde orsakade decennier av ett kallt krig mellan de båda makterna med respektive alliansländer, eller så kallade block. Efter Sovjetunionens sammanbrott ändrades stormaktsstrukturen och i nuläget råder en så kallad unipolär situation, med USA som enda supermakt. Med de ekonomiska och militära fördelarna USA har gentemot andra länder, befinner de sig i en klass för sig. Detta i sin tur innebär att de kan genomföra militära operationer på egen hand och att de i dagsläget inte behöver ta någon hänsyn till Förenta Nationerna eller andra stater. Efter kalla krigets slut fanns det två olika alternativ för den överlevande supermakten; att i mindre utsträckning än tidigare blanda sig i små staters affärer eller att de på egen hand skulle välja att bedriva en expansionistisk politik. Idag pekar utvecklingen mot det senare samt en minskande känslighet för FN:s och medlemsstaternas önskemål (Goldmann, 1978, s. 82 och Gabrielson, 2003, s. 46-47).

Bipolaritet kan definieras på två olika sätt. Den första definitionen är att det finns två block av makter, de starka staterna och de svaga staterna. I den här uppsatsen kommer definitionen om antalet huvudmakter istället att användas, en bipolär maktstruktur innebär

då att det finns två dominerande makter. Därmed definieras även unipolaritet i den här uppsatsen som en maktstruktur där en makt är dominant (Goldmann, 1978, s. 82).

3.3 Summering

Internationella organisationer som Förenta Nationerna uppstår då det finns en önskan hos människorna att leva i fred och förhindra tillstånd av anarki och krig.

Realister och liberalister är eniga om att det internationella systemet är av anarkistisk karaktär. Realisterna anser att det är staterna som är de viktiga aktörerna och det uppstår en intressekonflikt då stater har ett säkerhetsbehov.

Enligt liberalisterna råder det istället intresseharmonier i det internationella systemet. Staternas samarbete skapar ordning och alla stater vinner på denna harmoni.

Det internationella systemet är enligt Goldmann (1978) dömt till instabilitet. Konflikternas utgång i systemet beror på hur maktresurserna är fördelade mellan länderna. En fredlig samexistens genom maktbalans är det bästa alternativet (Goldmann, 1978, s. 42).

Maktbalans innebär att ingen stat har en så stark position att den är överlägsen andra stater. Innan andra världskriget rådde en multipolär maktbalans. Under kalla kriget hade vi istället en bipolär situation med två starka makter, Sovjetunionen och USA. Idag är USA den övergripande makten. Det är en unipolär struktur där en balans inte längre existerar.

4 Bakgrund - Förenta Nationerna

Den 26 juni 1945 undertecknades den stadga som kom att ligga till grund för bildandet av Förenta Nationerna. Stadgan är en uppräknig av folkrättsliga principer som reglerar staters relationer till varandra. Stadgan ratificerades den 24 oktober samma år och det är från detta datum som FN officiellt etablerades.

Det var efter andra världskriget som samarbetet segermakterna emellan blev ursprunget till FN och 51 länders undertecknande. Flera länder hade gått samman för att man såg ett behov av en internationell organisation som skulle arbeta för att garantera internationell fred och säkerhet. Staterna ville ha en övergripande ordning som kunde försvara deras suveränitet. Under det första mötet närvarade Sovjetunionen, USA, Kina, Frankrike och Storbritannien och man enades om några av FN:s grundprinciper. Principerna handlade om staters likställighet och territoriella integritet, om icke-bruk av våld och fredlig lösning av tvister, om folkens självbestämmanderätt och så vidare. Frågan om säkerhetsrådet och den omdiskuterade vetorätten som tillskrevs segermakterna behandlades också. Genom organisationen skulle dessa fem stormakter garantera medlemsstaternas säkerhet och försäkra att de inte blev utsatta för övergrepp. Brott mot freden skulle straffas (Salander, 2002, s. 11-13, Bring, 1994, s. 13 och Fasulo, 2003, s. xiii).

Förenta Nationerna har sex huvudorgan, dessa är: generalförsamlingen, säkerhetsrådet, ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC), förvaltarstyrelsen, sekretariatet och den internationella domstolen. I detta kapitel kommer endast säkerhetsrådet att beskrivas mer utförligt då det är detta organ som är viktigt för studien. Bakgrund om generalsekreterarens funktion kommer också att ges i detta kapitel. Ett av de nämnda huvudorganen, sekretariatet, kommer att beskrivas som en av de faktorer som påverkar generalsekreterarens arbete. Kapitlet ger även en bakgrund till den roll stormaktspolitiken har inom organisationen.

4.1 Säkerhetsrådet

Säkerhetsrådet är ett av FN:s huvudorgan och det som har störst makt inom organisationen. Ursprungligen hade säkerhetsrådet elva medlemmar, idag har antalet ökat till femton. Fem av dessa är så kallade permanenta medlemmar, de har även vetorätt vilket innebär att de kan blockera ett förslag genom att rösta nej. De permanenta medlemmarna är Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA.

Säkerhetsrådets övriga medlemmar utses av generalförsamlingen för en period på två år, där fem länder byts ut varje år. Av dessa icke-permanenta länder skall tre vara afrikanska, två skall vara latinamerikanska, ett land skall vara arabiskt och ett asiatiskt, två av länderna skall representera Västeuropa och slutligen skall ett vara östeuropeiskt. Säkerhetsrådet kan fatta beslut när minst nio av medlemmarna röstar ja och ingen av de permanenta medlemsländerna lägger in sitt veto. Under kalla kriget var det vanligare att länderna med vetorätt använde sig av den. Numera är det ganska ovanligt. De permanenta medlemmarna kan även välja att avstå från att rösta ifall de inte vill ta ett officiellt ställningstagande i en fråga (Fasulo, 2003, s. 39-41).

Som säkerhetsrådet är uppbyggt idag har flertalet länder en mycket liten möjlighet att bli invalda. Majoriteten av länderna anser, delvis på grund av detta, att rådet bör omstruktureras så att det bättre kan representera världen. Det finns ett antal betydelsefulla länder i Afrika, Asien och Latinamerika som många anser bör ha permanenta platser. En

eventuell utvidgning måste dock vägas mot det faktum att rådet måste förbli ett effektivt organ som snabbt kan fatta beslut.

Vetorätten är ett stort problem för att få till stånd en reformering av FN. För att få igenom en förändring av stadgan måste två tredjedelar av medlemmarna i säkerhetsrådet rösta för, och alla länder med veto (de permanenta) måste vara inkluderade (Eriksson och Halldén, 2000, s. 12).

”I syfte att trygga ett snabbt och effektivt inskridande från Förenta Nationernas sida överlåta medlemmarna på säkerhetsrådet huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och samtycka till att säkerhetsrådet vid fullgörande av sina ur detta ansvar härrörande förpliktelser handlar å medlemmarnas vägnar” (FN-stadgan art. 24).

Enligt FN-stadgan är säkerhetsrådet skyldigt att upprätthålla fred och säkerhet. Det innebär att det är säkerhetsrådets medlemmar som ansvarar för att avgöra vad som utgör ett hot mot fred och säkerhet. Rådet skall förhindra och stoppa väpnade konflikter, det är det enda organ i FN vars beslut och resolutioner är bindande för alla medlemsstater. Alla medlemsstater har också på sitt ansvar att bidra med militär. FN har än så länge ingen egen militär styrka utan är beroende av att medlemmarna bidrar till detta. Ansvaret för den militära styrkan vilar sedan på FN (Annan, 1999, s 11-13).

Under många årtionden fungerade dock inte detta system, vilket berodde på två saker. För det första måste de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet vara eniga för att beslut skall kunna fattas. Under kalla kriget var detta problematiskt då de fem sällan nådde konsensus i freds- och säkerhetsfrågor. Fredsbevarande operationer var därför mer ovanliga under denna period och koncentrerade till områden utanför stormakternas intressesfärer. För det andra var det inte många av medlemsstaterna som ställde militär till förfogande för FN-organisationen. Under denna period utvecklades därför alternativa fredsbevarande operationer. Dessa anpassades till de olika konflikterna. Syftet var att de skulle förhindra regionala konflikter och dessutom sträva efter att konflikterna inte skulle utvecklas till konfrontationer mellan USA och Sovjetunionen. Detta var det bästa FN kunde göra då det i stort sett var omöjligt att få de fem permanenta medlemmarna att enas i dessa frågor (de Jonge Oudraat, 1996, s. 489-490).

4.2 Generalsekreteraren

Generalsekreteraren väljs för en femårsperiod, med möjlighet till förlängning för ytterligare ett mandat på fem år. Det naturliga är att generalsekreteraren fortsätter en andra period. Säkerhetsrådet föreslår kandidaterna till generalförsamlingen som utser generalsekreteraren.

Fem relativt korta artiklar i stadgan definierar generalsekreterarens roll som innehåller en mängd uppgifter. Enligt stadgan har generalsekreteraren allmänna administrativa och exekutiva funktioner samt tekniska och finansiella uppgifter. Han ansvarar för organisering och administration av sekretariatet, han har även politiska och representativa funktioner. De flesta av uppgifterna delegerar generalsekreteraren vidare, men det slutgiltiga ansvaret är hans. Verksamheten kan som sagt delas in i administrativa och politiska ansvarsuppgifter. Den av dessa delar som generalsekreteraren kommer att fokusera på avgör ifall han kommer att bli en ”general” (det politiska fältet) eller en ”sekreterare” (det administrativa fältet). Att vara generalsekreterare är en krävande position och krav ställs från många olika håll (Salander, 2002, s. 27 och Westas, 1985, s. 133).

Förutom de uppgifter som generalsekreteraren har enligt FN:s stadga, får han även uppdrag från generalförsamlingen och säkerhetsrådet. Han skall medverka på huvudorganens möten, skriva rapporter och utredningar, hålla tal och göra officiella besök i de olika medlemsländerna. Mycket av det som görs i hans namn utförs dock av en mängd medarbetare.

Generalsekreteraren ansvarar inför generalförsamlingen att sekretariatet fullföljer sina uppgifter. Det finns en vice generalsekreterare som är den person som arbetar nära generalsekreteraren och är hans ställföreträdare. Sedan följer flera nivåer av chefer som utför arbetet, bland annat undergeneralsekreterare. Dessa är chefer för de största avdelningarna samt kontoret i Genève (Svenska FN-förbundets hemsida, 2004).

För frågor om internationell fred och säkerhet spelar generalsekreteraren en stor roll. Artikel 99 i FN-stadgan ger honom stora möjligheter att agera men även ett stort ansvar.

”Generalsekreteraren äger fästa säkerhetsrådets uppmärksamhet på varje omständighet, som enligt hans åsikt kan hota upprätthållandet av internationell fred och säkerhet” (FN-stadgan art. 99).

Anser generalsekreteraren att det finns ett hot mot fred och säkerhet, har han rätt att ta upp frågan i säkerhetsrådet för att medlemmarna skall uppmärksamma förhållandet. Generalsekreterarens maktbefogenheter har begränsningar, men han kan ta initiativ till medling, handling och andra åtgärder. Då FN-stadgan är vag på flera punkter kan generalsekreteraren välja att tolka den så att den stärker generalsekreterarens roll (Salander, 2002, s. 27).

Generalsekreteraren har en svår politisk och administrativ roll och han har inte resurser för att kunna bevaka alla konflikter utan får försöka prioritera områden. Dessutom är de stora länderna i säkerhetsrådet emot att ha en generalsekreterare som är för politiskt aktiv (Svenska FN-förbundets hemsida, 2004). Medlemmarna har sällan samma intressen och vill olika saker. De fem ständiga medlemmarna i säkerhetsrådet kan vara speciellt svåra att samarbeta med. Det är vanligt att dessa medlemmar motarbetar förslag om att generalsekreteraren skall få ytterligare makt, då detta samtidigt innebär att deras egen makt kan försvagas (Salander, 2002, s. 27-28).

Från 1945 fram till idag har FN haft sju generalsekreterare. Under senare år har det beslutats att generalsekreteraren skall representeras av de olika regionerna i världen genom ett roterande system. Europa har tidigare haft flera representanter, senast med Kurt Waldheim som satt en period. Sydamerika har nyligen varit representerat av Javier Pérez de Cuéllar, Afrika har varit representerad av Boutros Boutros-Ghali och nu med Kofi Annan. Anledningen till de två afrikanska representanterna är att Boutros-Ghali endast satt en period. Att Annan bara skulle sitta en period var alltså underförstått när han tog över mandatet. Generalsekreterare vann dock sådan popularitet att han fick fortsätta en andra period. Asien har tidigare varit representerad med Burmas U Thant. När Kofi Annans period slutar i 2006 är det förmodligen Asien som återigen står på tur att nominera kandidater (Fasulo, 2003, 30-32).

1946-1952 *Trygve Lie (Norge)*

Trygve Lie var FN:s första generalsekreterare och den person som lade grunden för organisationens administrativa utveckling. Under tiden som generalsekreterare fick han handskas med många svåra politiska konflikter. En av dessa var Koreakriget. Hans

agerande i samband med denna konflikt blev starkt kritiserat av Sovjetunionen som systematiskt motarbetade honom tills han avgick frivilligt. Trygve Lie satt alltså bara en period. Han är också den generalsekreterare som myntade det kända uttrycket att arbetet som generalsekreterare är det omöjligaste arbetet i världen. Med all säkerhet syftade han på den balansgång arbetet innebär för att generalsekreteraren skall hålla sig på god fot med rivaliserande stormakter.

1953-1961 *Dag Hammarskjöld (Sverige)*

1961-1971 *U Thant (Burma)*

U Thant var Dag Hammarskjölds efterträdare och den första generalsekreteraren att representera Tredje världen. Han var en diplomatisk generalsekreterare som helst agerade i tysthet. U Thant lyckades hålla sig på relativt god fot med medlemsstaternas regeringar, inte minst med stormakternas. Detta utan att han främtog sig rätten att inte ha samma åsikt som dem i för honom prioriterade frågor. Ingen av de två tidigare generalsekreterarna hade lyckats med detta.

1972-1981 *Kurt Waldheim (Österrike)*

Kurt Waldheim var med och medlade i ett flertal konflikter, bland annat på Cypern. Han blev inte omvald som generalsekreterare då Kina lade in sitt veto mot detta. Österrikaren var också utsatt för kritik för handlingar under andra världskriget.

1982-1991 *Javier Pérez de Cuéllar (Peru)*

Innan Javier Pérez de Cuéllar blev vald till generalsekreterare arbetade han som undergeneralsekreterare. I valet var han en kompromisskandidat eftersom Kina hade lagt in veto mot att Waldheim skulle bli omvald. Cuéllar fick stor betydelse då han återförde FN till en ledande roll i världspolitiken.

1992-1996 *Boutros Boutros-Ghali (Egypten)*

Boutros Boutros-Ghali kämpade för att omorganisera FN och för att stärka generalsekreterarens roll. Han arbetade också fram en agenda för att upprätthålla fred och säkerhet. På detta område föreslog han ett antal reformer. På grund av sin höga ålder var han inledningsvis skeptisk till ett andra mandat, men beslutade sig till slut för att ställa upp för omval. Detta motarbetades av USA som ansåg att han inte genomfört tillräckliga reformer i organisationen. Han fick även stark kritik från olika håll för att han hade en aggressiv stil i sin ämbetsutövning och för att han skulle vara korrupt. USA hotade med att lägga in veto mot ett omval av honom och fick stöd av Frankrike, Kina och flera afrikanska stater. Trots detta fick han stöd av flertalet medlemmar när förslaget till omval lades fram. USA röstade däremot som förväntat nej, vilket bidrog till att Boutros Boutros-Ghali drog tillbaka sin kandidatur.

Det sägs att Boutros-Ghali blev offer för en kupp av USA. Kuppen är i sig ingen hemlighet. Madeleine Albright, som under denna period representerade USA i FN, kom inte överens med generalsekreteraren. Relationerna mellan FN och USA var därutöver spända på grund av en rad fredsbevarande operationer som USA varit inblandade i (till exempel Somalia). Tillsammans med Madeleine Albright ansåg amerikanerna att en andra period med Boutros-Ghali inte skulle vara bra för FN eller för relationerna mellan FN och USA. Amerikanerna började alltså söka andra afrikanska kandidater och lotten föll på Kofi Annan (Fasulo, 2003, s. 134-138 och Svenska FN-förbundet, 2004).

1997- *Kofi Annan (Ghana)*

4.3 Faktorer som påverkar generalsekreterarens arbete

Enligt Westas (1985) finns det framförallt fem olika faktorer som påverkar hur generalsekreteraren kan utföra sitt arbete.

Den första faktorn som påverkar rollen är generalsekreterarens **personlighet**. Generalsekreterarens tidigare erfarenhet från olika arbetsområden avgör vilka verksamhetsområden han kommer att prioritera i sitt arbete. Detta avgör också om generalsekreteraren kommer att spela en central eller en perifer roll i arbetet. Mod och integritet är egenskaper som en generalsekreterare behöver. När han tar initiativ måste han stå fast vid dessa, även vid stormaktsmotstånd. Situationen som generalsekreteraren befinner sig i är politiskt mycket påfrestande (Westas, 1985, s. 133ff).

Den andra påverkande faktorn är **FN-stadgan** som beskriver generalsekreterarens roll. Stadgan begränsar generalsekreterarens möjligheter till agerande, men är å andra sidan så pass otydlig i flera avseenden att generalsekreteraren har stora möjligheter att tolka den och använda den för att stärka sin roll. En stark generalsekreterare kan alltså utnyttja av den så kallade ”grå zonen” i stadgan genom att hävda sin egen tolkning (Ibid.).

Ytterligare en faktor som påverkar arbetet som generalsekreterare är **sekretariatet**. Sekretariatet har stor betydelse och generalsekreterarens förmåga att handskas med personalen och dess relationer till medlemsstaterna är avgörande för arbetet. Man måste som generalsekreterare ha förmågan att kunna genomdriva sina idéer utan att konflikter uppstår som i sin tur kan spridas till medlemsstaterna (Ibid.).

Medlemmarnas nationella stabilitet samt relationerna mellan medlemsstaterna påverkar också generalsekreterarens arbete och förutsättningar. Generalsekreteraren behöver bland medlemmarna få stöd för sitt valda förfaringsätt. Det är framförallt viktigt att detta stöd kommer från säkerhetsrådets permanenta medlemmar (Ibid.).

Slutligen påverkar även det **internationella systemet** generalsekreterarens arbete. Generalsekreteraren måste anpassa sina strategier till hur förhållandena ser ut i det internationella systemet. Han måste också välja att prioritera områden att engagera sig och FN i. Det bästa för generalsekreteraren är att välja områden där han kan uppnå framgång i ett första skede. Det sägs ju att framgång föder framgång, det är viktigt att generalsekreteraren inte genast utsätts för kritik. Det internationella systemet är påverkat av hur maktbalansen i världen ser ut (Ibid.).

4.4 Stormaktspolitik i FN

Avgörande för om Förenta Nationerna kommer att spela en roll i en inom- eller mellanstatlig konflikt är främst ifall konflikten hotar internationell fred och säkerhet och hur medlemmarna i säkerhetsrådet ställer sig i frågan, särskilt de fem permanenta medlemmarna. Under 50-, 60- och 70-talen var förhandlingarna i säkerhetsrådet mycket påverkade av kalla kriget och den stormaktspolitik som fördes. Det resulterade i att rådet blev ett relativt ineffektivt organ. Beslutsfattandet gick trögt, förslagen blev i de flesta fall offer för veto från något av länderna. Detta innebar att generalförsamlingen i praktiken var det organ som behandlade flertalet frågor och därmed fick en högre profil, trots att organet tekniskt sett ligger under säkerhetsrådet. Stormakterna – Sovjetunionen och USA - tävlade mer eller mindre om att utvidga sina intressesfärer. FN:s mål att agera för fred och säkerhet

blev åsidosatt då säkerhetsrådet inte kunde enas om fredsbevarande operationer i flera av de större konflikter som uppstod.

I och med att kalla kriget upphörde och med den framgångsrika interventionen i Irak 1991, som leddes av USA, började den nya världsordningen. Det ansågs att den nya världsordningen skulle leda till en tryggare värld, där konflikter skulle lösas med fredliga medel. Denna världsordning skulle bli möjlig ”tack vare” att det inte längre fanns något som hotade de amerikanska intressena (dvs. Sovjetunionens kollaps). USA skulle nu kunna, om de ville, leda internationella insatser för att främja fred och säkerhet.

USA:s roll i fredsbevarande operationer ökade också efter kalla krigets slut. Det är landet som har störst förmåga att bistå med militära resurser och har därmed fått ta ett stort ansvar för att genomföra sådana operationer. Samarbetet mellan generalsekreteraren och USA:s president har blivit en viktig del i arbetet mot krig, terrorism och andra hot. USA:s trupper och FN har dock gått igenom en del misslyckande fredsbevarande operationer sedan kalla krigets slut. Exempel är konflikterna i Rwanda, Zaire/Kongo och Östtimor (Daalder, 1996, s. 461ff, Fasulo, 2003, s. 17-32, de Jonge Oudraat, 1996, s. 490 ff och de Jonge Oudraat, 2000, s. 46-68).

4.5 Summering

Genom FN:s bildande 1945 garanterade de fem stormakterna att medlemsstaterna inte skulle utsättas för övergrepp.

FN har sex huvudorgan, av dessa behandlas endast säkerhetsrådet i denna uppsats. Säkerhetsrådet är det organ som har mest makt i organisationen och det är även detta organ som ansvarar för att upprätthålla fred och säkerhet. Under kalla kriget kunde säkerhetsrådet sällan enas i frågor om fredsbevarande. Därför koncentrerades verksamheten till områden utanför stormakternas intressesfärer. Den fredsbevarande verksamheten utvecklades också så att den kunde anpassas till olika konflikter.

Generalsekreteraren har också en central roll i frågor om fred och säkerhet. Generalsekreteraren har möjlighet att använda sig av FN-stadgans artikel 99 för att uppmärksamma säkerhetsrådet på ett område han anser kan hota fred och säkerhet.

Det finns främst fem faktorer som påverkar generalsekreterarens arbete, dessa är: **personlighet, FN-stadgan, sekretariatet, medlemmarna och det internationella systemet.**

De viktigaste faktorerna i den här uppsatsen är generalsekreterarens personlighet och det internationella systemet. För den påverkande faktorn personlighet spelar tidigare erfarenheter och intressen en stor roll. Hur generalsekreteraren väljer att använda sig av FN-stadgan är också viktigt i studien. Mest betydelse har dock det internationella systemet, som är en starkt påverkande faktor när det kommer till frågor som behandlar fred och säkerhet. Stormakterna och den rådande maktstrukturerna ingår i denna faktor.

Sekretariatet som påverkande faktor kommer inte att tas upp i de kapitel som behandlar generalsekreterarna. Sekretariatets roll kommer likväl att analyseras i diskussionsdelen.

5 Åtgärder vid hot mot fred och säkerhet

Vad som räknas som hot mot internationell fred och säkerhet definieras inte i FN-stadgan. En alltför precis definition hade minskat de fem permanenta medlemmarnas makt i organisationen. Hoten skulle istället definieras från fall till fall

Säkerhetsrådet kan enligt FN-stadgan kringgå den generella principen inom FN att respektera ländernas suveränitet och inte ingripa i vad som anses vara inomstatliga affärer. Detta kan göras om säkerhetsrådet anser att det finns ett hot mot internationell fred och säkerhet. Hur säkerhetsrådet ställer sig till en konflikt beror främst på två faktorer. I vilken utsträckning konflikten utgör ett hot mot regional fred samt de politiska önskemålen hos medlemmarna i säkerhetsrådet och då i synnerhet de fem permanenta medlemmarna (de Jonge Oudraat, 1996, s. 491).

Idag utförs även interventioner på grund av humanitära skäl, som trots att de inte är accepterade av alla stater är en ytterligare åtgärd till skillnad från tidigare interventioner, vilka ägde rum enbart i syftet att skydda internationell fred och säkerhet. Ifall ett land bryter mot mänskliga rättigheter eller ifall ett inbördeskrig äger rum skall ett land inte kunna skydda sig bakom suveränitetsprincipen (de Jonge Oudraat, 1996, s. 492). Bara för att staterna är suveräna innebär det inte att de får frånse de mänskliga rättigheterna. Suveränitet innebär inte enbart makt utan även ansvar över medborgarna (Annan, 1999, s. 6).

Enligt FN-stadgan skall medlemsstaterna lösa sina internationella tvister med fredliga medel och avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annans stat territoriella integritet eller politiska oberoende (Kapitel II i FN-stadgan). Medlemsstaterna får alltså inte använda sig av militär maktanvändning så länge detta inte sker i självförsvar. Om det finns hot om fred och säkerhet finns det flera olika åtgärder som FN kan använda sig av. *"FN kan uppmana parterna att avstå från maktmedel, man kan medla mellan parterna och hjälpa dem att komma överens om en fredlig lösning genom ett fredsavtal och man kan utöva politiska påtryckningar på en eller flera av parterna"* (Agrell et.al., 2002, s. 46).

5.1 Sanktioner

Icke-militära sanktioner är en av säkerhetsrådets åtgärder att ta till ifall det konstaterats att det finns ett hot mot freden, ifall ett fredsbrott begåtts eller att angreppshandlingar föreligger. Vad gäller sanktioner kan FN binda alla medlemsstater vid beslutet och alltså tvinga alla medlemmar att delta (med undantag för de fem stormakterna med vetorätt). Detta sker genom tvåtredjedelsmajoritet och med enighet bland de fem permanenta medlemmarna. Dessa sanktioner tar man till ifall andra åtgärder inte gett resultat.

I praktiken innebär sanktioner att FN:s medlemsländer utfärdar import- eller exportförbud mot landet i fråga, som då drabbas ekonomiskt. De icke-militära sanktionerna kan antingen vara bindande för medlemsstaterna eller enbart rekommendationer.

Flera länder, däribland Irak, har utsatts för sanktioner då brott har begåtts mot internationell fred och säkerhet. Ifall sanktionerna innebär ett avbrytande av de ekonomiska förbindelserna görs vanligtvis undantag för läkemedel och humanitärt bistånd. Frysning av ett lands tillgångar utomlands är också en typ av sanktion som tillämpats. De sanktioner som FN tillämpat har haft negativa konsekvenser för de utsatta ländernas ekonomi. Sanktionernas effekter har dock i flera fall försvagats då det förekommer systematiska brott mot dem. En nackdel med användandet av denna typ av åtgärd är att de även kan drabba

de svaga i samhället. Det utsatta landet kan då använda sig av FN som syndabock för att förklara alla problem i landet och därmed vinna stor internationell opinion.

FN använder sig även av inspektioner för att kontrollera att länder inte använder sig av massförstörelsevapen. Irak har drabbats av detta medel. Inspektionerna började till följd av Iraks invasion av Kuwait för att sedan ha ett uppehåll fram till december 2002. Upphållet berodde på att vapeninspektörernas arbete försvårades av den irakiska administrationen (Gabrielson, 2003, s. 155-157 och Agrell et.al., 2002, s. 46, 55).

5.2 Fredsbevarande operationer

Fredsbevarande är en av de viktigaste uppgifterna för Förenta Nationerna, men det nämns inte utförligt i konstitutionen. Det som skrivs är att:

”För att bidra till upprätthållande av internationell fred och säkerhet utfästa sig Förenta Nationernas samtliga medlemmar att, på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt avtal eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, det bistånd och de förmåner, däribland rätt till passage, som äro nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet” (FN-stadgan art. 43).

Detta är artikel 43 i kapitel VII i FN-stadgan. Detta kapitel ger FN möjlighet att använda våld om nödvändigt för att möta ett hot mot fred och säkerhet. Kapitel VI handlar om att konflikter i första hand skall behandlas med medling och fredliga lösningar. Om detta inte fungerar kan man se vidare till kapitel VII som handlar om intervention i ett land. En sådan intervention kan även utföras på fredliga premisser i form av exempelvis sanktioner. Även artikel 42 beskriver möjligheterna att använda våld för upprättandet av fred och säkerhet:

”Finner säkerhetsrådet, att åtgärder enligt artikel 41 skulle bli otillräckliga eller redan visat sig otillräckliga, äger rådet företa sådant inskridande medelst luft-, sjö-, eller landstridskrafter, som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Dessa åtgärder kunna innefatta demonstrationer, blockad samt andra operationer av luft-, sjö- och landstridskrafter tillhörande medlemmar av Förenta Nationerna” (FN-stadgan art. 42).

Det som i folkmun kallas fredsbevarande operationer finns alltså inte definierat i stadgan. Den officiella definitionen man använder sig av i FN är att en *”fredsbevarande operation har kommit att utgöra en operation som involverar militär personal, men utan framtvängande makter, initierad av Förenta Nationerna, med syfte att upprätthålla eller återinföra internationell fred och säkerhet”* (Ramsbothan och Woodhouse, 1999, s. xi). Av Dag Hammarskjöld beskrevs fredsbevarande operationer som kapitel sex-och-ett-halvt-initiativ då dessa initiativ anses hamna någonstans mellan kapitel VI och kapitel VII.

Den första operation som ses som en fredsbevarande var UNEF 1. Denna ägde rum 1956 och bevakade krisen vid Suezkanalen. Operationen ledde till att Dag Hammarskjöld och dåvarande ordföranden i generalförsamlingen – Lester B. Pearson – etablerade ett antal principer och grundregler som gällde för dessa operationer.

- *Principen om att konfliktens parter skall samtycka till etablerandet av uppdraget.*
- *Principen om att våld enbart skall användas i självförsvar.*
- *Principen om frivilliga beredskapsbidrag från små och neutrala länder att medverka i trupperna.*
- *Principen om opartiskhet.*
- *Principen om att fredsbevarande operationer skall kontrolleras av generalsekreteraren.*

(Ramsbothan och Woodhouse, 1999, s. xi-xiii)

Under trettio år fungerade det bra att arbeta efter dessa principer. Under kalla kriget utfördes tretton fredsbevarande operationer och alla ledde till en utveckling av dessa principer och arbetet med operationerna. Efter kalla krigets slut, och med de ändrade förutsättningarna, har dessa principer kommit att debatteras (Ramsbothan och Woodhouse, 1999, s. xi-xiii).

Flera olika fredsbevarande operationer kom till under 80- och 90-talen, de flesta av dessa var anpassade till interna konflikter. Boutros-Ghali arbetade hårt för att utveckla dessa operationer och utkom i juni 1992 med en rapport där han beskrev den ökade roll han ville att FN skulle ha för arbetet för fred (de Jonge Oudraat, 1996, s. 490).

Fredsbevarande operationer kan delas in i flera olika delar som har utvecklats med åren. Definitionerna är allmänt hållna och operationerna anpassas till de olika situationerna. Sättet att dela in fredsbevarande operationer skiljer sig åt mellan olika källor, nedan följer exempel på hur dessa kan delas in.

Preventiv diplomati (*“Preventive Diplomacy”*)

Detta arbete är enligt många att föredra när det kommer till fredsarbete. Genom de olika kontor FN har världen över försöker man så tidigt som möjligt upptäcka de tecken som varnar för att en eventuell konflikt eller krigssituation kan komma att uppstå. Ifall försöken att förhindra att en sådan situation uppstår misslyckas skall istället försök göras till att utbredningen av dem begränsas.

Metoden preventiv diplomati introducerades av Dag Hammarskjöld och användes även av de Cuéllar under kalla kriget. Det var dock efter kalla krigets upphörande som denna typ av konfliktförhindrande fick en lika viktig roll som under Hammarskjölds tid. Kofi Annan har sedan han övertog posten som generalsekreterare 1997 utvecklat detta arbetssätt som numera även utförs av flera andra aktörer (till exempel EU och NATO).

Fredsskapande verksamhet (*“Peacemaking”*)

Denna arbetsform innebär att man använder sig av diplomatiska former för att uppmana parter att lägga ner sina vapen och istället förhandla fram en lösning. Man använder sig alltså av fredliga, icke-framtvingande medel för att finna lösningar på fredshotande tvister. Den fredsskapande verksamhetens legala bas återfinns i FN-stadgans artiklar 2 (3), 33, 36 och 99.

Fredsframtvingande verksamhet (*“Peace Enforcement”*)

Fredsframtvingande verksamhet innebär att FN:s utsända har tillstånd att använda vapen för att upprätthålla internationell fred och säkerhet i konkreta situationer. FN:s användande av fredsframtvingande åtgärder ses som ett misslyckande för organisationen, då detta är ett resultat av att de mer fredliga medlen FN kan använda sig av visat sig vara otillräckliga. Kapitel VII i FN-stadgan utgör den legala basen för den fredsframtvingande verksamheten.

Fredsbyggande verksamhet (*“Peace-building”*)

Fredsbyggande åtgärder innebär att man före, under och efter konflikten hjälper nationerna att främja fred och skapa förtroende och samarbete mellan de olika parterna. I genomförandet används en mängd aktiviteter och program inom frågor som rör politiska, humanitära och mänskliga rättigheter. I arbetet kan även det civila samhället, och då

framförallt icke-statliga organisationer, medverka. Den legala basen för denna verksamhet finner man i stadgans ”duty to cooperate”.

(Fasulo, 2004, s. 54-55, Eknes, 1995, s. 7-8 och Bring, 1994, s. 328 och www.un.org)

Med de reformer som i nuläget föreslås vill man att generalsekreterarens roll skall stärkas. Han bör få friare händer att leda sekretariatet och dessutom få ökade resurser för att kunna utforma en effektivare strategi för de fredsbyggande insatserna (Eriksson, 2005, s. 31).

Flera av FN:s fredsbevarande operationer har varit utsatta för hård kritik. Detta gäller bland annat UNSOM i Somalia och UNPROFOR i före detta Jugoslavien. Somliga anser att kritiken är befogad medan andra anser att den är orättvis. De som försvarar FN i dessa lägen påstår ofta att det är fel att anklaga FN som organisation då det är medlemsländerna som avgör hur organisationen skall arbeta och medlemsländerna avgör också de fredsbevarande operationernas förutsättningar. Konstateras kan dock att det alltid är en utmaning med fredsbevarande operationer, särskilt när det handlar om väpnade insatser. Det är många delar i en operation som tillsammans skall fungera, viktiga beslut skall fattas om bland annat medarbetares befogenheter. Ytterligare en utmaning för FN är att se till att likartade konflikter behandlas lika (Eknes, 1995, s. 8-9).

5.3 Första- och andragenerationens fredsbevarande operationer

Termerna för fredsbevarande uppdrag blandas ofta ihop, det är ett komplext system med olika verksamheter, därför delas de även in i förstagenerationens och andragenerationens fredsbevarande operationer.

Skillnaderna mellan de två typerna av fredsbevarande operationer är att andragenerationens operationer främst syftar till att assistera en eller flera stater att få till stånd en politisk lösning på en konflikt. Under Dag Hammarskjölds tid var det övergripande målet att hålla tredje världen utanför USA:s och Sovjetunionens sfär för att förhindra ytterligare konflikter mellan dem och ett spridande av kalla kriget.

Andragenerationens fredsbevarande operationer är heller inte begränsade till ett militärt mandat utan kan även bestå av ickemilitära mandat. Dagens operationer har en komplexare uppbyggnad med till exempel verifikationer, observationer av val, skydd av mänskliga rättigheter, assistans till rättsväsendet, hjälp till flyktingar och assistans vid minröjning.

Efter kalla kriget har de fredsbevarande operationerna riktat sig mer mot interna konflikter. Detta på grund av att de stormakter som tidigare stöttat eller bevakat konfliktregimer upphörde med detta. Slutet på kalla kriget ledde även till att fler konflikter löstes och de västerländska makterna lade mer fokus på att införa demokrati och fria val i exempelvis Östeuropa.

Förstagenerationens fredsbevarande hade ofta ett mandat som talade om exakt vad som fick göras. Idag arbetar man mer flexibelt och anpassar sig till situationerna, det är heller inte ovanligt att man tar hjälp av regionala och icke-statliga organisationer i arbetet (Ratner, 1996, s. 14-24).

5.4 Summerande avslutning

Om FN:s säkerhetsråd anser att det finns ett hot mot fred och säkerhet har man rätt att, trots suveränitetsprincipen, blanda sig i ett lands inomstatliga affärer.

FN har flera åtgärder att använda sig av gentemot ett land om man anser att det finns ett hot mot fred och säkerhet. Icke-militära sanktioner är ett av dessa och innebär främst att man gemensamt avbryter de ekonomiska förbindelserna med ett land. Andra åtgärder är inspektioner och fredsbevarande operationer.

Principerna som ligger till grund för de fredsbevarande operationerna utvecklades av Dag Hammarskjöld på 50-talet. Förutsättningarna för operationerna har ändrats i och med kalla krigets slut, men principerna är till stor del desamma. Det finns flera sätt att dela in den fredsbevarande verksamheten som hela tiden utvecklas. Det vanligaste sättet att dela in dem är enligt följande: preventiv diplomati, fredsbevarande verksamhet, fredsskapande verksamhet, fredsframtvängande verksamhet och fredsbyggande verksamhet. Man kan även dela in dem i först- och andragenerationens fredsbevarande operationer. Verksamheten under Dag Hammarskjölds tid tillhör då förstagenerationen och dagens aktivitet tillhör andragenerationen.

Inför reformeringen av Förenta Nationerna finns det förslag om att det skall bildas en kommission för fredsbyggande. Kommissionens uppgift skulle vara att sätta in resurser för att återställa ordning ifall en stat är på väg att kollapsa. Kommissionen skulle ha som mål att få den ekonomiska och sociala utvecklingen att fungera, samt organisera återuppbyggandet.

6 Dag Hammarskjöld

Detta kapitel syftar till att ge läsaren en bakgrund till Dag Hammarskjöld och hans agerande i Kongokonflikten. Kapitlet försöker följa de påverkande faktorer som tidigare tagits upp i kapitel 4. Dessa är *personlighet, FN-stadgan, sekretariatet, medlemmarna* och *det internationella systemet*. Av dessa läggs störst vikt på personlighet och det internationella systemet. Personlighet då det är generalsekreterarens intressen som beslutar vilken del av arbetet generalsekreteraren kommer att fokusera på. Då Dag Hammarskjöld var generalsekreterare under kalla kriget hade det internationella systemet stor betydelse för studien. Detta främst på grund av att arbetet som uppkommer i konfliktsituationer i stor utsträckning påverkas av hur det internationella systemet ser ut. Som tidigare nämnts kommer sekretariatet inte att tas upp i detta kapitel, att sekretariatet inte tas upp innebär dock inte att dess påverkan utesluts från diskussionsdelen.

För Dag Hammarskjöld skulle Kongokonflikten leda till stora problem med Sovjetunionen samt problem med USA och ytterligare medlemsstater. Konflikten kom även att orsaka problem och ifrågasättanden om organisationen och säkerhetsrådets roll, men framförallt generalsekreterarens roll.

6.1 Bakgrund Dag Hammarskjöld

Dag Hammarskjöld föddes 1905 i Jönköping. Familjen flyttade snart till Uppsala där hans far, Hjalmar Hammarskjöld, började arbeta som landshövding. Hans far var statsminister i Sverige under första världskriget och kämpade för att hålla Sverige neutralt. 1930 tog Dag Hammarskjöld en juridisk examen vid Uppsala Universitet och 1933 doktorerade han i ekonomi på Stockholms Universitet. Under tio år arbetade han sedan på Finansdepartementet och innehade även en post inom Sveriges Riksbanks styrelse. Det var först 1947, i och med att han började arbeta på Utrikesdepartementet, som han på allvar startade sin internationella bana. 1948-1953 arbetade han bland annat med internationella förhandlingar som Sveriges huvuddelegat i OEEC. Dag Hammarskjölds uppdrag gav honom stor politisk och internationell erfarenhet (Wallenstein, 2004, s. 4-5).

6.2 Bakgrund Kongokonflikten

Kongo blev en belgisk koloni 1908 efter att Leopold II tvingats avstå från landet (Sköld, 1994, s. 17). Belgien förde en paternalistisk politik gentemot landet och under 1950-talet styrdes Kongos administration och näringsliv helt från Belgien. Det fanns inte många utbildade kongoleser och infrastrukturen styrdes av belgiska tekniker. Någon stor militärstyrka hade heller inte byggt upp inom kolonin då detta inte ansetts nödvändigt. Vid en krissituation kunde Belgiens trupper användas (Sköld, 1994, s. 22). Kongo var ett land rikt på naturtillgångar, bland annat koppar. Dessa tillgångar fanns främst i provinsen Katanga och var hårt exploaterade av privata belgiska företag (Rovine, 1970, s. 309).

Under 1959 började kongoleserna demonstrera för att uppnå självständighet och olika rörelser i landet växte fram (Rouleau, 2004). Då oroligheter uppstod och den annars blomstrande ekonomin drabbats, meddelade den belgiska regeringen att en plan arbetats fram för Kongos frigörelse (Sköld, 1994, s. 23-24). En konferens hölls för att diskutera hur frigörelsen skulle gå till och det beslutades att Kongo skulle övergå till självstyre den 30 juni 1960. Svårigheterna landet skulle komma att stå inför underskattades av de kongolesiska representanterna. Under flera månader arbetades avtal fram för hur landet skulle styras och

vilka som skulle erhålla de viktiga posterna, men ingenting gjordes för att förbereda Kongo för självstyre. Belgarna påverkade i stor utsträckning vilka som skulle sitta i regeringen och det beslutades att de även efter självständigheten skulle ha stort inflytande inom militären och näringslivet. Politikerna i Kongo representerade olika grupper och det fanns tendenser till splittringar. Tiden före självständighetsdagen gick därför åt till att försöka föra ett samarbete mellan dessa och lite tid lades på administrativ förberedelse.

Svårigheterna för att förbereda Kongo för självstyre var stora på grund av de många etniska grupperna i landet. Regionerna i landet var mångskiftande även med hänsyn till näringsliv och ekonomi. Under det belgiska styret hade några större ansträngningar inte gjorts för att samordna grupperna och regionerna till en enhetlig stat, vilket var en bidragande orsak till det tillstånd av kaos som skulle komma att följa självständigheten (Sköld, 1994, s. 24-28, och Rouleau, 2004).

Inför valet fanns 120 olika politiska partier, varav endast ett (Lumumbas parti) strävade för att landet skulle förbli ett enat Kongo. Det fanns även partier (Kasavubus parti) som ville att Kongo skulle bli en federal stat. Vid regeringsbildandet, med Lumumba som premiärminister och Kasavubu som president, gjorde man därför en kompromiss. Kongo skulle bli en enhetsstat där de olika provinserna skulle få en del självstyre i form av egna regeringar och parlament (www.landguiden.nu).

Då lite hade gjorts för att samordna de över 200 etniska grupperna i landet uppstod snart konfrontationer mellan dessa. En del regioner ville bryta sig ur landet, till exempel Katanga som var speciellt viktig för landet då denna region stod för en stor del av landets tillgångar med högst exportsiffra och därmed var den viktigaste regionen ekonomiskt sett (Rouleau, 2004).

Den nya regeringen beslutade att avskeda den belgiska officerskåren, detta skapade oro bland belgarna som satte in trupper för att försvara den belgiska befolkningen i landet. Lumumba och Kasavubu fick då FN:s stöd som uppmanade de belgiska styrkorna att dra sig tillbaka. Lumumba tog även emot sovjetiskt bistånd vilket orsakade en konflikt mellan premiärministern och presidenten. Dessa försökte avsätta varandra vilket ledde till att Mobutu istället tillfälligt tog makten i arméns namn. Lumumba mördades strax därefter och upplopp uppstod på många håll (www.landguiden.nu).

6.3 Påverkande faktorer

6.3.1 Personlighet

Det är de tidigare erfarenheter från arbetsområden samt generalsekreterarens personlighet som påverkar vilka delar denne kommer att fokusera på. Dag Hammarskjöld som kom från det neutrala Sverige hade ett stort intresse för internationell politik samt den fredsbevarande verksamheten.

1952 var Dag Hammarskjöld medlem i den svenska delegationen i FN. Då Lie lämnade sin post i november 1952 fanns det önskemål från vissa länder, däribland Frankrike och Storbritannien men kanske framförallt Sovjetunionen, att den nye generalsekreteraren skulle vara mer tillbakadragen och inte arbeta så mycket för publicitet. Det ansågs att Dag Hammarskjöld skulle vara ett bra alternativ. Innan han kom på tal var det många andra personer som föreslogs och diskuterades.

I mars föreslog Frankrike Dag Hammarskjöld som kandidat för posten. Frankrike hade tidigare varit i kontakt med Hammarskjöld genom olika samarbeten. Det fanns dock andra länder som inte kände till honom lika väl, men både USA och Sovjetunionen godkände förslaget. Den ende som satte sig emot förslaget var Trygve Lie. Generalförsamlingen godkände kandidaten och den 10 april 1953 svor Dag Hammarskjöld eden som FN:s nye generalsekreterare (Rovine, 1970, s. 273-274). Att Hammarskjöld kom från det neutrala Sverige sågs som en fördel. Många av FN:s medlemmar trodde (och hoppades) att Dag Hammarskjöld skulle hålla en lägre profil än vad Trygve Lie gjort. Det visade sig dock att han istället skulle komma att utveckla generalsekreterarens roll ytterligare.

Dag Hammarskjöld såg FN som ett viktigt steg mot världsordning, arbetet i FN skulle vara en process som hela tiden utvecklades och ändrades. Resultat kunde inte utläsas efter till exempel ett år, då många steg i utvecklingen mot världsordning var osynliga. Hammarskjöld ansåg att det främst fanns tre stora utmaningar i arbetet i FN; relationerna mellan Afrika och Asien å ena sidan och de västerländska länderna å andra sidan, den ekonomiska utvecklingen i de länder som halkat efter under industrialiseringens utveckling och till slut de konflikter som existerade mellan de olika ideologierna som delade upp världen. Världspolitiken och framförallt utvecklingen i de nya asiatiska och afrikanska medlemsländerna var av speciellt intresse för Hammarskjöld. Att FN skulle arbeta för självständighet för kolonierna var dessutom en betydelsefull del. Han ansåg också att de globala institutionerna spelade en stor roll för den ekonomiska utvecklingen i fattiga länder (Rovine, 1970, s. 277-278).

Dag Hammarskjölds arbete för organisationen innehöll bland annat utvecklandet av det som kom att kallas FN-närvaro. Han ansåg att FN inte enbart skulle spela en roll då krissituationer uppstod utan att organisationen borde finnas på plats tidigare, i ett slags förebyggande syfte. Innan en eventuell landskris uppstod skulle FN alltså vara representerade på plats för att fylla det politiska och ekonomiska vakuum som uppstår. Detta skulle göras innan stormakterna hann ta denna plats. Detta skulle komma att bli ett av Dag Hammarskjölds viktigaste instrument under sin tid som generalsekreterare. FN-närvaron kunde se ut på olika sätt, ibland byggde man upp en slags FN-ambassad, ibland sändes en FN-mission och ibland sändes enbart en person för att finnas till hands för landet (Möllerstedt, 1981, s. 175-176).

Tidigt insåg Hammarskjöld att övergångsskiftet i Kongo kunde bli oroligt och borde övervakas av Förenta Nationerna. När han besökte landet i januari 1960 förstod han hur lite förberedelse som skett inför självständigheten och han var orolig över de konsekvenser detta kunde få för landet. Därför skickades en tjänsteman från FN, Ralph Bunche, till Kongo i maj månad för att finnas på plats för att kunna ge råd till den nya regeringen och för att rapportera till FN om läget i landet. Detta var en så kallad FN-närvaro som Dag Hammarskjöld tidigare hade infört. Vad Hammarskjöld inte insett var hur stor krisen i Kongo skulle komma att bli.

Ralph Bunche höll generalsekreteraren uppdaterad om utvecklingen i Kongo och gav honom råd för hur FN borde gå tillväga. Landets ansökan om medlemskap i organisationen antogs den sjunde juli 1960. Hammarskjölds största fasa för det nyligen självständiga landet var att det skulle invaderas av europeisk militär. Detta, ansåg han, skulle leda till en total kollaps för relationerna mellan Afrika och Europa, men en sådan invasion skulle även få förödande konsekvenser för resten av världen. Generalsekreterarens farhågor besannades och belgiska trupper anföll landet (Urquhart, 1984, s. 389-391).

Den 10 juli kom det till Hammarskjölds kännedom att Kongo hade bett USA om assistans. Han reste genast till New York för att snabbt sammankalla ett möte i säkerhetsrådet och med den Afrikanska gruppen. USA:s statssekreterare, Christian Herter, bekräftade att USA fått en förfrågan om att assistera Kongo med militär hjälp. Herter förklarade också att USA inte hade några planer på detta så länge det inte gick via FN.

Ytterligare problem uppstod när Moise Tshombe den 11 juli förklarade provinsen Katanga självständig. Situationen skulle komma att orsaka stor rädsla i landet, detta ledde till att belgarna började fly, lag och ordning i landet kollapsade och den ekonomiska aktiviteten upphörde. Dag Hammarskjöld hade först och främst tänkt sig att hjälpen till landet skulle handla om att ge teknisk assistans inom säkerhetsadministration. Men när Kongos förfrågan om hjälp nådde FN hade denna ändrats från att upprätthålla internationell ordning till att bekämpa belgarna, då striderna mellan kongoleser och belgare trappats upp betydligt. Efter att situationen försämrats och belgarnas rädsla ökat hade även antalet belgiska trupper ökat – med syfte att skydda de europeiska medborgarna. Därför bad Kongo om att få FN:s hjälp att skydda territoriet från belgarna och de hoppades på snabb hjälp från FN (Ibid., s. 396).

6.3.2 FN-stadgan

Den starkare interventionspolitiken som utvecklades inom FN i och med konflikten i Kongo har fått konsekvenser för det fortsatta arbetet med fredsbevarande operationer. Arbetet med Kongokonflikten följdes också av ett antal lärdomar för organisationen. Det var den första gången som man hade arbetat på så främmande grunder och i en miljö där staten och dess institutioner kollapsade. Det var den första fredsbevarande operationen som innehöll en viktig civil del. Det var även denna operation som initierade frågan om kapitel VII och användandet av våld. Operationen är en av få som gått från att endast bevaka till att innehålla tillåtelse att använda våld. Denna operation samt de andra tretton som ägde rum under kalla kriget har gradvis utvecklat det tillvägagångssätt med principer, procedurer och utförande som idag används i FN:s fredsbevarande operationer (Ramsbothan och Woodhouse, 1999, s. xi-xiii).

När striderna i Kongo trappades upp ytterligare ansåg Dag Hammarskjöld att en militär insats var det enda hoppet för att uppmuntra belgarna att lämna landet och därmed undvika en total kollaps samt att hålla andra eventuella aktörer utanför. På morgonen den 13 juli använde sig Dag Hammarskjöld av artikel 99 för att sammankalla ett säkerhetsrådsmöte. Denna artikel hade aldrig tidigare använts vilket orsakade mycket uppmärksamhet i media.

Förslaget som Hammarskjöld presenterade på mötet innehöll ett utkast på hur man skulle gå tillväga med situationen i Kongo. Syftet med hjälpen till Kongo skulle vara att under en svår övergångsperiod hjälpa dem med att upprätthålla säkerheten i landet då de inte ensamma klarade av detta. Hjälpen skulle innehålla tre delar, man skulle ge teknisk assistans inom området för säkerhetsadministration, FN-trupper skulle sändas till landet för beskydd och man skulle även erbjuda nödhjälp i form av mat. (Ramsbothan och Woodhouse, 1999, s. xi-xiii).

6.3.3 Medlemmarna

Ett viktigt och svårt arbete för Dag Hammarskjöld var att utveckla FN till en neutral ledande organisation utanför USA:s och Sovjetunionens påverkan. Han lyckades stärka

FN:s och generalsekreterarens position vilket inte var så populärt hos de båda stormakterna. När han tackade ja till sitt andra mandat betonade han att han tänkte fortsätta med sin neutrala hållning utan att låta sig påverkas politiskt från någon stat.

Under det första säkerhetsrådsmötet, angående konflikten i Kongo, som Dag Hammarskjöld sammankallade till var ingen av medlemmarna emot hans förslag – inte ens när det kom till finansieringen. Dag Hammarskjöld satte genast igång med arbetet och kontaktade de viktigaste aktörerna och Ghana meddelade samma dag att de hade två bataljoner tillgängliga att sända till Kongo. Hammarskjöld kom med förslag om hur FN-styrkan skulle se ut, det var viktigt med element från afrikanska stater och inga av de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet skulle ingå. Sverige kom också att spela en viktig roll i de fredsbevarande operationerna i Kongo då det var viktigt med neutrala stater i styrkan (Ramsbothan och Woodhouse, 1999, s. xi-xiii).

Stormakterna hade olika motiv för sina ställningstaganden i säkerhetsrådet, det var dock ingen som var direkt engagerad. Därför hade generalsekreteraren möjlighet att få säkerhetsrådet att enas. Det var en balansgång för Dag Hammarskjöld och de första resolutionerna som skrevs var vaga. (Sköld, 1994, s. 231).

Den resolution som man fick igenom i säkerhetsrådet var en tunisisk version som var tuff nog för att inte Sovjetunionen skulle lägga in sitt veto och mild nog för att inte Frankrike (Belgiens allierade) skulle lägga in sitt veto. Kina, Frankrike och Storbritannien avstod dock från att rösta. Resolution 143 gav generalsekreteraren mandat att vidtaga de nödvändiga åtgärderna för att hjälpa den kongolesiska regeringen, militärt och tekniskt, tills dess att de själva kunde klara uppgiften.

Den operation som snabbt planerades fick namnet ONUC (Organisation des Nations Unies au Congo). Metoden för operationen var vag eftersom man tidigare inte arbetat med liknande situationer. ONUC:s syfte skulle vara att avlägsna hotet mot internationell fred och säkerhet genom att arbeta för ett tillbakadragande av de belgiska trupperna från hela Kongo, man skulle hjälpa den kongolesiska regeringen att upprätthålla lag och ordning i landet, man skulle se till att viktiga servicefunktioner fortsatte att fungera och man skulle hjälpa till med organiserandet av den administrativa delen i landet och träna kongoleserna att själva kunna hantera detta i framtiden (Urquhart, 1984, s. 390-407).

6.3.4 Det internationella systemet

Under den tid som Dag Hammarskjöld hade posten som generalsekreterare och som Kongokrisen ägde rum, var det de frysta relationerna mellan de två supermakterna USA och Sovjetunionen som främst påverkade världspolitiken. Det var en tid av ideologiska motsättningar och avkolonisering.

Dag Hammarskjöld var från många håll illa omtyckt för de framsteg han åstadkommit gällande världsordningen, FN:s ökade betydelse och även den ökade betydelsen för enskilda individers agerande. Det var dock Kongokonflikten som skulle leda till mest kritik gentemot generalsekreteraren och då främst från Sovjetunionen (Rovine, 1970, s. 271-272).

Den sovjetiske ledaren Chrusjtjov ansåg att FN främst var ett instrument för antisovjetisk politik. I exempelvis Korea stred den sovjetiska koalitionen mot USA-koalitionen med FN-mandat. Chrusjtjov ansåg också att alla de initiativ och förslag som framfördes av Sovjetunionen i FN gemensamt motarbetades av västvärlden och han var därför inte en

stor anhängare av organisationen utan valde ofta att gå sin egen väg. (Freden som äventyr – Chrusjtjov, 2005, s. 61-70).

FN fyllde i Kongo det vakuum som antagligen annars skulle fyllas av andra aktörer med inflytande från öst-västkonflikten. Generalsekreteraren ville genom FN:s intervention förhindra att stormakterna USA och Sovjetunionen lade avkoloniserade stater i Afrika till sina intressesfärer. Han ansåg att detta skulle kunna fördröja demokratiseringen av staterna. Ifall stormakterna skulle hålla sig utanför, fanns det fortfarande hot om att etniska, ideologiska, ekonomiska eller tribunala konflikter skulle uppstå. Resolution 143 gav generalsekreteraren ansvar för agerandet i Kongokonflikten, den sade däremot ingenting om vad som skulle göras, till exempel om vilken militär assistans man skulle använda sig av, men vapen fick bara användas i självförsvar. Den vaga resolutionen orsakade snart problem.

Kongoleserna började ställa krav på FN om att de effektivt och snabbt skulle se till att de belgiska trupperna drog sig tillbaka. Om detta inte skedde inom en viss tid hotade kongoleserna med att söka stöd hos Sovjetunionen. Kalla kriget påverkade även Dag Hammarskjölds arbete i New York. Sovjetunionen hade uttryckt missnöje över att USA hade en liten del i operationen och ansåg att detta var ett sätt att förbereda för en invasion av Kongo från väst. Hammarskjöld gjorde sitt bästa för att uppmuntra de belgiska trupperna att lämna landet och lyckades få Sovjetunionen och USA att komma överens i säkerhetsrådet så länge det ena landet inte vann mer än det andra på det. Kongos val var i det här fallet att lita på FN:s hjälp eller att bli beroende av en supermakt (Urquhart, 1984, s. 390-407).

Det var först den 21 februari 1961 som det beslutades att våld var tillåtet att användas för att förhindra att ett inbördeskrig skulle bryta ut. I resolution 161 gav säkerhetsrådet FN tillåtelse att använda ”alla nödvändiga medel” för att förhindra utbrytandet av ett inbördeskrig i Kongo. I ”alla nödvändiga medel” ingår även användandet av våld, som sista utväg. (www.un.org)

Den 24 november samma år beslutade man även genom resolution 169 att våld skulle vara tillåtet att användas för att föra de utländska militärerna och medborgarna ut ur landet och i säkerhet. I och med detta beslut övergick även operationen från att vara fredsbevarande (peace-keeping) till att ha inslag av militära sanktioner (peace-enforcement) (Skjöld, 1994, s. 231).

Det största problemet med situationen i Kongo utvecklades till att bli utbrytandet av provinsen Katanga, denna aktion stöddes finansiellt av utomstående stater. På väg till förhandlingar angående Katanga störtade generalsekreterarens flygplan och Dag Hammarskjöld omkom den 17 september 1961.

Efter Dag Hammarskjölds död fortsatte operationen i Kongo ytterligare tre år och trots vissa komplikationer ansågs operationen framgångsrik (Ibid.).

6.4 Summering

När Dag Hammarskjöld valdes till generalsekreterare var det många som trodde att man hade valt en tystlåten och tillbakadragen generalsekreterare som skulle hålla en låg profil. Det skulle dock visa sig att denne karismatiske ledare istället tog en mycket aktiv roll och strävade för organisationens utveckling. Dag Hammarskjölds intressen låg främst i att utveckla Afrika och Asien och att arbeta för avkoloniseringen.

Dag Hammarskjöld såg tidigt problemen i Kongo, han insåg däremot inte vilken stor utmaning denna konflikt skulle bli för honom.

Hur Dag Hammarskjöld valde att fatta sina beslut gällande konflikten i Kongo beror till stor del på de påverkande faktorer som tas upp i kapitel 4.

Dag Hammarskjöld hade ett stort intresse för fredsbevarande operationer och utvecklade den del som kallas FN-närvaro inom verksamheten. Hans intressen för Afrika och avkoloniseringen var det som från början förde honom till Afrika där han insåg att situationen i Kongo var viktig att övervaka. Afrika låg på denna tid till stor del utanför stormakternas intressesfär vilket gjorde det lättare för generalsekreteraren att agera.

Dag Hammarskjöld drog nytta av den grå zonen i FN-stadgan och de möjligheter som denna erbjuder generalsekreteraren ifall den används på rätt sätt. Han valde att göra detta för att han snabbt och lätt skulle kunna ta itu med konflikten i Kongo. Genom att använda sig av artikel 99 stärkte han sin roll och möjligheterna till agerande.

Kapitlet behandlar inte sekretariatet, detta beror på att Dag Hammarskjöld främst var en general. För att en generalsekreterare skall kunna genomföra sina idéer på ett så effektivt sätt som Dag Hammarskjöld gjorde kan man dra slutsatsen att han hade ett starkt och effektivt sekretariat bakom sig.

På grund av den rådande världspolitiska situationen under kalla kriget använde sig Dag Hammarskjöld av de neutrala medlemmarna i FN när han byggde upp de fredsbevarande trupperna. Sverige kom därmed att spela en stor roll i den fredsbevarande verksamheten i Kongo. Med hjälp av kontakterna generalsekreteraren hade byggdes verksamheten upp snabbt och effektivt. Att antalet medlemmar i FN var lågt under Dag Hammarskjölds tid som generalsekreterare innebar förmodligen att det var lättare för honom att genomföra beslut snabbt.

Kalla kriget påverkade under Dag Hammarskjölds tid arbetet i FN och avgjorde vilka områden verksamheten koncentrerades till. Generalsekreterarens kanske största och viktigaste utmaning var att hålla stormakterna utanför Afrika och därmed konflikten i Kongo. Detta var en även en av anledningarna till varför Hammarskjöld ansåg det nödvändigt med en FN-närvaro i Kongo. Till en början lyckades generalsekreteraren med att hålla stormakterna utanför konflikten. Men deras intressen och maktkampen mellan öst och väst ökade med tiden och därmed också kritiken mot Dag Hammarskjöld.

7 Kofi Annan

Detta kapitel ger en introduktion till Kofi Annan och hans förutsättningar att agera i Irakkonflikten. Kapitlet är uppbyggt kring de påverkande faktorer som tidigare tagits upp i kapitel 4. Dessa är *personlighet, FN-stadgan, sekretariatet, medlemmarna* och *det internationella systemet*. Liksom i kapitlet om Dag Hammarskjöld läggs störst vikt på personlighet och det internationella systemet och sekretariatet kommer inte att behandlas.

Konflikten i Irak var en stor prövning för Kofi Annan och för FN. Organisationens makt och legitimitet har ifrågasatts av omvärlden efter USA:s unilaterala agerande.

7.1 Bakgrund Kofi Annan

"Hammarskjölds liv och död, hans ord och handlingar, har mer än någon annan man eller kvinnas i historien format allmänhetens förväntningar på generalsekreterarämbetet i FN. Hans vishet, anspråkslöshet och odelade plikt-känsla har blivit normgivande för alla tjänstemän på internationell nivå – särskilt, naturligtvis, för hans efterträdare – och är helt enkelt omöjliga att leva upp till. Det finns ingen bättre tumregel för en generalsekreterare i mötet med nya utmaningar och kriser än att fråga sig: "Hur skulle Hammarskjöld ha hanterat detta?"

(Kofi Annan i *Möten med Dag Hammarskjölds Vägmärken*, 2005, s. 21-22)

Kofi Annan föddes i Ghana 1938. Han växte upp med en framgångsrik far och hade möjlighet att gå på college, både i sitt hemland och i USA. Han läste sedan vidare i Genève på Institute of Advanced International Studies samt Massachusetts Institute of Technology.

Kofi Annan började arbetet som generalsekreterare den första januari 1997. Han är nu på sin andra period som sträcker sig fram till den sista december 2006. Att ha så många tidigare erfarenheter av arbete inom FN som Kofi Annan har är ovanligt för en generalsekreterare. Kofi Annan efterträdde Boutros Boutros-Ghali som generalsekreterare, denne hade blivit hårt kritiserad från många håll och framförallt USA ville förhindra att han valdes till en andra period. Man sökte därför kandidater för att efterträda honom och fann att Kofi Annan var den mest lämpade (Fasulo, 2003, s. 134–138 och *The Biography of Kofi Annan* – www.un.org).

7.2 Bakgrund Irakkonflikten

Konflikten i Irak kom att engagera hela världen och påverka världsmedborgarnas syn på världsordningen, USA och även Förenta Nationerna.

Den irakiska invasionen av Kuwait 1990 fördömdes av FN och genom resolutionerna 660 och 661 från augusti samma år infördes ett totalstopp av all handel med Irak med undantag för förnödenheter såsom mat och läkemedel.

Irak och Saddam Husseins regim hamnade återigen på USA:s agenda efter terrorattackerna mot World Trade Center den 11 september 2001. Irak anklagades då för att stödja terrorismverksamhet och man misstänkte även att Irak fortsatt utvecklade av massförstörelsevapen. George Bush hotade med att störta Saddam Hussein genom ett militärt anfall, för att införa en mer fredlig regim i landet. Bland makthavarna i USA uppstod konflikter om huruvida landet skulle ta upp ärendet i FN eller ifall man skulle hävda rätten till unilateralt beslutsfattande. Under sommaren 2002 tog krigsförberedelserna

fart på allvar. Ett sista försök att få med sig FN skulle komma att göras av Bush i sitt tal inför generalförsamlingen i september 2002. Men beslutet om invasion var i praktiken redan fattat av USA och Storbritannien (Bennis, 2004, s. 79-83 och Blix, 2004).

I talet som Bush höll förklarade han att han hoppades på stöd ifrån FN och att FN:s beslut skulle ses som ”irrelevant” ifall organisationen inte godkände Washingtons sätt att hantera avrustningskrisen i Irak. Säkerhetsrådet tog upp frågan om Irak och förhandlingarna kom att bli en utdragen process.

USA:s hot mötte mycket motstånd världen över, men fick stöd av bland annat Storbritannien. USA började inleda en militär uppladdning i Persiska viken men fick lov att avvakta FN:s beslut (Ibid.).

7.3 Påverkande faktorer

7.3.1 Personlighet

Annan började sin karriär inom FN efter att han avslutat sina studier i Genève 1962. Hans första tjänst var som administrativ handläggare för budgetfrågor i Världshälsoorganisationen. Sedan denna tjänst har Kofi Annans karriär i FN gått via ekonomiska kommissionen för Afrika, United Nations Emergency Force och Flyktingkommissariatet till FN:s högkvarter i New York. I New York har han arbetat som biträdande generalsekreterare för personalfrågor, säkerhetssamordnare för FN-systemet, biträdande generalsekreterare för programplanering, budget och finansiering, samt ekonomisk kontroll och analys. Han blev engagerad i Gulfkriget bland annat genom att förhandla med Irak om hur försäljningen av olja skulle kunna finansiera inköp av humanitära förnödenheter. Från mars 1992 arbetade han som biträdande generalsekreterare för fredsbevarande operationer, ett år senare blev han undergeneralsekreterare för samma frågor (The biography of Kofi Annan - www.un.org).

Sedan Kofi Annan blev vald till generalsekreterare har han haft som mål att reformera organisationen. Han vill även skapa ett närmare samarbete med det civila samhället, den privata sektorn och andra icke-statliga aktörer, samt stärka kvinnans roll inom sekretariatet. Kofi Annan och hans fru Nane Annan är båda mycket engagerade i Hiv/aidsproblemet. Generalsekreteraren har även skrivit en handlingsplan i millennierapporten som bland annat syftar till att avskaffa fattigdom och ojämlikhet och skydda människor från våldsamma konflikter (Fasulo, 2003, s. 134–138 och The Biography of Kofi Annan – www.un.org).

Fredsbevarande operationer är ett ämnesområde som är av stort intresse för Annan, ett av stegen i reformarbetet är att operationernas struktur. Han har själv stora erfarenheter inom området efter sin tid som undergeneralsekreterare och har tagit lärdom av de misstag som gjordes under bland annat kriget i Rwanda. År 2001 tilldelades Kofi Annan och FN Nobels fredspris med motiveringen att Kofi Annan gett nytt liv till organisationen (Ibid.).

Kofi Annan uppmanade världens länder att gå emot USA:s förslag om att invadera Irak. Men när USA sedan vände sig till FN för att få hjälp att åter uppbygga strukturen och införa ordning i Irak ansåg Kofi Annan att FN skulle ta på sig denna roll. Han ansåg att det viktigaste i detta skede var att återinföra säkerhet och demokrati i Irak. Han uppmanade även världens länder att ge organisationen stöd i detta arbete (Foreign Policy Bulletin, 2005, s. 32).

7.3.2 FN-stadgan

I början av 2003 framkom information om att IAEA och UNMOVIC inte ansåg att Irak samarbetade tillräckligt med inspektörerna i landet. De flesta länder i säkerhetsrådet ville ge Irak ytterligare tid på sig att redovisa alla fakta. Samtidigt ville USA, Storbritannien och Spanien få igenom en resolution om att Irak skulle uppfylla kraven före den 17 mars. Ett dödsläge uppstod där man inte kunde enas i säkerhetsrådet. Frankrike och Ryssland hotade med att lägga in sitt veto mot en resolution som skulle rättfärdiga användandet av våld i Irak. Ett godkännande till en krigsresolution skulle alltså inte vara möjligt och en eventuell amerikansk invasion skulle strida mot FN-stadgan och internationell lag. George Bush valde i detta läge att ställa ultimatumet att Saddam Hussein och hans män skulle lämna Irak inom 48 timmar. FN kallade hem sin personal och Saddam Hussein förklarade återigen att landet inte längre hade några massförstörelsevapen och att man inte tänkte lämna landet.

Den 20 mars anföll USA Irak med flyg, detta följdes av att amerikanska och brittiska markstyrkor gick in i landet och den 9 april hade styrkorna tagit kontroll över Bagdad (www.totalforsvaret.se och www.dn.se).

”Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser anghålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål” (FN-stadgan, art. 2, paragraf 4).

Artikeln ovan beskriver att medlemmarna i Förenta Nationerna inte får använda sig av våld. Det finns dock vissa undantag från detta som måste tas i beaktande. Ett undantag då det är acceptabelt att använda våld mot en annan stat är då säkerhetsrådet har gett tillåtelse till detta. Ytterligare en situation tas upp i artikel 51 i FN-stadgan som behandlar självförsvar. Enligt artikel 51 får självförsvar endast tas till ifall man blivit militärt attackerad. I fallet med Irakkriget hade varken USA, Storbritannien eller någon av deras allierade blivit attackerade. Somliga har påpekat att denna artikel även menar att man får använda sig av självförsvar då man *känner* sig hotad. Detta är i nuläget inte förenligt med stadgan och anses alltså fel, det anses också vara farligt inför framtiden om medlemsstaterna börjar tolka artikeln på detta vis (Dominicé, 2003, s. 137-143).

Washington försvarade för första gången sin rätt att gå till krig utan internationella bestämmelserns legitimitet när de gick in i Irak. Det var inte första gången man förde ett sådant krig, men första gången man försvarade handlingarna, vilket visar på den bristande maktbalans som existerar mellan USA och den övriga världen (Bennis, 2004, s. 79-83).

FN lyckades förhålla krigets utbrott med åtta och en halv månader. Organisationen använde sig under denna period av en fredlig metod mot hotbilden i Irak, nedrustning genom vapeninspektioner. Kofi Annan lyckades inte ena FN:s säkerhetsråd och organisationen tillhörde förlorarna när USA och Storbritannien startade angreppen mot Irak, helt utanför FN:s ramar. Många har ifrågasatt denna invasion och dess legitimitet med avseende på FN:s stadga (Lundh, 2003).

7.3.3 Medlemmarna

Kofi Annan lyckades inte ena säkerhetsrådet i Irakfrågan. Många anser att det var dömt från början då USA och Storbritannien redan hade fattat sitt beslut om invasion och egentligen bara vände sig till FN för att denna invasion skulle ses som legitim. När USA och Storbritannien invaderade Irak ansåg Kofi Annan att det var en sorglig dag för alla och

att USA bröt mot folkrätten när man struntade i FN. Sprickan mellan stormakten och organisationen ökade ytterligare efter att detta beslut fattats (Lundh, 2003).

7.3.4 Det internationella systemet

Efter kalla krigets upphörande och slutet på Gulfkriget tog en ny maktstruktur form. USA blev den dominerande staten i världen. Dagens världspolitisk styrs till stor del av ekonomiska intressen där oljan spelar en stor roll. De som innehar olja har även en stor makt då alla de stora länderna är beroende av oljan inom industrin och för den ekonomiska utvecklingen.

Den 11 september 2001, när mer än tre tusen människor dog i terroristattacken mot New York, ändrades miljoner människors bild av världen. Terrorism hade tidigare skett i begränsad utsträckning, främst geografiskt sett. Attacken i New York fick västvärlden att inse att detta var något som även kunde drabba dem och att tillräckliga skydd inte existerade.

Efter attacken mot World Trade Center i New York har den amerikanska utrikespolitiken gett större utrymme till hegemoniförespråkarna i landet. George W Bush beslutade sig genast för att föra ett krig mot terrorismen och dess anhängare och beskyddare. För att vinna detta krig insåg Bush att han skulle behöva internationellt stöd och vände sig därför till FN. Ett antal resolutioner antogs för att bekämpa terrorismen. I kriget mot terrorismen vann Bush stöd från det internationella samfundet. USA fick även stöd för den militära aktionen mot Afghanistan och talibanerna med syfte att få dem att lämna ut al-Qaidaledaren Osama bin Laden (Soderberg, 2005, s. 358-359).

Under hela 1990-talet stod Irak i fokus för den amerikanska utrikespolitiken. I och med George W Bushs valseger 2000 kom flera av de nya makthavarna i Washington att vara FN-motståndare och anhängare av ett så kallat regimskifte i Irak. Att störta Saddam Husseins regim skulle, enligt Bennis (2004), kunna innebära en ökad amerikansk närvaro i Persiska viken, större kontroll av oljetillgångar och en stärkt militär kapacitet för Israel.

Resolution 1441 som antogs den 8 november välkomnades av antikrigsrörelser runtom i världen. Enligt resolutionen fick våld ej användas, Irakkrisen ansågs vara en fråga om nedrustning och inte om regimskifte och den lyckades försena den amerikanska invasionen av Irak. För krigsmotståndarna var det hela egentligen en seger enbart av den anledningen att USA vände sig till FN.

FN ansåg att de tidigare påbörjade vapeninspektionerna skulle återupptas och resolutionen gav Irak 30 dagar på sig att redovisa alla fakta om massförstörelsevapen. Vapeninspektionerna som kom att kallas UNMOVIC leddes av svensken Hans Blix. Landet varnades också för att motstånd till samarbete kunde få allvarliga konsekvenser. Detta innebar dock inte något krigsbemyndigande, det var en resolution om nedrustning – inte om krig. Washington ansåg dock att resolution 1441 gav dem lov att besluta när militärt våld skulle vara berättigat för att driva igenom resolutionen.

Dagen innan Iraks deadline löpte ut, den 8 december, lämnade de in en inventarieförteckning över den kemiska, biologiska och nukleära verksamheten, inklusive information om produktion för civila ändamål. Deklarationen bestod av 12 000 sidor samt fem cd-skivor med arkivmaterial. De fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet skulle få tillgång till den kompletta dokumentationen medan de övriga medlemmarna i rådet

skulle få varsin förkortat version där informationen, om hur byggandet av en atombomb går till, skulle uteslutas (Bennis, 2004, s. 75-79, Blix, 2004 och www.totalforsvaret.se).

Colombias ambassadör var under denna tid ordförande i säkerhetsrådet och strax innan dokumentationen överlämnades till FN erhöll Colombia ett länge utlovat och sedan länge försenat bistånd från USA. När Iraks inventarieförteckning anlände till New York lämnades den över till en amerikansk diplomat som tog den vidare till Washington för kopiering. De exakta kopior som rådsmedlemmarna senare fick var i själva verket versioner som var förkortade med nästan 9 000 sidor. Information om amerikanska företag och amerikanska statliga instanser som försett Irak med WMD-program, material och utbildning under 70-, 80- och 90-talet hade bortredigerats (Bennis, 2004, s. 75-79).

Efter USA:s invasion av Irak uppstod en kaotisk situation i landet. Stormakten hade förbisett viktiga element som behövs när man helt eliminerar en statsapparat och anarki uppstår. Bush beslutade sig för att vända sig till FN när denna situation uppstod i Irak. USA:s tidigare unilaterala handlingar hade minskat FN:s legitimitet, men med denna förfrågan fick FN tillbaka en del av sin legitimitet. Kofi Annan ansåg i detta läge att det viktigaste var att stabilitet och demokrati utvecklades i Irak (Bringing the U.N. into the 21st Century, the New York Times, 2003).

Det var nu som utvecklandet av UNAMI (United Nations Assistance Mission for Iraq) tog form (UNAMI är ett intressant val av förkortning då det ofta påstås att dessa har en betydelse, UNAMI betyder en vän på franska). Enligt resolution 1546 innebär UNAMI:s mandat att man skall assistera den irakiska befolkningen och ge råd till den irakiska regeringen i återuppbyggandet och utvecklandet av landet. Ytterligare syfte är att uppmuntra till skydd av de mänskliga rättigheterna, den rättsliga reformen samt att arbeta för att stärka ordningen i landet (www.uniraq.org).

”Det som står klart för oss alla är att Hammarskjölds centrala tankar fortfarande är högst relevanta i dagens internationella sammanhang. Vår utmaning är att anpassa dem med hänsyn till den nya verkligheten.”

(Kofi Annan i Möten med Dag Hammarskjölds Vägmarken, 2005, s. 22).

7.4 Summering

Generalsekreterarens personlighet, intressen och tidigare erfarenheter påverkar dennes beslut om vilka områden han kommer att fokusera på under sitt mandat. Kofi Annan har tidigare arbetat som undergeneralsekreterare för fredsbevarande operationer och har även prioriterat detta område som generalsekreterare. Han arbetar för en utveckling av den fredsbevarande verksamheten som han anser är i behov av reformer. Irakfrågan kom att intressera hela världen, men för Kofi Annan var läget i landet säkert också av stort intresse på grund av att han tidigare arbetat med Irak under Gulfkriget.

I samband med invasionen av Irak valde USA att göra en egen tolkning av FN-stadgan för att rättfärdiga agerandet. Kofi Annan valde att inte använda sig av artikel 99. Detta hade förmodligen inte förhindrat USA från att angripa Irak.

Kofi Annan lyckades inte ena säkerhetsrådets medlemmar i Irakfrågan. För en generalsekreterare är det viktigt att ha ett bra samarbete med medlemmarna och då i

synnerhet stormakterna, i Kofi Annans fall USA. Han har dock fått kritik från USA för sitt aktiva motstånd till invasionen av Irak.

Det internationella systemet påverkar och begränsar generalsekreterarens agerande. Idag styrs världspolitiken till stor del av ekonomiska intressen. Den dominerande makten USA har i detta system störst förutsättningar till agerande. USA:s angrepp mot Irak ses av FN som olaglig, men med den särställning USA har i den aktuella maktstrukturen var det inte mycket FN och Kofi Annan kunde ha gjort för att förhindra den. Detta har lett till ett minskat förtroende för organisationen.

8 Jämförelse och diskussion

Tidigare i uppsatsen beskrevs kortfattat faktorer som påverkar generalsekreteraren i dennes arbete, val av uppgifter och beslutsfattandet. Dessa faktorer är FN-stadgan, generalsekreterarens personlighet, sekretariatet, medlemmarna och det internationella systemet. Den faktor som främst kommer att diskuteras i detta avsnitt är det internationella systemet.

Generalsekreterarens **personlighet** och tidigare erfarenheter från olika arbetsområden avgör vilka verksamhetsområden han kommer att prioritera i sitt arbete inom FN. När han tar initiativ måste han stå fast vid dessa, även vid stormaktsmotstånd. Ifall generalsekreteraren inte har integritet blir organisationen lidande, medlemmarnas förtroende för generalsekreteraren minskar och organisationen förlorar legitimitet. Både Dag Hammarskjöld och Kofi Annan har agerat mer som generaler än sekreterare, de har båda lagt stor vikt på utvecklandet av fredsbevarande operationer och har med detta arbete stött på olika utmaningar. Men även för en general krävs ett **sekretariat** uppbyggt på effektivitet och förtroende för att generalsekreteraren skall kunna utföra sitt arbete på ett framgångsrikt sätt.

Dag Hammarskjöld agerade mycket fort i Kongosituationen, han sammankallade möten och sände trupper till landet. Idag finns det fler medlemmar i organisationen som skall vara med i beslutsfattandet, vilket leder till en trögare beslutsprocess. Sekretariatets arbetsbörda är med all säkerhet tyngre än vad den var när antalet medlemsstater var färre. Det är dock främst medlemmarna i säkerhetsrådet som är viktiga att ena i frågor om fred och säkerhet. Att ena de fem permanenta medlemmarna under kalla kriget var svårare än vad det är att få dem enade idag. Under kalla kriget var det vanligare att länder använde sig av sin rätt till veto. Irakkonflikten innebar dock stora motsättningar inom säkerhetsrådets permanenta medlemmar, där en enad front hade varit omöjlig för Kofi Annan att uppnå.

Generalsekreteraren kan tolka **FN-stadgan** på olika sätt. Dag Hammarskjöld valde att tolka den till sin fördel. Hans tolkning innebar att han hade stor valfrihet i sina aktioner och att ett tyngre ansvar lades på honom. Denna tolkning gjordes i en världspolitisk situation som förmodligen hade begränsat hans handlingar ifall han inte använt sig av artikel 99. En del påstår att kriget i Irak hade kunnat förhindras ifall Kofi Annan, liksom Dag Hammarskjöld, hade valt att använda sig av artikel 99. Men trots att FN och en större del av västvärlden var emot invasionen hade förmodligen ett användande av artikel 99 inte löst situationen. Detta kunde istället ha bidragit till en ökning av spänningarna mellan FN och USA. USA hade valt att invadera Irak vare sig Kofi Annan hade lagt större vikt på att förhindra den, och FN:s legitimitet hade blivit ännu mer ifrågasatt. Kofi Annan arbetade hårt för att få igenom en resolution som skulle förhindra en invasion i Irak. Trots att han och säkerhetsrådet lyckades enas om en resolution förhindrade detta inte USA:s unilaterala agerande. Generalsekreterarens motarbetande av det amerikanska angreppet har lett till kritik gentemot honom och en amerikansk önskan om en ny generalsekreterare.

Efter USA:s invasion av Irak är Kofi Annan angelägnare än någonsin med att reformera systemet för de fredsbevarande operationerna. USA:s unilaterala agerande har bidragit till en ny syn på denna verksamhet och FN:s brister och begränsningar har blivit mer påtagliga för organisationen och omvärlden.

Medlemmarna i FN är suveräna stater. En av grunderna till organisationens uppkomst var säkerställandet av fred mellan de suveräna medlemmarna. En operation kunde inte äga rum i ett land som inte hade godkänt detta. Dag Hammarskjöld var noga med att arbeta i

enlighet med suveränitetsprincipen. Strukturen på konflikter har dock ändrats sedan 50-talet. För det första koncentrerades FN:s fredsbevarande aktivitet till de länder som låg utanför kalla krigets sfär. Inom FN ville man hålla sig utanför öst-västkonflikten och samtidigt hålla denna utanför avkoloniseringen. Flera av dessa länder slåss idag med politiskt strukturella svårigheter med interna motsättningar och inbördeskrig. Hänsynen till staters suveränitet har därför minskat och idag riktas även fredsbevarande aktivitet mot stater som inte godkänner denna, i syfte att försvara de mänskliga rättigheterna. Ett exempel på detta är stödet till Darfur. 2003 beslutades, på Kofi Annans initiativ, att FN skall ta ett internationellt ansvar för att ”skydda de oskyldiga”. Detta innebär att man har rätt att avsätta en regim som förtrycker sitt folk. Hur dessa humanitära operationer skall gå tillväga är idag fortfarande oklart. Under generalförsamlingens sextionde toppmöte i september 2005 beslutades bland annat att FN skall skydda världens befolkning mot folkmord, krig, etnisk rensning och brott mot de mänskliga rättigheterna, när medlemsstaterna inte själva klarar av att göra detta.

Dag Hammarskjöld försökte utveckla FN till en neutral organisation. Han använde sig mestadels av de neutrala länderna, såsom de nordiska, vid bildandet av FN-styrkorna och de permanenta länderna i säkerhetsrådet skulle inte vara representerade i dessa. På grund av detta kom Sverige att spela en stor roll i den fredsbevarande operationen i Kongo. Med hjälp av kontakter i Sverige kunde Hammarskjöld snabbt och effektivt sätta ihop en FN-styrka. Trots den neutrala målsättningen fick FN ofta stöd av USA på olika sätt och utan detta stöd skulle många fredsbevarande operationer inte kunnat äga rum.

Fortfarande idag är man beroende av USA:s stöd vid dessa operationer. Men förutsättningarna har, som nämnts, ändrats efter kalla kriget. Nu har FN möjlighet att bevaka de områden som tidigare kontrollerades av de både stormaktsblocken där kalla kriget tidigare utgjorde en begränsning.

Det **internationella systemet** är kanske den faktor som mest påverkar generalsekreterarens arbete. Dag Hammarskjöld påverkades av den bipolära situationen och Kofi Annan påverkas istället av den unipolära maktstrukturen. USA har idag stor makt, denna påverkar även FN. Man är beroende av stormaktens stöd, militärt och ekonomiskt. USA är organisationens största finansiella källa (trots att de inte alltid ligger i fas med betalningarna). Flera stater anser att USA har för stor makt i FN och känner sig hotade av att stormakten inte är beroende på något sätt av organisationen och har kapacitet att gå sin egen väg. Den unilaterala vägen USA valde att gå när det kommer till Irak, då de visar att de kan göra som de vill och inte följa FN:s rekommendationer eller till och med resolutioner, visar på den makt de har att försvaga FN och få medborgare och stater världen över att tvivla på dess legitimitet, demokrati och existens.

Att USA inte inväntade FN:s stöd för invasionen av Irak tolkas av realisterna att det är den starkes rätt som vinner. Kofi Annan beslutade dock att FN skulle ställa upp på att ge hjälp till Irak när USA vände sig till dem. Ifall FN är med och lyckas stabilisera situationen i Irak ökar dess legitimitet igen, därför var det ett bra val av Kofi Annan när han beslutade att ta del i detta arbete. Det viktiga är nu att återetablera Iraks suveränitet. FN stödjer Irak vid de val som äger rum, men det är folkets vilja som avgör landets framtid.

Det är dock viktigt att komma ihåg att alla parter var överens om att Irak skulle avväpnas, men inte hur detta skulle gå till. Saddam Husseins regim var inte demokratisk, men dagens kaotiska situation är inte ett ultimatum alternativ. En fredlig lösning av problemet hade kanske underlättat ett stabilt regimskifte.

En stat som USA behöver inte en organisation som FN i samma utsträckning som ett mindre mäktigt land. USA kan välja hur de vill agera inom och utanför organisationen. För stormakterna kan FN vara ett hinder för det fria agerandet. Ifall missnöje gentemot generalsekreteraren uppstår försöker dessa stater ofta hitta något att anklaga generalsekreteraren för. Detta var grunden till Trygve Lies uttalande om att arbetet som generalsekreterare är det mest omöjliga i världen. Denne generalsekreterare blev systematiskt motarbetad av Sovjetunionen tills han frivilligt avgick. Dag Hammarskjöld fick också sin beskärda del av kritik från detta land och från flera andra håll. Nyligen har även Kofi Annan fått känna på hur det är att bli kritiserad som generalsekreterare. Irakkonflikten har självklart varit hans största prövning och denna har inneburit både ris och ros. Hans sons affärer i olja-för-matprogrammen har dessutom lett till misstankar och kritik gentemot honom, framförallt från USA. Det som tyvärr glöms bort av de kritiserande länderna är att det slutgiltiga ansvaret för programmet vilar på säkerhetsrådet och då främst de fem permanenta länderna.

Framgång möter framgång säger man. För Dag Hammarskjöld innebar detta att han skulle välja områden där han hade en chans till framgång – utanför stormakternas intressesfär. Han var väldigt intresserad av att arbeta med Afrika och Asien och prioriterade dessa områden. Att han valde dessa områden och inte exempelvis Östeuropa beror på att han inte hade mött någon framgång där. Intressena inom världspolitiken har även ändrats. Under kalla kriget var intressena främst ideologiska, idag styrs världspolitiken ofta av finansiella intressen och här spelar oljan en väldigt stor roll och finns ofta som ett dolt syfte.

Situationen i Kongo väckte stor uppståndelse världen över och fick stor publicitet i media, bland annat på grund av att Dag Hammarskjöld valde att använda sig av artikel 99. Irak bevakades av media från hela världen och hela världen kom därmed att engagera sig i konflikten. Medias möjlighet att bevaka konflikter idag gör det lättare att få människor engagerade och ta ställning. Mediabevakningen ger också möjlighet följa händelseförloppet vid en invasion och människor kan då lättare avgöra vad man anser vara rätt och fel. Till exempel kunde vi med medias hjälp bevittna hur amerikanska soldater bröt mot de mänskliga rättigheterna i fånglägren i Irak.

Med den särställning USA har inom den aktuella maktstrukturen har de möjlighet att agera unilateralt, som man gjorde i Irak, utan att världssamfundets misstykke leder till några större konsekvenser. Som tidigare nämnts leder USA:s agerande till en minskad legitimitet för FN. Men maktstrukturen kan komma att ändras och troligtvis kan USA i framtiden komma att behöva FN mer än vad man gör idag. Det finns flera stater som i dags har potential att bli framtida stormakter. Till exempel har Kina många förutsättningar för att bli en konkurrerande makt till USA. De har stor ekonomisk potential men saknar fortfarande den politiska stabiliteten. USA har börjat se detta land som ett hot, men ser det ännu inte som ett tillräckligt allvarligt hot. USA borde istället arbeta för att FN skall bli en stark organisation med legitimitet, som i framtiden kan arbeta för internationell fred och säkerhet och som då även kan finnas till hands den dag USA behöver vända sig till organisationen.

De operationer som generalsekreterarna utvecklade i de båda länderna, ONUC och UNAMI, har flera likheter trots att generalsekreterarnas agerande skiljer sig mycket åt. De båda uppkom i en situation där de båda länderna, Kongo och Irak, drabbats av en kaosartad situation, på gränsen till anarki. Vid tidpunkterna för bildandet av operationerna fanns inte i något av länderna en regering som klarade av att skydda medborgarna i landet. Detta kom istället att bli en del av FN:s syfte med operationerna. Skydda medborgarna i

landet, assistera regeringen i återuppbyggandet av landets politiska struktur samt utveckla lag och ordning är gemensamma syften för de båda mandaten.

8.1 Reflektion över vald metod

Det är den hermeneutiska metoden som ligger till grund för uppsatsen. Genom att studera och analysera olika delar har jag kommit fram till mina slutsatser, det vill säga helheten. Detta har gjorts genom texttolkning av sekundärmaterial. Uppsatsen bygger på en analytisk jämförelse där likheter och skillnader framkommit under arbetets gång och diskuteras i jämförelsen. Genom arbetets gång kom uppsatsen att fokusera kring. Genom att studera de påverkande faktorer, som tas upp i kapitel 4, tillsammans med det insamlade materialet kunde jag komma fram till de skillnader och likheter som finns mellan de valda generalsekreterarna.

Inom samhällsforskning är det svårt för författaren att vara helt objektiv då författaren påverkas av förförståelse, egna värderingar och samhällsperspektiv. Många anser dock fortfarande att det är viktigt att uppnå en viss grad av objektivitet och att det är ett mål att sträva efter. På grund av den bredd av källor som jag studerat och använt mig av anser jag att jag uppnått en högre grad av objektivitet än jag ursprungligen förväntat mig. Detta beror på att jag studerat såväl kritiska som positiva källor till de båda generalsekreterarna, konflikterna och maktstrukturerna. Detta har gett mig en klarare och mer objektiv syn på situationerna.

8.2 Vidare studier

Som tidigare nämnts i studien var det betydligt lättare att hitta information om Dag Hammarskjöld och hans agerande i Kongokonflikten, än att hitta material om Kofi Annan och Irakkonflikten. Detta beror till stor del på den tid som passerat sedan Dag Hammarskjölds bortgång. Att göra en likadan studie om några decennier, när ett mer omfattande material kommer att finnas om Kofi Annan och det lättare går att finna studier med slutsatser om Irakkriget, skulle vara intressant. Eventuellt skulle slutsatserna från en sådan studie skilja sig från slutsatserna från denna studie.

Under kapitlet som behandlar fredsbevarande verksamhet, nämns tanken på att starta en kommission för fredsbyggande. Denna kommission skulle i stort sett ha samma funktioner som FN hade i Kongo under 60-talet. En sådan kommission vore positiv med tanke på att det finns flera länder som är behov av den här hjälpen, inte minst Irak. En intressant tanke är att fundera på hur förvaltarapsrådet skulle kunna utvecklas till att behandla denna typ av fredsbyggande. Rådets syfte var att hjälpa stater att bli självständiga men är idag inte särskilt aktivt. FN-stadgans regler för huvudorganen är dock strikta och man kan inte bara ta bort eller lägga till råd, därför borde man kunna finna en lösning för att detta råd ändå skall kunna tjäna ett syfte.

Att göra en konfliktstudie som jämför USA:s agerande i Irakkriget med agerandet i Vietnam skulle vara av intresse. FN:s roll i dessa båda konflikter skulle kunna vara en del av denna studie, samt vilken roll media och den starka världssopinionen haft i dessa båda konflikter.

9 Slutsats

Syftet med uppsatsen var att studera hur generalsekreterarens roll i FN har utvecklats i situationer som hotar fred och säkerhet. Uppsatsen har fokuserat på generalsekreterarens möjligheter att agera i konfliktsituationer, samt på de faktorer som påverkar beslutsprocessen om fredsbevarande operationer. Extra vikt har lagts på det internationella systemets roll, och därmed stormakterna, som en påverkande faktor.

De generalsekreterare som valts att studeras i den här uppsatsen, Dag Hammarskjöld och Kofi Annan, valdes med utgångspunkt ur förförståelsen att dessa båda ses som två av de mer starka och karismatiska ledarna som organisationen haft. Dessa valdes också för att göra en jämförelse mellan förr och nu.

Generalsekreterarens möjligheter att agera, vid situationer som hotar fred och säkerhet, skiljer sig åt mellan Dag Hammarskjöld och Kofi Annan. Det finns flera faktorer som påverkar generalsekreterarens arbete och agerande. Dessa är generalsekreterarens personlighet, FN-stadgan, sekretariatet, medlemmarna och det internationella systemet.

De två karismatiska generalsekreterarna Dag Hammarskjöld och Kofi Annan jämförs ofta med varandra och de anses ha flera likheter. En av faktorerna som tas upp i uppsatsen är hur **generalsekreterarens personlighet** påverkar hans arbete. I denna faktor ingår generalsekreterarens intressen samt hans egenskaper. På denna punkt finns det likheter mellan Dag Hammarskjöld och Kofi Annan vilket har bidragit till att de båda valt att fokusera mycket av sitt arbete på att utveckla den fredsbevarande verksamheten. Både Dag Hammarskjöld och Kofi Annan har arbetat mer som generaler än som sekreterare. För Dag Hammarskjöld har **FN-stadgan** spelat en stor roll, då han valde att utnyttja den ”grå zonen” i denna och använda sig av artikel 99, något som Kofi Annan avstod från. Då de valda generalsekreterarna båda valt att agera generaler mer än sekreterare betyder inte att de inte anser **sekretariatet** betydelsefullt. Att ha ett bra samarbete med sekretariatet är viktigt för att effektivt kunna styra organisationen. Denna faktorns påverkan på de studerade generalsekreterarna skiljer sig inte så mycket åt. För att generalsekreteraren skall kunna utföra sitt arbete på ett bra sätt behöver han även ha bra kontakter med **medlemmarna**. Kontakterna med stormakterna är av extra stor betydelse. Antalet medlemmar har ökat från Dag Hammarskjölds tid fram till idag, detta innebär att Kofi Annan har fler stater att ta hänsyn till. För Dag Hammarskjöld var det dock en balansgång att hålla sig neutral och utanför konflikten under kalla kriget.

Av de faktorer som jämförts i uppsatsen, är slutsatsen att det är **det internationella systemet** som är den största bidragande och avgörande faktorn till de skillnader i agerande som existerar mellan de båda generalsekreterarna. Kalla krigets slut ändrade förutsättningarna för interventioner och fredsbevarande operationer och därmed för generalsekreteraren.

Dag Hammarskjöld agerade väldigt aktivt i konflikten i Kongo. Han uppmärksammade den kris som höll på att bryta ut i landet och kom att agera så snabbt att de båda stormakterna inte hann bygga upp intressen. Att dessa inte sedan tidigare hade intressen i landet, gjorde det lättare för generalsekreteraren att agera. När stormakterna senare fick ett ökat intresse för utvecklingen i landet begränsade dock generalsekreterarens möjligheter.

Kofi Annans roll i Irak var från begynnelsen begränsad. FN, säkerhetsrådet och generalsekreteraren var till en början aktiva i konflikten genom att genomföra inspektioner och insamla information. När USA fattat sitt beslut om att avvärpa landet utan FN:s

medgivande minimerades däremot Kofi Annans förutsättningar till agerande. Att i detta läge mer aktivt försöka förhindra invasionen hade enbart ytterligare framhävt organisationens brister och minskat dess legitimitet.

Att de båda generalsekreterarna verkade under olika maktbalanssystem är alltså den största skillnaden mellan dem. Efter kalla kriget har det funnits större förutsättningar att kunna fatta beslut i säkerhetsrådet angående situationer som hotar internationell fred och säkerhet. I den nutida världsordningen med en unipolär maktstruktur är det en förutsättning att det land med störst makt tar på sig en ledande roll för att säkerställa fred och säkerhet. Dock måste alla interventioner vara ett utfall av ett enat säkerhetsråd och en resolution för att de skall vara legitima. Ifall ett land agerar utanför FN:s hänvisningar är inte detta enbart olagligt, det bidrar också till att organisationens legitimitet och makt minskar. Människor slutar att tro på organisationen. Detta kan i värsta fall leda till ett upplösande av en världsomfattande organisation som övervakar de internationella relationerna och de mänskliga rättigheterna.

Faktum är att USA är den enda staten i världen med tillräckliga resurser för att kunna hjälpa organisationen att upprätthålla fred och säkerhet. Om FN fortsättningsvis vill ha en central roll i det internationella samfundet krävs samarbete med stormakterna. FN är beroende av USA, därför är det viktigt att dessa parter bibehåller goda kontakter och ett bra samarbete. FN behöver ge något för att vinna tillbaka stöd från stormakten. En omstrukturering av organisationen där USA har en betydande roll behöver godkännas av omvärlden för att den skall vara legitim. Men ett ökat, ömsesidigt samarbete är ett måste för organisationens överlevnad. USA har resurserna, nu återstår att ansvara för att dessa används på rätt sätt.

Goldmann (1978) menar att det internationella systemet är beroende av en maktbalans för att det skall existera en fredlig samexistens. Denna instabilitet är det bästa alternativet för länderna. Detta skulle innebära att kalla kriget med en existerande maktbalans skulle vara ett bättre alternativ än den unipolära situation som idag råder med USA som enda stormakt. Under kalla kriget fick FN koncentrera sig på den del av världen som låg utanför kalla krigets intressesfär, till exempel Afrika och Kongo. De båda stormakterna utvecklade ett intresse för konflikten och försökte motarbeta Dag Hammarskjöld. Men med den rådande maktbalansen kunde inget av länderna välja att agera så som man ville, då det hela tiden fanns ett hot från den andra stormakten. Idag existerar inte detta hot. I Irak kunde USA agera utanför FN:s ramar just för att detta hot inte längre existerar. Ifall det hade funnits en liknande maktbalans idag, med två motpoler, hade USA antagligen inte valt att angripa Irak. På detta sätt kan man förstå hur Goldmann menar med att maktbalans är det bästa alternativet. Man får dock inte glömma de begränsningar kalla kriget betydde för FN. Exempelvis Östeuropa låg utanför det område som FN kunde arbeta med.

Referenslista

Böcker

- Agrell, W., Bergesen, H O. och Østreng, W (2002) *Internationella relationer – i en ny tid*. Gleerups Utbildning AB, Malmö.
- Alvesson, M. och Sköldbberg, K. (1994) *Tolkning och Reflektion*. Studentlitteratur, Lund.
- Annan, Kofi. (1999) *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General*. United Nations dpt. of Public Information, New York.
- Bennis, Phyllis (2004) *En kuvad världsdemokrati – hur Washington dominerar dagens FN*. TankeKraft Förlag, Stockholm.
- Bjereld, U., Ekengren, A-M. och Lilja, C (2003) *Internationella relationer. Perspektiv på konflikt och samarbete I världspolitiken*. Liber Ekonomi, Malmö.
- Blix, Hans (2004) *Disarming Iraq*. Pantheon Books, New York.
- Bring, Ove (1994) *FN-stadgan och världspolitiken. Om folkrättens roll i en föränderlig värld*. Nordstedts Juridik, CE Fritzes AB, Stockholm.
- Bull, Hedley (2002) *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. Palgrave, New York.
- Chrusjtjov, Sergej (2005) *Nikita Chrusjtjov och Dag Hammarskjöld*. I Ask, S och Mark-Jungkvist, A (red) *Freden som äventyr Dag Hammarskjöld och FN:s framtid*. Atlantis, Stockholm.
- Clark, I och Neumann, I B (1996) *Classical Theories of International Relations*. St. Martin's Press, Inc., New York.
- Daalder, Ivo H (1996) *The United States and Military Intervention in Internal Conflict* s. 461-488. I Brown, Michael E. (red) *International Dimensions of Internal Conflict*. The MIT Press Cambridge Massachusetts, London, England.
- Denscombe, Martyn (2004) *Forskningen grundregler – samhällsforskarens handbok i tio punkter*. Studentlitteratur, Lund.
- Dominicé, Christian (2003) *Some Legal Aspects of the Military Operation in Iraq*. I Abrams, I och Gungwu, W (red) *The Iraq War and its Consequences – Thought of Nobel Peace Laureates and Eminent Scholars*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Dunne, Andrew P. (1996) *International Theory – To the Brink and Beyond*. London: Greenwood Press.
- Eriksson, L. och Halldén, B. (2000) *FN – Globalt Uppdrag 1995-2000*. Svenska FN-förbundet.

- Eriksson, Lars (2005) *Förenta Nationerna i Fokus*. Svenska FN-förbundet.
- Fasulo, Linda (2003) *An Insider's Guide to the UN*. Yale University Press, New Haven and London.
- Gabrielson, Kim (2003) *Krig och Fred*. Kunskapsföretaget AB, Uppsala.
- Goldmann, Kjell (1978) *Det internationella systemet – en teori och dess begränsningar*. Bonniers Grafiska Industrier AB, Stockholm.
- de Jonge Oudraat, Chantal (1996) *The United Nations and Internal Conflict* s. 489-535. I Brown, Michael E. (red) *International Dimensions of Internal Conflict*. The MIT Press Cambridge Massachusetts, London, England.
- de Jonge Oudraat, Chantal (2000) *Intervention: Trends and Challenges*. I Thakur, R och Newmann, E (red) *New Millennium, New Perspectives*. The United Nations University Press.
- Lundahl, U. och Skärvad, P-H (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Studentlitteratur, Lund.
- Makinda, Samuel (2000) *Recasting Global Governance*. I Thakur, R och Newmann, E (red) *New Millennium, New Perspectives*. The United Nations University Press.
- Möllerstedt, Gunnar (1981) *Generalsekreteraren. En biografi om Dag Hammarskjöld*. Sveriges Radios förlag.
- Ramsbothan, O. och Woodhouse, T. (1999) *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*. ABC-CLIO, Inc. Santa Barbara, California.
- Ratner, Steven R. (1996) *The New UN Peacekeeping – Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*. St. Martin's Press, New York.
- Rogers, Elizabeth S. (1996) *Economic Sanctions and Internal Conflict* s. 411-434. I Brown, Michael E. (red) *The International Dimensions of Internal Conflict*. The MIT Press Cambridge Massachusetts, London, England.
- Rovine, Arthur W. (1970) *The first fifty years, The Secretary General in World Politics 1920-1970*. A.W. Sijthoff, Printing Division, Leyden.
- Sköld, Nils (1994) *Med FN i Kongo, Sveriges medverkan i den fredsbevarande operationen 1960-1964*. PROBUS förlag, Stockholm.
- Soderberg, Nancy E (2005) *FN:s roll i en tid av amerikansk hegemoni*. I Ask, S och Mark-Jungkvist, A (red) *Freden som äventyr Dag Hammarskjöld och FN:s framtid*. Atlantis, Stockholm.
- Svenning, Conny (1997) *Metodboken*. Lorentz Förlag, Eslöv.
- Svenning, Conny (2003) *Metodboken*. Lorentz Förlag, Eslöv.
- Urquhart, Brian (1984) *Hammarskjöld*. Harper Colophon Books.

Westas, Bo (1985) *Generalsekreteraren – ett av FNs "huvudorgan"*. I Huldt, B. och Falk, M. (red) *FN vid fyrtio – internationellt samarbete i kris*. Utrikespolitiska Institutet, Stockholm.

Tidskrifter

Eknes, Åge (1995) *FNs fredsbevarande operationer i en förändrad värld*. Utrikespolitiska Institutet, Världspolitiska dagsfrågor nr 10, 1995.

Salander, Henrik (2002) *Detta är FN. En introduktion till Förenta nationerna och svensk FN-politik*. Regeringskansliet, UD informerar.

Wallensteen, Peter (2004) *Dag Hammarskjöld*. Svenska Institutet.

Örn, Torsten (1995) *Fredsbevarande Operationer*. Utrikesdepartementet, Stockholm.

Artiklar och Internet

Rouleau, Denis J.A., *The Success of ONUC and Dag Hammarskjöld's Vision*.
<http://198.231.69.12/papers/amsc1/035.html> Besökt 2004-10-04

Länder i fickformat, Kongo-Kinshasa www.landguiden.nu Besökt 2004-11-05

Svenska FN-förbundet: www.sfn.se Besökt 2004-11-23

Totalförsvarets hemsida. www.totalforsvaret.se Besökt 2005-08-12

UNAMI:s hemsida. www.uniraq.org Besökt 2005-08-25

The Biography of Kofi Annan www.un.org Besökt 2004-11-23

Bringing the U.N. into the 21st Century (Editorial). The New York Times. 2003-09-22

Irakfrågan kvar i säkerhetsrådet (Ledare) Dagens Nyheter. 2003-01-04

Kofi Annans tunga misslyckande. Lundh, Olof. Expressen. 2003-03-20

Kapitel VI i FN-stadgan

KAPITEL VI.

FREDLIG LÖSNING AV TVISTER.

Artikel 33.

1. I varje tvist, vars fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skola parterna i första hand söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val.

2. Säkerhetsrådet skall, när den finner nödvändigt, uppfordra parterna att lösa tvisten genom sådana medel.

Artikel 34.

Säkerhetsrådet äger utreda varje tvist, liksom varje sakläge som kan leda till internationella motsättningar eller giva upphov till en tvist, i syfte att fastställa, huruvida tvistens eller saklägets fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara.

Artikel 35.

1. Envar medlem av Förenta Nationerna äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, liksom på varje sakläge av den art som angives i artikel 34.

2. Stat, som ej är medlem av Förenta Nationerna, äger fästa säkerhetsrådets eller generalförsamlingens uppmärksamhet på varje tvist, i vilken den är part, därest den med avseende på tvisten på förhand underkastar sig de i denna stadga fastställda förpliktelsorna till fredlig lösning av tvister.

3. För generalförsamlingens handläggning av ärenden, varpå dess uppmärksamhet fästs enligt denna artikel, gälla bestämmelserna i artiklarna 11 och 12.

Artikel 36.

1. Säkerhetsrådet äger i varje skede av en tvist av den art, som avses i artikel 33, eller av ett sakläge av motsvarande natur, föreslå lämpliga tillvägagångssätt eller metoder för sakens tillrättläggande.

2. Säkerhetsrådet bör taga i betraktande varje tillvägagångssätt för tvistens lösande som redan antagits av parterna.

3. Vid framläggande av förslag enligt denna artikel bör säkerhetsrådet ävenledes beakta, att rättstvister i regel böra av parterna hänskjutas till den internationella domstolen i enlighet med bestämmelserna i domstolens stadga.

Artikel 37.

1. Skulle parterna i en tvist av den art, som avses i artikel 33, ej förmå lösa den genom de medel, som angivas i sagda artikel, skola de hänskjuta den till säkerhetsrådet.

2. Om säkerhetsrådet finner, att tvistens fortbestånd faktiskt kan antagas sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skall det besluta, huruvida det skall vidtaga i artikel 36 angivna åtgärder eller föreslå sådana villkor för tvistens lösning som det finner lämpliga.

Artikel 38.

Utan intrång i bestämmelserna i artiklarna 33-37 må säkerhetsrådet, om i en tvist, vilken som helt, samtliga parter det begära, för parterna framlägga förslag i och för fredlig lösning av tvisten.

Kapitel VII i FN-stadgan

KAPITEL VII.

INSKRIDANDE I HÄNDELSE AV HOT MOT FREDEN, FREDSBROTT OCH ANGREPPSHANDLINGAR.

Artikel 39.

Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.

Artikel 40.

För att förebygga, att läget förvärras, äger säkerhetsrådet, innan det framlägger förslag eller beslutar om åtgärder enligt artikel 39, uppfordra vederbörande parter att foga sig efter sådana provisoriska åtgärder, som rådet anser nödvändiga eller önskvärda. Dylika provisoriska åtgärder skola ej inverka på vederbörande parters rättigheter, anspråk eller ställning. Säkerhetsrådet skall taga vederbörlig hänsyn till underlåtenhet att foga sig efter dylika provisoriska åtgärder.

Artikel 41.

Säkerhetsrådet äger besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder. Åtgärderna kunna innefatta fullständigt eller partiellt avbrytande av ekonomiska förbindelser, järnvägs-, sjö-, luft-, post-, telegraf- och radioförbindelser samt annan samfärdsel ävensom avbrytande av de diplomatiska förbindelserna.

Artikel 42.

Finner säkerhetsrådet, att åtgärder enligt artikel 41 skulle bli otillräckliga eller redan visat sig otillräckliga, äger rådet företaga sådant inskridande medelst luft-, sjö-, eller landstridskrafter, som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Dessa åtgärder kunna innefatta demonstrationer, blockad samt andra operationer av luft-, sjö- och landstridskrafter tillhörande medlemmar av Förenta Nationerna.

Artikel 43.

1. För att bidra till upprätthållande av internationell fred och säkerhet utfästa sig Förenta Nationernas samtliga medlemmar att, på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilt avtal eller särskilda avtal, ställa till rådets förfogande de väpnade styrkor, det bistånd och de förmåner, däribland rätt till passage, som äro nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.
2. Detta eller dessa avtal skola fastställa styrkornas numerär och beskaffenhet, beredskapsgrad och allmänna förläggning samt arten av de förmåner och det bistånd, som skola lämnas.
3. Avtalet eller avtalen skola på säkerhetsrådets initiativ träffas så snart som möjligt. De skola slutas mellan säkerhetsrådet och medlemmar eller mellan säkerhetsrådet och grupper av medlemmar och skola ratificeras av signatarstaterna i den ordning, som deras statsförfattningar föreskriva.

Artikel 44.

När säkerhetsrådet beslutit bruka vapenmakt, skall rådet, innan det anmodar medlem, som ej är företrädd däri, att ställa väpnade styrkor till förfogande för fullgörande av dess förpliktelser enligt artikel 43, inbjuda sådan medlem att, om den så önskar, delta i säkerhetsrådets beslut rörande användandet av förband ur medlemmens väpnade styrkor.

Artikel 45.

I syfte att sätta Förenta Nationerna i stånd att vidtaga brådskande militära åtgärder skola medlemmarna hålla förband ur sina luftstridskrafter omedelbart tillgängliga för samordnad internationell tvångsaktion. Dessa förbands styrka och beredskapsgrad ävensom planer för deras samverkan skola, inom de gränser, vilka uppdragits i det eller de särskilda avtal som avses i artikel 43, fastställas av säkerhetsrådet med biträde av det militära stabsutskottet.

Artikel 46.

Bilagor

Planer för användande av vapenmakt skola uppgöras av säkerhetsrådet med biträde av det militära stabsutskottet.

Artikel 47.

1. Ett militärt stabsutskott skall upprättas med uppgift att lämna säkerhetsrådet råd och bistånd i alla frågor rörande rådets militära behov för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, rörande bruk av och befäl över styrkor, som ställts till dess förfogande, rörande reglering av rustningarna och rörande eventuell nedrustning.

2. Det militära stabsutskottet består av de ständiga medlemmarnas i säkerhetsrådet stabschefer eller ombud för dessa. Varje medlem av Förenta Nationerna, som ej är ständigt företräd i utskottet, skall inbjudas av utskottet att ansluta sig till detsamma, när ett verksamt fullgörande av utskottets åligganden kräver att ifrågavarande medlem deltar i dess arbete.

3. Det militära stabsutskottet är under säkerhetsrådet ansvarigt för den strategiska ledningen av alla väpnade styrkor, som ställts till rådets förfogande. Frågor rörande befälet över dylika styrkor skola senare avgöras.

4. Det militära stabsutskottet äger med säkerhetsrådets bemyndigande och efter samråd med ifrågakommande regionala organ tillsätta regionala underutskott.

Artikel 48.

1. Åtgärd, som erfordras för att verkställa säkerhetsrådets beslut för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, skall vidtagas av samtliga medlemmar av Förenta Nationerna eller av vissa bland dem, allt efter säkerhetsrådets bestämmande.

2. Sådana beslut skola verkställas av Förenta Nationernas medlemmar direkt och genom deras verksamhet inom ifrågakommande internationella organ, till vilka de äro anslutna.

Artikel 49.

Förenta Nationernas medlemmar skola inbördes lämna varandra bistånd vid verkställande av de åtgärder vilka säkerhetsrådet beslutat.

Artikel 50.

Därest förebyggande åtgärder eller tvångsåtgärder mot någon stat vidtagas av säkerhetsrådet, skall varje annan stat, vare sig medlem av Förenta Nationerna eller icke, som finner sig ställd inför särskilda ekonomiska problem, uppkomna som följd av verkställandet av dessa åtgärder, äga rätt att rådföra sig med säkerhetsrådet beträffande lösningen av dessa problem.

Artikel 51.

Ingen bestämmelse i denna stadga inskränker den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta Nationerna, intill dess att säkerhetsrådet vidtagit nödiga åtgärder för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Åtgärder vidtagna av medlemmar under utövande av denna rätt till självförsvar skola omedelbart inberättas till säkerhetsrådet och skola ej i något avseende inverka på säkerhetsrådets rätt och skyldighet enligt denna stadga att vid varje tillfälle handla på sätt, som rådet anser nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.