

GUNNAR JERVAS:

# Fredsbevarande operationer

*I den här artikeln diskuteras hur FNs fredsbevarande operationer har utvecklats under senare år samt om "Desert Storm", befrielsen av Kuwait, utgör en modell för framtida insatser i världsorganisationens regi.*

Låt mig först helt kort få beskriva de betingelser under vilka fredsbevarande operationer uppstod, och hur pass litet de förändrades fram till senare delen av 1980-talet. Jag gör detta för att få ett bättre perspektiv på den dynamiska utveckling som började ta fart för tre till fyra år sedan.

Det Kalla kriget uppkom som bekant i Europa, men spred sig snart till andra delar av världen. Många nya FN-medlemmar, ofta före detta kolonier i Tredje världen, blev därmed föremål för supermaktskonkurrens. Dessa medlemmar beskrev sig vanligen som neutrala eller icke-allierade, och var därför inte särskilt trakterade av denna konkurrens – bortsett från de tillfällen då den kunde utnyttjas för att uppnå egna fördelar.

Både Öst och Väst upptäckte så småningom att en ohämmad konkurrens i Tredje världen kunde dra med sig höga kostnader, utan att ge motsvarande fördelar. Det fanns till och med risk för att någon av dessa konflikter kunde eskalera till kärnvapenkrig. Detta måste undvikas.

Till följd härav uppstod så småningom ett flersidigt intresse av att hålla en del områden och problem utanför Öst-Västkonflikten. Det är i detta sammanhang man skall se begreppet fredsbevarande operationer. FN fick nu möjlighet att fungera som tredje part i en hel del konflikter, särskilt i u-länderna. Syftet med dessa operationer var framför allt två, nämligen att hålla de båda blocken borta, och att få konflikterna under kontroll. Att åstadkomma en mera definitiv lösning av de grundläggande problemen var det i regel inte frågan om, snarare kan man beskriva det hela som ett slags kon-

*Gunnar Jervas är docent vid Åbo Akademi samt laborator vid FOA. Han är bl a ledare för en forskargrupp som analyserar olika former av Gemensam säkerhet (GEMS-projektet).*

fliktdämpande diplomati eller form av konfliktkontroll.

En del av dessa operationer, till exempel UNMOGIP (1949— ) och UNFICYP (1964— ), har som bekant blivit mycket långvariga. Detta beror bland annat på att en fredsbevarande styrka ofta skapar ett visst mått av stabilitet. Människorna kan därför börja inrätta sina liv efter de nya förhållandena, och ju längre tiden går, desto mera vänjer man sig vid att betrakta den existerande situationen som ett permanent tillstånd. Ja, det kan till och med uppstå viktiga påtryckningsgrupper som vill konservera status quo. Ett exempel: UNFICYP:s sammantagna utgifter beräknas uppgå till drygt 2 miljarder dollar. Många cyprioter måste med andra ord ha tjänat rätt så stora pengar på att FN:s närvaro på ön permanentas. Den inkomstkällan vill de naturligtvis inte frivilligt förlora.

Dessutom förefaller supermakterna länge ha ansett det vara rätt bra att FN tagit hand om konflikter som inte varit av vital betydelse för dem själva. Detta utgör ännu en anledning till att fredsbevarande missioner, när de väl etablerats, inte alltid följts upp med fredsskapande insatser på ett så energiskt sätt som varit önskvärt.

Fredsbevarande styrkor kan därför, om det vill sig illa, mera bidra till att cementera fast konflikter än till deras lösning. Det gäller för FN att vara väldigt uppmärksam på operationer som drar ut på tiden. Exempelvis är det ingalunda självklart att en mission som UNFICYP bör stanna kvar mycket längre på Cypern, i varje fall inte i oförändrad form. En successiv och förannonserad omvandling av UNFICYP till en liten, och

betydligt billigare, observatörsstyrka skulle säkert sätta ökad press på de tvistande parterna att aktivt börja bidra till en lösning av konflikten ifråga.

När detta sagts bör man samtidigt komma ihåg att FN:s fredsbevarande operationer förmodligen hindrat en del konflikter i Tredje världen från att eskalera till fullskaliga krig. Man bör också minnas att dessa operationer egentligen tillkom som en nödlösning, om än en kreativ sådan, när i stadgan förutsedda åtgärder blockerades av stormaktsmot-sättningar. Så har varit fallet under större delen av FN:s existens. Det gäller att inte kasta ut barnet med badvattnet.

### Kompositoperationer

Låt mig därefter få beröra hur fredsbevarande operationer av traditionell typ utvecklats under de senaste tre till fyra åren. Dessa operationer förekom länge i två olika huvudversioner, nämligen som fredsbevarande styrkor och observatörsmissioner. Båda har i regel upprättats av Säkerhetsrådet, stått under ledning av generalsekreteraren, varit accepterad av värdnationerna — detta bör särskilt understrykas — och utsetts på frivillig basis. Skillnaden mellan de olika huvudtyperna är främst att observatörerna inte är beväpnade, medan fredsbevarande styrkor bär lätta vapen. Dessa får dock endast användas i självförsvar.

Redan 1956 hade emellertid olika blandningar mellan de båda insatstyperna börjat utvecklas. Grupper har t ex ut större observationsmissioner lånats ut och operativt underställts fredsbevarande styrkor, utan att för den skull förlora sin organisatoriska hemvist. Det första



steget i denna utveckling bestod av att UNEF I fick "låna" observatörer av UNTSO.

I de flesta fall har det varit neutrala eller andra "opartiska" stater som medverkat i fredsbevarande operationer. Detta är en stor skillnad i förhållande till vad stadgans upphovsmän en gång tänkte sig. De trodde — eller hoppades — att stormakterna skulle fungera som ett slags konsert, där dessa makter inte bara spelade på, utan också tillhandahöll huvuddelen av instrumenten. Men att låta stormakter medverka i fredsbevarande styrkor kom snart att betraktas som nästan uteslutet. De konflikttrabbade staterna skulle knappast acceptera någonting sådant, och deras godkännande har länge uppfattats som ett grundvillkor i sammanhanget.

FN:s fredsbevarande operationer förändrades under årtionden endast obetydligt, och kom därför av många att uppfattas som en rätt så rigid och stagnerande verksamhet. 1988 började emellertid denna bild att blekna bort. Sedan dess har det etablerats fler nya missioner än under det närmast föregående kvartalsseket.

En del av de nyetablerade missionerna, till exempel UNIIMOG, har varit av traditionell typ och lämnas därför därhän i detta sammanhang. Till de mer nyskapande hör UNTAG. Huvudsyftet med denna mission var att möjliggöra för Namibia (Sydvästafrika) att utvecklas till en fri och oberoende stat. UNTAG måste lösa ett flertal olika uppgifter, exempelvis att övervaka de sydafrikanska styrkornas tillbakadragande, att kontrollera att SWAPO-förbanden och/eller den sydvästafrikanska polisen inte lade sig i pro-

cessen, att flyktingar tilläts återvända samt att själva valen genomfördes på ett korrekt och betryggande sätt.

För att klara sina uppgifter krävdes att UNTAG disponerade ett flertal olika resurstyper, dels rent civila sådana, dels en polisiär styrka och dels militära resurser. Sådana sammansatta och multifunktionella insatser kan förslagsvis kallas för kompositoperationer. ONUCA/UNAVEM utgör ett annat exempel på en sådan operation, fast med delvis annorlunda innehåll. Observera att missioner som dessa, till skillnad från fredsbevarande operationer av traditionell typ, har ett uttalat fredsskapande inslag. Sentida missioner har därför fått ett mer konstruktivt drag än fredsbevarande operationer av traditionell typ.

Låt mig slutligen få nämna UNIKOM, den styrka som fått till uppgift att garantera Kuwaits säkerhet. Missionen ifråga har åtminstone två nya drag. Dels ingår stormaktsstyrkor, vilket traditionellt inte ansetts förenligt med fredsbevarande operationer, och dels har den irakiska regeringen inte kunnat hindra dess utplacering — Bagdad har ställts inför ett fait accompli. I resolution 687, punkt 4, framhålls för övrigt att Säkerhetsrådet:

"Decides to guarantee the inviolability of the above-mentioned international boundary and to take as appropriate all necessary measures to that end in accordance with the Charter of the United Nations."

Mot bakgrund av denna formulering skulle man faktiskt kunna säga att UNIKOM mera baseras på sjunde, än på sjätte, kapitlet i FN-stadgan. (Någon precisrad hänvisning till särskilt ställe i stadgan förekommer inte.) Sålunda kan det dis-

kuteras om UNIKOM verkligen bör klassificeras som en fredsbevarande operation. En sådan diskussion går dock ut över denna framställning. Redan nu kan emellertid fastslås att tiden blivit mogen för att försöka utveckla en begreppsapparat som på ett bättre sätt än dagens förmår täcka in de nya realiteterna.

### Ingen framtidsmodell

Därefter skulle jag vilja övergå till att beröra en del konsekvenser av Kuwait-konflikten, bland annat på opinionsplanet. Vad som utspelar sig där är viktigt för att det så markant påverkar världsorganisationens handlingsutrymme.

Kriget vid Persiska Gulfen blev för många människor en obehaglig upplevelse. Dels fanns en föreställning att det Kalla krigets slut också gjort de heta kriget otänkbara, och dels hade man svårt att tänka sig att fredsorganisationen FN kunde ge sig in på militära aktioner i stor skala.

Båda dessa föreställningar kullkastades effektivt av Gulfkriget. Rätt många drog nu i stället slutsatsen att detta krig snarast skulle utgöra en modell för framtida konflikthantering, det vill säga att FN — med USA i spetsen — fortsättningsvis skulle gripa in med överlägsna militära medel så snart det uppstod en konflikt som inte lät sig lösas på fredlig väg.

Detta perspektiv tedde sig naturligtvis skrämmande, särskilt om långsiktseffekterna av ett antal förödande krig togs med i bilden. Bland dem som ser saken på detta sätt har det, inte oväntat, uppstått ett motstånd mot att ge FN en ökan- de roll i framtida konflikthantering.

Föreställningen att Gulf-kriget skulle fungera som framtidsmodell torde emellertid vara felaktig. Detta krig byggde på mycket speciella, troligen unika, förutsättningar. Saddam Husseins ockupation och annektering av Kuwait var ett extremt tydligt exempel på den allvarligaste typen av folkrättsbrott. Även hans tidigare agerande underlättade FN:s möjligheter att tillgripa mycket starka motmedel. En likartad situation kommer knappast att uppstå i första taget. Till detta bör läggas att erfarenheterna av "Desert Storm" troligen medför en stark avskräcknings-effekt under de närmaste åren.

Däremot är det inte osannolikt att vi rätt så snart kommer att få bevittna nya brott mot internationell rätt, som inte kan hanteras med fredliga medel. Vad Gulf-kriget egentligen visar är att det uppstått ett stort "kapitel 7-gap". Härmed avses att det från en punkt strax under Desert Storm-nivån och ner till kapitel 6 (fredliga påtryckningsmedel) föreligger ett rätt så stort, utfyllt gap. Inom ramen för detta kan det mycket väl tänkas uppstå ett flertal oönskade utvecklingar som kommer att kräva en varierande grad av tvång för att effektivt kunna motverkas eller upphävas.

FN har en stor uppgift när det gäller att förklara Gulf-krigets unika karaktär, och att i samband härmed påvisa förekomsten av — och snarast fylla ut — detta gap. Först när världopinionen insett att kriget vid Gulfen verkligen var någonting unikt, och att framtida kapitel 7-insatser förmodligen kommer att bli långt mindre våldsamma, kan det skapas ett mera allmänt stöd för nya FN-insatser av tvingande natur.