



## Ett starkare FN

av Ulf Bjereld

Uttrycket "Ett starkare FN" används nära nog som ett mantra i den svenska utrikespolitiska debatten, och betraktas alltmer som den universalformel som ska lösa alla den internationella politikens problem. Professor Ulf Bjereld problematiserar i den här artikeln uttrycket "Ett starkare FN" och ställer frågan om det verkligen är så att ett starkare FN i alla situationer är något positivt.

Min artikel har rubriken "Ett starkare FN" och jag utmanar denna rubrik genom att travestera sångaren och visdiktaren Mikael Wiehe och ställa frågan: "Är det verkligen ett starkare FN vi vill ha, till varje tänkbart pris?"

Skälet till att jag ställer denna fråga – "Är det verkligen ett starkare FN vi vill ha, till varje tänkbart pris?" – är att uttrycket "Ett starkare FN" ofta används nära nog som ett mantra i den svenska utrikespolitiska debatten. "Ett starkare FN" blir den slogan eller den universalformel som skall lösa alla den internationella politikens problem, undanröja orättvisorna mellan fattiga och rika länder och bidra till byggandet av en värld där lejonen och lammen lever tillsammans, i försoning och i harmoni. "Ett starkare FN" – vem i Sveriges långa land säger emot? Ve det parti som i en pågående valrörelse skulle resa parollen "Vi säger nej till ett starkare FN".

Problemet med en så allmängiltig paroll som "Ett starkare FN" är att den blir så allmän och oförarglig att den döljer de meningsmotsättningar och konfliktlinjer som ändå finns i synen på den internationella politiken och i synen på hur vi bygger en fredligare och rättvisare värld. Det blir en risk för en falsk enighet som förvillar och bedrar, i stället för att bringa klarhet. Det finns också en risk för att "ett starkare FN" blir ett egenvärde, oavsett vad detta starkare FN gör eller används till att göra.

I den här artikeln kommer jag att problematisera uttrycket "Ett starkare FN". Vad betyder detta uttryck

och vilka olika innebörder kan man lägga i det? Vad kan Sverige göra för att bidra till ett starkare FN? Och är det verkligen så att ett starkare FN i alla situationer är något positivt?

### Vad vill vi att FN ska användas till

En utgångspunkt för att identifiera de olika innebörderna av uttrycket "ett starkare FN" är att ta fasta på syftet med FN, det vi vill att FN skall användas till.

Den ursprungliga tanken med FN var onekligen att säkra den framtida freden, efter det andra världskrigets fasor och mardrömmar. Fredsfunktionen framgår ju också mycket klart av FN-stadgans inledande ord: "Vi, de förenade nationernas folk, beslutna att rädda kommande släktled undan krigets gissel, som två gånger under vår livstid tillfogat mänskligheten ousägliga lidanden...". Det som oroade de politiska ledarna 1945 var det mellanstatliga kriget, och FN var tänkt som en kollektiv säkerhetsorganisation där samtliga av jordens stater tillsammans skulle ta ansvar för att bevara den mellanstatliga militära säkerheten och freden. På samma sätt som föregångaren Nationernas Förbund. Det finns dock två skillnader

- Nationernas Förbund var aldrig universellt, alla världens stater var aldrig medlemmar samtidigt, och allra viktigast, alla stormakterna var aldrig medlemmar samtidigt, legitimitetsbrist.
- Nationernas Förbund hade inget säkerhetsråd med vetorätt. Där gällde också en stat – en röst. På så sätt var Nationernas Förbund en mer kraftfull organisation för kollektivt självförsvar än vad FN är – åtminstone på pappret. Verkligheten blev annorlunda.

Vetorätten bidrar onekligen till att bibehålla den maktordning som uppstod efter 2:a världskriget. Självklart ingen tillfällighet att det var de stater som i någon mening utgjorde 2:a världskrigets segrarmakter som fick plats i säkerhetsrådet. I diskussionen om "Ett starkare FN" finns det en väldig kreativitet och stor uppfinningsrikedom när det gäller olika typer av reform-

förslag – ”avskaffa vetorätten”, ”ändra säkerhetsrådets sammansättning”, ”ny FN-stadga”, ”mer makt åt generalförsamlingen och/eller generalsekreteraren” etc. Men samtliga förslag är mer eller mindre beroende av stormakternas goda vilja, och därigenom blir de realpolitiska förutsättningarna för långtgående reformer ytterst begränsade. Särskilt små tycks förutsättningarna vara i dag, då USA:s alleingång innebär att de inte vill dela med sig av sin makt för det gemensamma bästa. Kalla krigets bipolära system ersattes inte av ett multipolärt, som många hade trott, utan av ett unipolärt, där USA i stort sett är ensam supermakt på banan.

FN blev dock aldrig den organisation för kollektiv säkerhet som det enligt stadgan var tänkt. Kalla kriget och stormaktsmotsättningar gjorde att t ex artikel 43 om upprättandet av särskilda väpnade styrkor som skulle stå till säkerhetsrådets förfogande aldrig upprättades. ”Ett starkare FN” i avseendet en organisation för kollektiv säkerhet hade varit beroende av att artikel 43 verkligen genomförts, men hade också förutsatt enighet mellan stormakterna.

Ett sådant starkt FN låter kanske bra, men vore alls inte oproblemiskt. Det innebär också risk för stormaktsvälde. Rika världen mot den fattiga världen. Brecht skriver: ”Stora män skriver icke-angreppspakter. Lille man, skriv ditt testamente”. I det avseendet är ”ett starkare FN” inte något positivt.

Men i dag – realpolitiskt – är FN inte primärt en kollektiv självförsvarsorganisation. FN har idag ett bredare register och fyller en mängd andra funktioner inom t ex bistånd/utveckling/miljö, mänskliga rättigheter, opinionsbildning, fredsbevarande operationer och, kanske viktigast, legitimitetsgivare för den folkrättsliga utvecklingen.

Vad menar vi då med ”ett starkare FN” i dessa avseenden?

- Bistånd/utveckling/miljö-funktionen förutsätter att FN måste vara ekonomiskt starkt och ha tillgång till god expertis
- Mänskliga rättigheter-funktionen förutsätter t ex övervakningsmöjligheter
- Fredsbevarande operationer-funktionen förutsätter militär kapacitet samt politisk vilja och förmåga
- Opinionsbildning, samtalsarena-funktionen förutsätter att alla måste få, kunna och vilja vara med.

Detta visar att ett starkt FN kan innebära ett FN med större *resurser* än i dagsläget. Verkligheten är den att FN är i en konstant ekonomisk kris, mycket beroende på USA:s uteblivna bidrag etc, men ändå något som med relativt enkla medel skulle gå att lösa.

Det behövs också starkare *handlingsförmåga*. Detta kräver politisk vilja och – framförallt – politisk enighet (p g a vetorätten i säkerhetsrådet). Den gamla klyschan säger att FN är vad medlemsstaterna gör det till. Efter 11 september tycktes det faktiskt finnas för-

utsättningar för enighet. I princip hela världen slöt upp bakom USA:s maning om en världsomfattande allians i kampen mot terrorismen. I dag ångrar sig många, särskilt då USA ställer sig vid sidan om internationella avtal och konferenser som de internationella miljöförhandlingarna, ICC-domstolen, FN-konferensen om hållbar utveckling i Johannesburg etc. Det finns en växande spricka mellan USA och EU (samt mellan USA/EU och tredje världen). Sviktande handlingsförmåga kan bara stärkas genom USA:s medverkan. Medlet är mellanstatlig press på USA.

## Att föra rätt politik

Men med ”ett starkt FN” menar vi inte bara ett FN med stora resurser eller ett FN med god handlingsförmåga. Den positiva associationen som vi får när vi hör uttrycket ”ett starkare FN” hänger samman med att vi på något sätt förutsätter att ett starkt FN kommer att använda sina resurser och sin handlingsförmåga till goda och nyttiga gärningar, till att föra ”*rätt politik, den goda politiken* om man så vill.

Och det är ju inte så säkert. Man kan möjligen säga att goda resurser och politisk enighet som leder till god handlingsförmåga är nödvändiga, men inte tillräckliga villkor för att vi skall få ett starkt FN som också för en politik som de flesta tycker gagnar freden, folkrätten och de mänskliga rättigheterna. Ett problem med denna ”den goda politiken” är t ex att flera av FN:s uppgifter ibland står i motsättning, med varandra. Så kan vi t ex se på uppgiften att värna efterlevandet av gällande folkrätt med värnandet av mänskliga rättigheter i FN:s enskilda medlemsstater.

Nu kanske en del menar att detta inte borde vara något problem, eftersom de mänskliga rättigheterna är en del av gällande folkrätt. Ja, det är både rätt och fel. Det är sant så till vida att de mänskliga rättigheterna över tid har stärkt sin folkrättsliga ställning på statsuveränitetens bekostnad.

Folkrätt har traditionellt behandlat relationen mellan stater i stället för relationen mellan människor och mera fokuserat på ordning, stabilitet och förutsägbarhet i stället för rättvisa. Genom detta fokus på suveränitet blev folkrätten länkad till staternas samtycke i stället för att länkas till någon form av demokratiprincip. Men under de senaste 30 åren har vi här kunnat iaktta en förändring från en betoning på ordning till en betoning på rättvisa, från fokusering på stater till fokusering på individer. För FN:s kollektiva säkerhetssystem innebär dessa förändringar en uppluckring av det internationella våldsförbudet, eftersom säkerhetsrådets monopol på att ge legitimitet åt militär våldsanvändning ifrågasätts. Den statsbaserade suveränitetsprincipen naggas i kanten, till förmån för mänskliga rättigheter oberoende av statsgränser.

## Kriget i Kosovo

Frågan blir då hur ett ytterligare stärkande av de mänskliga rättigheternas ställning skall komma till stånd. En del menar att "Ett starkt FN" snarare kan bli ett hinder än en hjälp i en sådan utveckling, eftersom FN ju är uppbyggt av suveräna nationalstater och där egentligen endast "hot mot freden" tillåter interventioner i andra länder. Jag tänkte diskutera detta problem utifrån erfarenheterna våren 1999 i samband med kriget i Kosovo och Nato:s bombningar av Jugoslavien. Behövs det verkligen "Ett starkare FN" för att hantera den typen av kriser? Finns det inte andra kriterier än ett enigt säkerhetsråd som är mer effektivt när det gäller att ge legitimitet åt interventioner i enskilda stater i syfte att stärka de mänskliga rättigheterna och i vissa fall kanske t o m förhindra folkmord?

Kriget i Kosovo framställdes i debatten som en konflikt mellan moral och folkrätt. Milosevics förtryckarpolitik hotade, sades det, att leda till ett folkmord på den kosovoalbanska befolkningen. Västmakternas enda möjlighet att ingripa skulle vara genom att ställa FN och folkrätten åt sidan, eftersom Kinas och möjligen Rysslands veto i säkerhetsrådet förhindrade alla möjligheter att ge officiell FN-sanktion åt ett militärt ingripande.

Moral och samvete ställdes på så sätt mot folkrättens regelverk. Och om situationen beskrivs på det sättet, vem vill då inte prioritera moralen, vem vill i så fall inte följa sitt samvete? Den "stelbenta" och "föräldrade" folkrätten fick stryka på foten. Man talade i närmast historiedeterministisk anda – framför allt i den liberala pressen – om "det nödvändiga kriget".

Verkligheten är inte fullt så enkel. Överhuvudtaget skall man akta sig noga för förförståelsen att det finns "nödvändiga" krig, eftersom sådana föreställningar riskerar att bli självuppfyllande.

Samtidigt måste världssamfundet ha möjlighet att ingripa för att hjälpa människor och folk som hotas av fördrivning eller till sina liv. Men när och hur skall världssamfundet ha rätt att agera? Om inte längre beslut av FN:s säkerhetsråd skall vara det yttersta kriteriet på att en militär aktion är legitim, vad skall då i stället utgöra det yttersta kriteriet? Utan ett kriterium som skiljer legitima aktioner från illegitima kan vilken stat som helst ta sig interventionsrätten. Allt tummande på förbudet mot internationell våldsanvändning riskerar att fresta ovälkomna våldsvärkarer att ta till vapen.

Nato:s militära aktion i Kosovo genomfördes utan sanktion från FN:s säkerhetsråd och utan att den kan betecknas som en självförsvarshandling. Därigenom står den – enligt de flesta bedömare – i strid med gällande folkrätt. Ändå fick aktionen relativt starkt stöd, båda bland flera av FN:s medlemsstater och bland befolkningen i västvärlden. Jag vill nu diskutera de argument som fördes fram i debatten och som syftade till att ge legitimitet åt Natos agerande och diskutera

huruvida dessa argument kanske är så övertygande att ett starkare FN inte är nödvändigt eller kanske ens önskvärt.

## Demokratiprincipen

En princip som nämnts är att Nato kunde ta sig rätten att bomba Jugoslavien eftersom Nato består av demokratier. En grupp demokratier skulle således ha rätt att ingripa med militära medel mot en annan stat för att förhindra grova kränkningar av mänskliga rättigheter, utan att ingripandet i förväg måste förankras i FN:s säkerhetsråd. Argumentet att just demokratier skulle ha en sådan interventionsrätt kan motiveras utifrån åtminstone tre olika antaganden. För det första är det tänkbart att demokratier skulle basera sitt utrikespolitiska agerande på mer ädla eller altruistiska mål än vad icke-demokratier gör. Demokratier skulle i så fall vara mer benägna att t ex värna humanitära värden och mänskliga rättigheter och mindre benägna att föra en politik som syftar till att stärka den egna statens maktställning i det internationella systemet. För det andra är det tänkbart att den folkliga förankringen av utrikespolitiken – som ett demokratiskt styrelseskick antas vara en garant för – innebär en restriktion mot äventyrspolitik och mot interventioner med andra syften än humanitära. För det tredje ses demokratin som det goda styrelseskicket. Demokratin innebär därför också såväl en rätt som en förpliktelse – en mission, om man så vill – att aktivt ingripa i konflikter där mänskliga rättigheter grovt kränks och där människors liv står på spel.

Men demokratiprincipen är oacceptabel av åtminstone tre anledningar.

För det första kan man inte bortse ifrån att *även demokratier i sin utrikespolitik åtminstone delvis styrs av maktpolitiska motiv*, trots att motiven framställs som moraliska och högstående. Det är orimligt att påstå att inte USA:s utrikespolitik i stor utsträckning formas utifrån maktpolitiska överväganden och amerikanska egenintressen. Ett styrelseskick – inte ens ett demokratiskt – kan inte utgöra garanti för att den förda politiken inte baseras på maktpolitiska egenintressen.

För det andra är det *inte självklart att demokrati leder till folkligt inflytande över utrikespolitiken eller att folkligt inflytande över utrikespolitiken leder till en utrikespolitik baserad på altruism och vilja till fred*. Det är omtvistat huruvida utrikespolitiskt beslutsfattande – även i demokratier – möjliggör folkligt deltagande och insyn, beroende på bl a utrikesfrågornas starka sekretesskrav samt folkligt ointresse för dessa frågor.

För det tredje – och framför allt – måste ett kriterium för hur och när världssamfundet skall ha rätt att ingripa för att värna mänskliga rättigheter ha universell legitimitet för att kunna fungera. Men *en demokratiprincip skulle aldrig accepteras av*

*statsledningarna i icke-demokratierna.* Dessa statsledningar skulle åberopa samma rätt som demokratierna tar sig för att intervensera i olika konflikter. Tröskeln till militär våldsanvändning som politiskt medel skulle otvivelaktigt sänkas.

En annan princip som förts fram i debatten är att Natos bombningar och åberopandet av den ”nya” folkrätten skulle ha legitimitet, eftersom de syftade till ett gott ändamål, d v s att förhindra övergrepp mot den kosovoalbanska befolkningen. Syftet med Kosovoaktionen var inte, sägs det, att stärka Nato:s maktpositioner i denna del av världen eller att komma närmare de omfattande oljefyndigheterna i Kaspiska Havet. I stället syftade aktionen till att förhindra ett serbiskt massmord på den albanska befolkningen i Kosovo. Argumentet kan tolkas som att ändamålen helgar medlen, eller åtminstone att ett gott syfte legitimerar våldsanvändning i den internationella politiken. Argumentet kan också tolkas som att om bara syftet är gott – att skydda enskilda människor och värna mänskliga rättigheter – så blir resultatet också gott, d v s lidandet minskar för de människor aktionen avsåg att skydda.

Men en sådan samvettpolitik kan inte i sig ge legitimitet åt militära aktioner som inte är förankrade i FN:s säkerhetsråd. Ett första skäl till det är att *en politik som de facto resulterar i lidande och förföljelser mycket väl kan ha utformats utifrån goda avsikter*. Samvetsskäl är absolut ingen garanti för att den förda politiken verkligen bidrar till fred och stabilitet. Om t ex indiska och pakistanska politiker bara följde sina samveten så skulle de mycket väl kunna frestas till att försöka lösa Kashmirfrågan med militära medel, åberopandes den goda saken. Gällande folkrätt innebär ett hinder för dem att göra detta.

Ett andra skäl är att *vi inte kan veta om det verkligen är ”goda avsikter” eller maktpolitik klädd i godhetens dräkt som formar politiken i enskilda fall*. I sina officiella motiveringar är det självklart att de utrikespolitiska beslutsfattarna framställer sina motiv i så goda och allmännyttiga skäl som möjligt. Mer komplicerat är det faktum att beslutsfattarna också inför sig själva – i sitt eget tänkande och sin egen självbild – i allmänhet uppfattar sina intentioner och sin politik som goda och altruistiska. I det avseendet finns det ingen skillnad mellan diktatorer och demokratiskt valda ledare. Att låta goda motiv och ädla ändamål utgöra tillräcklig legitimitet för militära ingripanden utanför FN:s ram leder därför även det till att den militära våldströskeln sänks.

En tredje princip som nämns i debatten är att man skall utgå från resultaten, att konsekvenserna eller effekterna av en militär aktion utgör legitimitetsgrund. Nato:s aktion skulle således vara legitim eftersom den de facto förhindrade ett serbiskt folkmord på den kosovoalbanska befolkningen. Om inte Nato ingripit skulle Milocevicvänliga grupper gjort processen kort med kosovoalbanerna. Nu kan dessa i stället leva i någorlunda fred och säkerhet, i väntan på en varaktig lösning. Slutet gott – allting gott.

## Folkrätten eller nytt prejudikat

Problemet med en sådan konsekvensetik är

*för det första att konsekvenserna endast syns i efterhand – de kan aldrig åberopas som stöd för igångsättandet av en militär aktion utan FN-legitimitet.* Otoliga är de aktioner som inletts med de bästa intentioner, men som slutat i katastrof. Även det omvända gäller. En aktion kan igångsättas av rent maktpolitiska skäl – och ändå leda till något gott. Hur skall dessa två typer av aktioner i så fall värderas?

*För det andra: vi kan inte veta vilka konsekvenserna blivit om Nato låtit bli att ingripa eller om andra medel än massbombningar hade använts.* Förelåg det verkligen en substantiell risk för ett serbiskt folkmord på kosovoalbaner? Var det inte så att det serbiska våldet mot kosovoalbanerna accelererade först efter det att Natos aktion inletts? Vad hade hänt om 50 000 civila OSSE-observatörer sänts till området i stället?

*För det tredje: konsekvenserna och resultaten av en militär intervention är sällan entydiga.* Utvärderingen ligger i betraktarens ögon. Hur många tusen oskyldiga människors liv kan offras för att förhindra ett ännu värre lidande? Och hur är situationen i Kosovo i dag? Omkring 90 procent av områdets serbiska befolkning – nära 200 000 människor – har flytt. I det avseendet är Kosovo i dag ett etniskt rensat område. Förstörelsen och dödandet omöjliggör i praktiken för serber och albaner att leva tillsammans i Kosovo under överskådlig framtid. Sammantaget innebär dessa tre invändningar att åberopande av konsekvensprincipen leder till att tröskeln till militär våldsanvändning som politiskt medel otvivelaktigt sänks.

Jag menar således att samtliga de förslag på kriterier på eller principer för att legitima militära aktioner som förts fram i debatten – och som syftar till att förändra eller luckra upp kravet på beslut i FN:s säkerhetsråd är verkningslösa eller riskerar att leda till att tröskeln till militär våldsanvändning sänks.

## Sverige och kriget i Kosovo

Sverige är inte medlem av Nato och Sverige deltog därför inte heller i alliansens militära aktion i Kosovo. Ändå medförde de spänningar mellan moral och internationell rätt som konflikten aktualiserade stora problem för den socialdemokratiska regeringen i Sverige att hantera. Sverige hade under många år profilerat sig dels som en principfast anhängare av en stark och efterlevd folkrätt, dels som en engagerad värnare av demokrati och mänskliga rättigheter. Kriget i Kosovo innebar att Sverige tvingades välja mellan dessa två profiler. Skulle man – på folkrättslig grund – ta avstånd från Nato:s militära ingripande eftersom det igångsatts utan godkännande från säkerhetsrådet och uppenbart stod i strid med gällande internatio-

nell rätt? Eller skulle man stödja aktionen, eftersom den syftade till att förhindra ett folkmord?

Kosovokriget blev mycket svårhanterat för den svenska regeringen. I decennier har Sverige hävdats att folkrättsbrott på inga villkor kan accepteras. Nato-aktionen var – också enligt den svenska regeringen – inte förenlig med gällande folkrätt. Samtidigt skulle det framstå som formalistiskt om Sverige fördömde aktionen med motiveringen att igångsättandet inte hade godkänts av säkerhetsrådet.

Den svenska regeringens väg ut blev att uttrycka "förståelse" för Nato:s aktion, men att inte direkt uttrycka stöd för den. Pressad av journalister och av kritiker till Nato-aktionen höll regeringen fast vid denna formulering, och med tillägget att skulden till tragedin som höll på att växa fram låg hos Milosevic och det serbiska ledarskapet. Regeringen "beklagade" också att det inte fanns ett beslut i FN:s säkerhetsråd till grund för aktionen.

När de militära delarna av Natos aktion avslutats blev den svenska regeringen något mer öppen i att tillstå det bekymmersamma i Nato:s bombningar. Utrikesminister Anna Lindh skrev i en artikel explicit att Nato:s agerande stred mot gällande folkrätt och att Kosovokonflikten illustrerade det dilemma som finns inom folkrätten "mellan suveränitetsprincipen å ena sidan och respekten för mänskliga rättigheter å den andra. Mellan respekten för FN-stadgans våldsförbud å ena sidan och nödvändigheten att hejda en växande mänsklig katastrof å den andra". "Nato:s beslut att använda militärt våld för att tvinga Milosevic att respektera mänskliga rättigheter måste ses som ett medvetet avsteg från FN-stadgans principiella våldsförbud. Det handlade varken om självförsvar som är det ena tydliga undantaget, eller skedde med stöd av beslut i FN:s säkerhetsråd som är det andra."

Under den tid som krigshandlingarna pågick var den svenska regeringen mindre benägen att tillstå att det rörde sig om ett dilemma. Den uttryckta "förståelsen" för bombningarna uppfattades i allmänhet som ett indirekt stöd för Nato:s aktion. Först när krigshandlingarna upphört blev det politiskt möjligt för Sverige att mer öppet problematisera de folkrättsliga aspekterna av Kosovoaktionen.

I diskussionen om huruvida Kosovoaktionen var början på något nytt eller skulle ses som ett enstaka undantag var utrikesminister Anna Lindh i sin artikel också mycket tydlig. Hon skriver explicit att Kosovoaktionen var "ett närmast unikt fall" och att slutsatsen därför inte blir "att ett nytt prejudikat skapats". Anna Lindh betonar också att FN – trots sina brister – är "grunden för den internationella rättsordning vi har" och att det är inom FN:s ramar "som folkrätten kan fortsätta att utvecklas i riktning mot ett globalt rättssamhälle".

## Erfarenheter från kriget i Kosovo

Hur då stärka FN utifrån Kosovokrigets erfarenheter? Det är viktigt att i opinionsbildningen ta fasta på just att Kosovokriget var ett undantag och inte början på en ny praxis, på samma sätt som Sverige gjorde efter att kriget var slut (om än inte under själva kriget). Mycket viktig norm för att undvika att tröskeln till militär våldsanvändning sänks. Här finns två motsatta tendenser i världssamfundet i dag. Å ena sidan den dystra: USA:s antydningar om att utan FN:s godkännande attackera Irak, Rysslands agerande i Tjetjenien, Israels agerande på de ockuperade områdena Västbanken och Gazaremsan (allt under föregående att det sker i självförsvar). Å andra sidan den mer positiva: att USA:s antydningar om att attackera Irak mötts av en strid ström förklaringar att en sådan attack måste föregås av ett FN-beslut samt den massiva kritik som Ryssland och Israel mötts av i det internationella samfundet.

Det var av stor betydelse att USA:s angrepp på Afghanistan efter den 11 september föregicks av ett FN-beslut, *Artikel 51*. Det säkerhetsrådet gjorde direkt efter den 11 september var att anta två resolutioner som indirekt sa att USA hade rätt till självförsvar enligt artikel 51. Hur då indirekt. Jo, en resolution som fördömde terrordådet. I inledningen – inte i beslutdelen – erinrade man om alla staters rätt till självförsvar enligt artikel 51. USA nämndes inte vid namn. På ett sätt en självklarhet. Alla stater har ju... Dock, i den situation som var svår att tolka på annat sätt. Detta var något nytt, då Artikel 51 var tänkt att åberopas vid anfall från annan stat, men den skrevs ju för snart 60 år sedan och ingen kunde då tänka sig den situation som nu uppstått.

*Självförsvar* betyder inte att man får göra vad man vill. Följande kriterier ska vara uppfyllda: *Direkt anslutning till angreppet, proportionerliga medel, undvika att civila skadas.*

Vem avgör om dessa tre kriterier är uppfyllda? Världssamfundet i form av FN och i sista hand FN:s säkerhetsråd. Vi kan konstatera att nästan ingen statsledning inledningsvis fördömde USA:s bombningar. USA:s och Storbritanniens agerande accepterades utifrån kriterierna om direkt anslutning till angreppet, användande av proportionerliga medel och undvikande att civila skadas.

Men nu har tiden gått. Det är nu drygt ett år sedan den 11 september och snart ett år sedan kriget i Afghanistan drog i gång. Och sedan dess har säkerhetsrådet inte fått ta ställning på nytt om USA:s och Storbritanniens fortsatta agerande verkligen är förenligt med folkrätten. Många menar att det nu pågående kriget – under så lång tid och med så mycket civilt lidande – inte längre kan legitimeras ens med en mycket extensiv tolkning av självförsvarsrätten.

Det vore önskvärt om Sverige och Göran Persson hade uttalat att säkerhetsrådet skulle få ta ställning

till bombningarna och om de föll inom ramen för de tre kriterierna. Det är stormakterna som tjänar på godtycke och oklara regler.

FN kan inte göra allt. Det föreligger risk för uppsplittring med arbetet att inte bara värna freden samt stärka och utveckla folkrätten, utan att också bidra till att värna de mänskliga rättigheterna, stärka demokratin och den ekonomiska utvecklingen mm. FN bör prioritera kärnverksamheten, att värna freden och att värna och utveckla folkrätten. Att värna mänskliga rättigheter, ekonomisk utveckling, demokratispridning etc bör ses som medel att nå detta överordnade mål.

Min slutsats av allt detta blir att det finns ingen väg ”udenom”, som Peer Gynt en gång uttryckte det. Vi har till syvende och sidst bara FN som kan ge legitimitet åt militära aktioner riktade mot stater som kränker mänskliga rättigheter och andra humanitära värden. Alla andra vägar öppnar dörren för att sänka den militära våldströskeln, även i situationer där andra motiv än samvete och moral styr politiken.

---

*Ulf Bjereld är professor vid Statsvetenskapliga institutionen Göteborgs universitet.*