



FNs kris och dess reformering - ett Syd-perspektiv

av Boutros Boutros-Ghali

FNs kris idag är, enligt Boutros Boutros-Ghali, tidigare FNs generalsekreterare, i själva verket en Nord-Syd kris. Vid ett föredrag om "FNs kris och dess reformering" sade Boutros-Ghali, att medan Nord anser att FN borde fungera som en förlängning av de mäktigaste staternas utrikespolitik försvarar Syd FN-stadgans grundläggande antaganden och framhåller behovet av FNs demokratisering och att utvecklingsfrågorna ges hög prioritet på FNs agenda. FNs kris, konstaterade han, framkallades inte av händelserna den 11 september. Krisen kan snarare relateras till det internationella samfundets misslyckande att hantera perioden efter det kalla kriget. I sitt anförande, som återges nedan, går Boutros-Ghali kritiskt igenom ett antal frågor som innefattas i den rapport som framtagits av högnivåpanelen om FNs reformering.

Vid ett särskilt toppmöte 14-16 september i år i New York (60 år efter FNs grundande) med stats- och regeringschefer närvarande ska frågan om FNs reformering diskuteras.

FN befinner sig i en kris. Institutionen kritiseras envist av Nord. FN beskrivs som ineffektiv, FN motsvarar inte den nya tidens krav, det är en organisation i behov av djupgående reformering och som är i farozonen att bli irrelevant. Å andra sidan klamrar sig länderna i Syd fast vid organisationen och dess stadga. De ser den som sitt sista hopp att behålla multilateralism och demokratiskt styre i familjen av nationer.

FNs kris har inte framkallats av händelserna den 11 september eller av kriget i Irak och dess efterföljd. Krisen är relaterad till:

- det kalla krigets slut och de svårigheter som det internationella samfundet har mött i ledandet under perioden efter det kalla kriget;
- de drastiska förändringarna i världssystemet påverkade av förändringar av maktrelationer och framträdandet av en supermakt;
- förändringen av dominerande världsbild eller paradig.

I själva verket är FNs kris en Nord-Syd kris.

Med framväxten av ett enda, enat Nord (Väst och Öst) har det blivit möjligt för realpolitiksteoretiker och politiska figurer i de större utvecklade länderna att trotsa betydelsen och relevansen hos ett otal "självständiga" stater i världsorganisationens korridorer och möteslokaler.

Det har också blivit lättare att tillbakavisa jämlikhetsuppfattningar och istället föra fram åsikter om ekonomisk och politisk makt som gör vissa stater "mer jämlika" än andra. Detta innebär i sin tur en nedgradering av generalförsamlingens betydelse och flyttar tyngdpunkten till de enheter som är mer kollegiala och lättare att hantera, såsom till säkerhetsrådet och till styrelserna för Bretton Woods-institutionerna.

Den nyliberala globaliseringsparadigm som spridits över världen har även invaderat FN. Den har med framgång berövat organisationen dess utvecklingsuppdrag och den har underminerat dess roll att ifrågasätta och försöka påverka det som utvecklingsländerna anser vara en orättvis och orättfärdig ekonomisk världsordning.

I det nya scenariot - där ansträngningarna förutsätts inriktas på att understödja och upprätthålla den existerande ordningen och där den föredragna inställningen är en av de "spelplaner" (eller var och en spelar för sig själv) - har makten och åtgärderna förskjutits till Bretton Woods-institutionerna och WTO. Dessa är de organisationer där hårda förhandlingar leder till seger och där demokratiska värden inte är mycket värda i besluts- och policyprocessen. Deras underliggande mål är att stödja status quo; de förväntas inte ifrågasätta det eller ens kritisera det. Detta gäller särskilt deras sekretariat som är hårt kontrollerade och leds av en handfull grupp av utvecklade länder.

Turbulensen och konflikterna som brutit ut i många delar av världen under perioden efter kalla kriget har tillfört ett antal nya utmaningar till FNs agenda, förbud för organisationen om nya aktiviteter inom områden som fredsbevarande och konfliktförebyggande.

När säkerhetsrådet var fritt från den tidigare vetoframkallade förlamningen vilken var vanlig under det kalla krigets tid, upptäcktes det snart att uppnå consensus om hur och var att agera inte var någon lätt fråga. Det borde då inte vara förvånande att de med makt alltmer började visa otålighet med förseningar och svårigheter att genom FN vidta effektiva åtgärder på deras egna villkor.

Om beslut i och stöd av FN inte kunde uppnås, framkom benägenheten att agera unilateralt bland de med tillräcklig makt att agera så. Ingen tvekan om att händelserna den 11 september innebar en ökad och stark impuls i den riktningen.

De nyligen definierade hoten hade inga gränser, och ansvaret kunde inte tillskrivas något särskilt land eller någon särskild regering. Därför utökades säkerhetsbegreppet och fredsbevarande utökades till att inkludera hanteringen av nya hot som förmodades riktade mot de större länderna i Nord, deras befolkning och deras världsomfattande intressen. Med det starka internationella bakslaget mot unilateralt genomförda militära åtgärder och säkerhetsåtgärder, blev det viktigt att anpassa FN till nya behov så att organisationen i framtiden kunde användas genom att tillhandahålla multilaterala referensramar och legitimitet för sådana aktioner i framtiden.

Trenderna ovan har omfattande konsekvenser för FN och kan sammanfattas enligt följande:

- FN-stadgans grundsats om dess medlemsstaters oinskränkta likställighet betvivlas. Organisationen som har utgett sig för att vara bälverket för demokratisering av internationella relationer behöver anpassas till, och dess medlemskap anpassas till, underliggande maktrealiteter och levnadsvillkor.
- FNs centrala roll inom de ekonomiska och sociala områdena, angivna i stadgan, håller på att bli förgången och dess mandat inom kärnområden inom global makroekonomisk förvaltning, finanser och monetära frågor, och handel och handelsrelaterade frågor byggs ut av andra "lämpligt anpassade" institutioner som är de facto eller de jure utanför FN-strukturen.
- Organisationen kommer att inta en ökande roll som brandman (både i form av fler räddningsaktioner i fall av katastrofer orsakade av natur eller människor för att släcka konflikters lågor) och som polis, som erbjuder en centraliserad resurs för global intervention, innefattande militär intervention, för att hantera säkerhetshoten.

Det är detta synsätt som starkt har inspirerat Nordis offensiv för modernisering och reformering av FN.

Det är kärnan till konflikten mellan Nord och Syd.

Detta sysselsätter utvecklingsländerna. De är allvarligt berörda av det förlorade politiska utrymmet, inte enbart på den multilaterala arenan utan också inrikes, i det de betraktar som deras nationella inre angelägenheter. De ser FN – som de känner som och som de betraktar som en plats av tröst och stöd i deras kraftansträngningar att räknas som betydelsefulla på världsscenen – gradvis tona bort, och börja anta profil av ytterligare en bastion varifrån Nord försöker projektera sin dominans, intellektuellt, politiskt, ekonomiskt, militärt och kulturellt.

Nord-Syd konflikten tydliggörs huvudsakligen i principområdena för reformer, nämligen:

- reformering av säkerhetsrådet
- reformering av fredsbevarande operationer
- reformering av FNs roll i social och ekonomisk utveckling.

Andra reformområden, innefattande olika administrativa och förvaltnings (eller fel-förvaltnings) frågor som ofta ges uppmärksamhet i media och offentliggöranden, understödjer dessa övertäckta politiska angelägenheter och används eller manipuleras för att vinna större politiskt stöd. Man ska emellertid inte undervärdera deras kritiska betydelse för organisationens drift, funktioner och kontroll, innefattande subtilt och inifrån, en domän som vissa länder tenderar att vara främst. Inte heller ska man ignorera dessa frågors populistiska tilltal, som ofta används mycket skickligt för att misskreditera och kritisera organisationen.

Reformeringen av säkerhetsrådet

Få aspekter på FN-reformer har ådragit sig så stort politiskt intresse och akademisk uppmärksamhet som de föreslagna reformerna av säkerhetsrådet.

Reformering av säkerhetsrådet har diskuterats i generalförsamlingen sedan januari 1994 utan något resultat. Vid Millenium Summit i september 2000 manades de ledare som deltog till "snabb reformering och utökning av säkerhetsrådet för att göra det mer representativt, effektivt och legitimt för alla i världen".

Den högnivåpanel som utsågs av FNs generalsekreterare för att rådgive honom om kollektiv säkerhet har publicerat sin rapport. Panelen presenterar två modeller för utökning av säkerhetsrådet. Båda involverar en fördelning av platser mellan fyra huvudområden: Afrika, Asien och Stillahavsområdet, Europa och Amerika.

Emedan säkerhetsrådets utökning pekar i rätt riktning, förblir vetorätten, som betraktas som "otidsenlig", oförändrad. Därför att, som förespråkare för stormakterna argumenterar, vetot är betydelsefullt för FNs ageranden: "vetot gör att de stora aktörerna är med i leken och det blir ingen lek utan dem". Vidare skulle en förändring av vetot kräva stöd av de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet, och det är liten chans att de fem permanenta medlemmarna godtar ett säkerhetsråd som skulle minska deras status och frihet att agera.

Fixeringen på vetot kan emellertid minska uppmärksamheten på de andra viktiga underliggande frågorna, såsom de om representation och påverkan i rådet.

Kommer rådets utökning att innebära större inflytande och roll för de länder som är kvar utanför

eller kommer rådet att bli ett utökat forum med ett litet antal större länder som alla tävlar om att tillgodose sina egna intressen och engagemang i ett globalt maktspel? I processen är det lätt att byta bort eller ignorera de resterandes intressen och angelägenheter. Ett sådant utökat säkerhetsråd kommer också att ha ett större krav på representativitet. Det skulle därför bidra till koncentration av makt och marginaliseringen av generalförsamlingen och också ekonomiska och sociala rådet, då den nya och utökade definitionen av kollektiv säkerhet också innefattar ekonomiska och sociala frågor, vilket skulle öppna för användandet av vetot av de fem permanenta medlemmarna.

Det "reformerade" säkerhetsrådet skulle följaktligen bli platsen att bevaka. Utmaningen är att ändra det till ett mer representativt och demokratiskt organ till vilket det internationella samfundet och FNs medlemsländer har delegerat det stora ansvaret att leda åtgärder för att uppnå gemensamma mål och fullfölja FN-stadgans höga målsättningar. Utmaningen är också att skydda det från att övergå till ett direktorat, där nationella intressen kämpar om företräde eller, där de allra mäktigastes vilja segrar i slutet, genom en kraftsamling av sofistikerade metoder för att uppnå det behövda consensus för att berättiga "multilaterala" åtgärder.

Ingen tvekan om att riskerna är stora. Att bli fullt medveten om dessa utmaningar är emellertid det första steget på en lång och svår väg att demokratisera säkerhetsrådet, tämja maktmonopolet och göra det till en sant representativ och transparent mekanism i FN som tillsammans med andra viktigare FN-organ utgör mittpunkten i en demokratisk global ledning.

Reformering av fredsbevarande

Under det kalla krigets tid utvecklade FN idén om "fredsbevarande operationer". Detta koncept omnämns inte i FN-stadgan. Efter det kalla kriget fick FNs fredsbevarare (blå baskrarna) ett flertal nya uppgifter. Under min period som generalsekreterare inledde FN lika många nya operationer som organisationen gjort under de föregående 45 åren. Vid slutet av 2004 fanns det mer än 60.000 fredsbevarare i 16 uppdrag runt världen. Fredsbevarande har blivit en "storindustri" och dess kvalitet har också förändrats på viktiga områden.

Dagens operationer är verkligen inte fredsbevarande i traditionell mening. De tidigare uppdragen innefattade FN-styrkor som var lätt beväpnade.

- De var en styrka mellan två stater för att upprätthålla vapenvila.
- De var där enligt överenskommelse av samtliga berörda parter.
- De utgjorde en internationell närvaro, inte en styrka som förväntades att vidta drastiska militära åtgärder eller att intervensera i en konflikt.
- De fick inte använda eldkraft annat än i självförsvar.

Idag kan FN-operationer genomföras:

- där det inte förekommer någon fred att bevaka,

- där konflikten är intern i ett land, inkluderande inbördeskrig,
- där nya former av bestämda åtgärder kan krävas – Blå baskrar skyddar hjälptransporter, hjälper offer, bistår flyktingbehov, upprätthåller embargon, tar bort splitterbomber och försöker konfiskera vapen,
- FN-operationer innefattar ett stort antal civila i olika operationer såsom övervakar val, allmän säkerhet, information och kommunikation, restaurering av infrastruktur och administrativa tjänster.

Händelserna den 11 september resulterade i krav på ytterligare förändring av det traditionella konceptet om kollektiv säkerhet uttryckt i FN-stadgan, och FNs agerande under de senaste femtiofem åren, på grund av följande orsaker:

- den aggressive är inte en stat,
- aggressionen är inte en militär attack, och är enligt internationell rätt inte ett krig,
- stridsfronten är inte geografiskt definierad och, till skillnad från territoriella krig, är det inte tydligt när seger uppnåtts och vad seger innebär,
- aggressionen heter "terrorism" men, det finns ingen överenskommelse om definitionen av terrorism och vidare, det finns ingen definition av internationell terrorism,
- terrorism har lyckats bli global, medan antiterrorismåtgärder fortsätter vara bundna av nationella gränser.

Är FN redo att utforma och anta ett nytt och utökat koncept om säkerhet? I sin rapport tillåter högnivåpanelen medlemsstaternas användande av vapenmakt i självförsvar i händelse av "överhängande" eller förväntade hot mot deras nationella säkerhet. Detta är inte i överensstämmelse med artikel 51 som säger att rätten till självförsvar enbart kan utövas "om en väpnad attack genomförs". Den föreslagna utvidgningen av denna artikel skulle tillåta tillräcklig flexibilitet att tillåta ett land att igångsätta en preventiv attack eller krig i självförsvar när man anser att hot mot dess säkerhet föreligger, vilket visar sig omfattar politiskt, socialt och ekonomiskt intrång över tillåtna gränser. Det är inte svårt att tänka sig en myriad av scenarier där vapenmakt kunde utnyttjas eller, ett hot utnyttjas, och användas av de som är i position att göra så.

Konsekvenserna är ödesdigra, för FN, för utvecklingen av det internationella samfundet, och verkligen, för alla förklarade oroscentrum och orosstiftare, huvudsakligen i Syd, vilka på grund av utestängande och marginalisering idag har den högsta formen av social och politisk labilitet och grogrund för verklig eller potentiell oro och/eller hot.

Den betydande roll som rapporten ger regionala organisationer inom fred och säkerhetsdomänen, även utöver deras "mandatområde", öppnar de facto dörren för världsomspännande ageranden av NATO, den enda regionala organisationen med tillräcklig militär och ledningskapacitet, och som utgör länderna i Nords militära arm. Åter igen, detta ger lite tröst till utvecklingsländer, som inte bara skulle bli utsatta för

Nords militärmaskins makt men som också kunde börja bli hänvisade till och beroende av dess tjänster för att lösa problem inom deras respektive regioner.

Vi i Syd, särskilt de med kunskap och sinne för historia och minnen från en tidigare kolonial epok, har en olustig känsla av déjà vu och misstanken att den fundamentala framstöten av de föreslagna reformerna lätt kunde ta oss begreppsmässigt och politiskt tillbaka till länge sedan geopolitiska situationer och utövanden.

Om FN borde bli en plattform för denna nya säkerhetsdoktrin är en viktig fråga som först och främst borde engagera oss i utvecklingsländerna. Under en tidsram på lite mer än ett halvt århundrade sedan majoriteten av oss övergick från kolonial status och blev självständiga och oberoende, tycks en ny global inhägnad resas runt oss.

Reformering av FNs roll i social och ekonomisk utveckling

Det är vi från utvecklingsländerna som från FNs allra första början har argumenterat för att utveckling och ekonomiska och sociala framsteg är nyckeln till fred. Det är tack vare våra gemensamma ansträngningar som utveckling gavs en central plats i FNs arbete, som dess främsta sysselsättning.

Vid ett tillfälle hade vi illusionen att göra framsteg inom ett antal nyckelfrågor och reformer av det internationella ekonomiska systemet. Många av dessa reformer var av strukturell karaktär. Dessutom var det tänkt att de välbärgade länderna skulle bistå och underlätta våra utvecklingssträvanden.

Ett av huvudbudskapen i den växande nyliberala globaliseringen, och från det konservativa politiska tänkande som började bli dominerande i nyckelländerna i Nord, var att FNs tidigare utvecklingsarbete var förfelat och desorienterat.

Utvecklingsländer borde följa strömmen, klara sig själva och rätta sig efter det dominerande systemet genom att integrera sig i världsekonomin under villkor och former som Nord erbjuder.

För Nord skapade slutet på det kalla kriget möjligheten att avsluta Nord-Syd-dialogen, att skaka av sig ett antal principer och eftergifter som de hade enats om under det gemensamma trycket från Syd, och återgå till normaltillstånd.

Följaktligen är "reformerna" som Nord driver ett försök:

- att få bort faktiska och strukturella frågor och tunga beslut från det "utvecklingsorienterade" FN,
- att försvaga FNs förmågor och mandat som kunde användas för att utmana existerande strukturer och relationer,
- att gradvis transformera FN till vad man brukar kalla "andra fiolens" institutioner, som ger stöd till huvudaktörerna och följer manus-et som de tillhandahåller, erbjuder teknisk hjälp till utvecklingsländer så att de kan integreras bättre och får dem att känna att de får uppmärksamhet.

Å andra sidan försöker utvecklingsländerna bevara så mycket de kan av det FN de känner till. I den processen har de anklagats för att hindra fram-

steg, för negativism och för brist på idéer och förslag till reformer.

Deras defensiva ansträngningar dämpade farten, men kunde inte stoppa urholkningsprocessen under påtryckningar av Nords genomtänkta och ihärdiga strategi. De utvecklade länderna var inte blyga i sitt användande av finansiellt inflytande i organisationen för att uppnå sina mål. Vidare tillämpade de bilaterala påtryckningar – morot såväl som piska – för att försvaga enskilda utvecklingsländers motstånd och splittra deras gemensamma hållning på den multilaterala arenan.

Faktum är att högnivåpanelen i sin rapport uttalar sig gillande om den tilltagande försvagningen och urholkningen av FNs roll i den socio-ekonomiska domänen som skett under de senaste två årtiondena. Rapporten lyfter fram den Nord-drivna institutionella agendan med anförtrodda socio-ekonomiska problem till Världsbanken, IMF och WTO, de institutioner som åtnjuter en "komparativ fördel" och till G8. Förhandlingar och beslutsfattande om tunga ekonomiska frågor skulle inte längre ske inom FN, som skulle inriktas på att bli ett forum för konsultationer och debatt.

Man kan se att mycket av reformeringen av säkerhetsrådet och fredsbevarandet de facto förskjuts i den riktning som Nord vill. Denna riktning innebär, i sin tur, mindre möjligheter för demokratisering av den globala ekonomiska skötseln och onekligen för framförandet av de avvikande och främjande av alternativ till dominerande strukturer och paradigmer. Åter igen är det länderna i Syd som är "förlorarna".

Hindren för den storskaliga reformeringen av FN kan huvudsakligen uppehålla sig vid klyftan mellan det rika Nord och det fattiga Syd, de som har respektive inte har. Nord kanske redan har använt sin makt till att förskjuta ett antal betydelsefulla förändringar av FN som stämmer överens med deras egen vision om organisationens roll i tiden efter det kalla kriget och den nyliberala globaliseringens tidsålder. Syd är på defensiven och gör motstånd, men med begränsat resultat. Syd får idag onekligen uppleva en ny och fastställd resa vari den enda supermakten utgör spjutspetsen för en radikal omändring av den internationella organisationen. De två dokument som nyligen publicerats, "Report of the Panel on Threats, Challenges and Change", och rapporten om stärkandet av WTO, vittnar om detta.

För att sammanfatta:

- På den ena sidan Nord, de rika länderna, som anser att FN ska fungera som en förlängning av de allra mäktigaste staternas utrikespolitik. Sedan det kalla krigets slut är USA den enda supermakten, och därför håller FN på att bli bara en förlängning av den unika supermaktens politik, och av dess nationella och globala intressen och sysslande.
- På den andra sidan Syd, utvecklingsländerna, som försvarar FN-stadgans grundläggande antaganden, lyfter fram behovet av FNs demokratisering och prioritet åt utvecklingsfrågor på dess agenda. Det får ett ökande stöd och allierade inom det civila samhället i Nord, och stillatigande från folkopinionen och politiska företrädare i några utvecklade län-

der, olustigt vis-à-vis hegemonin utövad av de ledande makterna.

För pessimisterna är det lite som pekar på att USA kommer att godta någon reform som kan minska dess makt inom FN-systemet, utan trycker på för reformer som maximerar dess eget scoop på åtgärder och betydelse och dess förmåga att dominera internationella organisationers förfaringssätt och arbete. De tror inte på argumentet att FN är än viktigare nu än vad organisationen var 1945, efter andra världskrigets slut.

För optimisterna bör reformledare och aktivister fortsätta mobiliseringen och kampen med slutmålet att bygga en internationell demokrati. De tror det är möjligt att uppnå den nödvändiga politiska viljan att uppnå ett globalt demokratiskt styre inom FN-systemet.

De drömmer om en möjlighet där en koalition av utvecklingsländer tillsammans med progressiva länder kan uppkomma för att motstå USA unilatera- lism. Optimisterna tror vidare att den amerikanska demokratin som förde fram president Wilson, initiativtagare till Nationernas Förbund, och president Roosevelt, initiativtagare till Förenta Nationerna, ska kunna föra fram en ledare med en överskridande vision, med föreställningsförmåga, generositet och vilja att skapa en ny FN-organisation som kan svara mot de huma- nitära behoven, att utveckla en ny dialog mellan Nord och Syd och, att främja globaliseringens demokrati- sering innan globaliseringen krossar de nationella och internationella demokratiska inrättningarna.

Dr. Boutros Boutros-Ghali är styrelseordförande i det Genèvebaserade Sydcentret (www.soutcentre.org). Han är professor i internationell rätt och var tidigare vice utrikesminister i Egypten.

1992-1996 var han FNs generalsekreterare. Som FNs generalsekreterare inledde Boutros-Ghali ett ambitiöst program för att omorganisera FN och stärka generalsekreterarens ställning. Det kom bland annat till uttryck i Boutros-Ghalis "Dagordning för fred" (Agenda for Peace) och "Dagordning för utveckling" (Agenda for Development).

Boutros-Ghali kritiserades av USA, och när han ställde upp för omval för ytterligare fem år röstade 14 av de 15 medlemmarna i säkerhetsrådet för förslaget att välja Boutros-Ghali, medan USA med vetorätt röstade emot.

Boutros Boutros-Ghali höll sitt anförande i New Delhi den 10 februari 2005, vilket i sin helhet publicerats i Sydcentrets tidskrift South Bulletin.

Anförandet återges i svensk översättning med tillstånd av Boutros Boutros-Ghali och South Centre.