

# Kongokrisen

FN-insatsen 1960-1964 i analys

Thomas Nilsson  
Jimmy Persson

# Abstract

Vi har gjort en utvärdering av FN:s insatser i Kongo 1960-1964. Vi har analyserat utifrån en konflikthanteringsmodell som vi har hämtat ur *Contemporary Conflict Resolution* av bland annat Oliver Ramsbotham. I denna modell är peacekeeping och peace enforcement centrala inslag. Med dessa begrepp åsyftas fredsbevarande respektive fredsframtvingande åtgärder för att nå fred eller förhindra krig.

Resultatet av vår analys är att delar av insatsen var framgångsrik, däribland peace enforcement. Långsiktliga åtgärder för fred saknades dock, vilket ledde till att våldsamheterna åter tilläts blossa upp när FN lämnade landet.

Resultatet av vårt arbete kan användas för att visa på att peace enforcement har använts och kan vara en framgångsrik metod för FN i framtida situationer.

*Nyckelord:* Peacekeeping, Kongo, FN, Peace enforcement, Fredsbevarande  
Antal tecken: 64 167

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Metod och material.....	2
1.3	Operationaliseringar .....	2
1.4	Teori: FN och konflikthantering .....	2
1.4.1	Konflikthantering – centrala begrepp.....	3
1.4.2	Flera generationer peacekeeping.....	4
1.4.3	Olika forskarperspektiv .....	7
1.4.4	Sammanfattning av teori .....	7
<b>2</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>8</b>
2.1	FN.....	8
2.2	Kongo .....	8
<b>3</b>	<b>Analys</b> .....	<b>10</b>
3.1	FN-operationen inleds (1960) .....	10
3.2	Katanga.....	11
3.3	FN tar del av striderna - Peace enforcement .....	13
3.4	FN-operationen avslutas.....	16
3.5	FN och stormakterna .....	19
3.6	Vad hände sedan?.....	20
<b>4</b>	<b>Slutsatser</b> .....	<b>21</b>
<b>5</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>25</b>

# 1 Inledning

FN har allt sedan grundandet 1946 genomfört ett stort antal fredsbevarande operationer. Vägledande för FN-trupperna har varit krav på opartiskhet, icke-användande av våld samt samtycke från de berörda parterna. Efter uppmärksammade och misslyckade FN-operationer i Rwanda 1994 och ex-Jugoslavien, har det höjts krav om förändring av FN:s roll.

De senaste årens händelser har ytterligare försvagat FN:s ställning som fredsbevarande organisation, med invasionen av Irak som ett tydligt exempel. I tider av krav på förändring av FN kan det därför vara intressant att studera ett fall där FN tog en mer aktiv roll, och inte till varje pris hävdade sin neutralitet, samt att studera det resultat som följde. Kongokrisen historia är värd att berättas. Kanske kan man genom att studera det förflutna säga något om möjligheterna för FN i 2000-talet.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Vårt syfte med denna uppsats är att utvärdera FN:s insatser i Kongo 1960-1964 genom att använda oss av en konfliktshantlingsmodell som presenteras i *Contemporary Conflict Resolution* av Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse och Hugh Miall. Studien syftar i huvudsak till att utvärdera fallet Kongo och är på så sätt en teorivärdande studie, men kan också karakteriseras som en teoriprovande studie, där vi vill se vad som kan fungera i en verklig situation, och orsakerna därtill.

Kongokrisen är intressant av flera orsaker, dels eftersom det är en av de största FN-operationerna (vid ett tillfälle fanns nästan 20 000 soldater samtidigt stationerade i landet) och dels för att det är ett äldre fall, vilket kan vara intressant av flera orsaker, däribland för att se om prioriteringarna i fredsbevarande operationer var annorlunda under 1960-talet jämfört med dagens ideal.

Vår konkreta frågeställning blir följande:

*Hur hanterade FN Kongokrisen utifrån vår konfliktshantlingsmodell?*

*Vilket resultat fick de konkreta insatserna?*

Fokus kommer att ligga på de åtgärder FN vidtog i operationen, även om vi kommer att jämföra dessa med en del av de åtgärder som rekommenderas av dagens teori.

Författarna till *Contemporary Conflict Resolution* framställer conflict resolution, eller konflikthantering, som ett timglas, där det snäva mittpartiet är konflikten som mest upptrappad. Vår avsikt med denna uppsats är att undersöka

om de instrument för lyckad konflikthantering som räknas upp kan prövas på ett verkligt fall. Vi har valt Kongooperationen, då det är ett fall som passar in i timglasets centrum

## 1.2 Metod och material

Ambitionen med denna uppsats är som tidigare indikerats att göra en fallstudie av FN-operationen i Kongo utifrån en peacekeeping-modell. Vi kommer att använda oss av en kvalitativ metod och applicera vårt teoretiska ramverk på materialet. Materialet vi kommer att använda oss av är såväl andrahandskällor i stil med historiska skildringar av konflikten, samt primärmaterial. Med primärmaterial åsyftar vi främst officiella FN-dokument som resolutioner från säkerhetsrådet och generalförsamlingen, samt andra skrivelser, i huvudsak mötesprotokoll från säkerhetsrådet. Av praktiska skäl finns det begränsat med primärmaterial utöver FN-materialet, men då syftet är att belysa en teori, anser vi inte att det är ett stort problem, och vi förhåller oss givetvis kritiska till vårt material .

Ett annat problem med primärmaterialen är att FN från 1961 och framåt tog en aktiv del i striderna och därmed kan opartiskheten i dokumenten ifrågasättas. De flesta av dokumenten är dock från 1960, då operationen inleddes.

## 1.3 Operationaliseringar

Vi har i denna uppsats valt att utgå från de definitioner av begrepp som används i *Contemporary Conflicts* som i viss utsträckning är influerade av Boutros-Ghalis *An Agenda for Peace*. Detta för att denna förser oss med vår teoretiska modell. Allmänt kan sägas att de gånger vi använder oss av Conflict resolution är det som ett övergripande begrepp på den teoribildning som behandlar konflikthantering och där peacekeeping är ett av flera sätt att hantera konflikter. För närmare definitioner, se nedan.

## 1.4 Teori: FN och konflikthantering

Statsvetaren Annika Björkdal skriver i *From Idea to Norm* att *peace-building* uppstod efter kalla krigets slut som ett sätt att handskas med de konflikter som uppstod och fördes ursprungligen fram i FN-rapporten *An Agenda For Peace*. Ett annat ofta använt begrepp menar författaren är *preventive diplomacy*, ett uttryck format av den förre generalsekreteraren Dag Hammarskjöld, som var

generalsekreterare vid tidpunkten för Kongos frigörelse 1960. Med begreppet åsyftades åtgärder för att förhindra mindre konflikter från att eskalera (Björkdal 2002 s 67-68). Slutligen nämns vad Björkdal kallar *traditional peacekeeping* som föreligger när en tredje part försöker intervensera i inomstatliga konflikter, vilket därmed gäller ett antal FN-operationer. Målet är att åstadkomma en vapenvila som leder till ett fredsavtal, eller genomförandet av ett fredsavtal. Här läggs också vikt vid att det krävs godkännande från de inblandade parterna och att våld inte får användas för att påverka någon grupp (Björkdal 2002 s 68, jfr Ramsbotham m fl 2005 s 30).

### 1.4.1 Konflikthantering – centrala begrepp

Centralt för analyserandet av konflikthantering, är den dåvarande FN generalsekreteraren Boutros-Ghali skrift från 1992, *An Agenda for Peace*. Här definieras fem viktiga begrepp och instrument för hanterandet av internationella konflikter, begrepp som återfinns också bland andra författare och som vi kommer att tillämpa på fallet Kongo.

*Preventive diplomacy* innebär förutom den rent preventiva diplomatin också andra åtgärder som syftar till att begränsa konflikter, däribland så kallad *preventive deployment*, det vill säga ett preventivt nyttjande av FN-trupper, som skickas till en krishärd innan konflikten bryter ut (Boutros-Ghali 1992 s 11, 13, 16-17 jfr Lund 1996 s 382). Generalsekreteraren fastslår också att själva förhandlandet kan ledas såväl av generalsekreteraren själv, som andra delar av FN-organisationen (Boutros-Ghali 1992 s 13). Michael S. Lund kritiserar begreppet för att vara vagt definierat och att vissa av åtgärderna, till exempel förebyggande FN-trupper knappast faller under rubriken förebyggande diplomati, utan snarare vad Lund kallar *crisis management* (Lund 1996 s 382-383). Författaren menar vidare att empiriska studier tycks bekräfta själva essensen av Boutros-Ghali definition, just att medling mellan parter innan konflikten förvärrats är en effektivare åtgärd än senare åtgärder (Lund 1996 s 384).

En mer kontroversiell åtgärd, om man ser till FN:s historia, är vad bland annat Michael Doyle benämnde *peace enforcement*, som utifrån VII kapitlet i FN-stadgan; ”inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar” tillåter ett agerande av FN-trupper *oavsett* om man fått parternas godkännande eller ej (Doyle 2001 s 530 jfr Boutros-Ghali 1992 s 24-25). Intressant att notera är att detta undantag från parternas godkännande hitintills sällan använts.

*Peace making* är som kan förstås av uttrycket försök att avsluta konflikten genom fredliga åtgärder enligt VI kapitlet i FN-stadgan, ”Fredlig lösning av tvister” vilket kan innebära att till exempel internationell domstol används (Boutros-Ghali 1992 s 20-23).

*Peacekeeping* definieras enkelt som användande av FN-trupper och vilket kan innefatta såväl militär som civil personal och som enligt generalsekreteraren ökar möjligheterna för såväl förebyggande av konflikten som fred (Boutros-Ghali 1992 s 11). Författaren nämner också att de senaste åren ( det vill säga kalla

krigets slut) inneburit att uppgifterna förändrats; bland annat har trupperna ofta som uppgift att bevaka resultat nådda av medlare, samt i högre grad än tidigare involverar civil personal (Boutros-Ghali 1992 s 30). Ramsbotham med flera nämner tre tillfällen då peacekeeping-operationer är lämpliga: för att hindra att en konflikt förvärras och resulterar i krig, att begränsa spridningen av konflikten, samt att bevaka en vapenvila och arbeta för återuppbyggnad (Ramsbotham et al 2005 s 133).

Slutligen bör nämnas *postconflict peacebuilding*, med vilket menas olika åtgärder för att bygga en stabil fred och en fredlig utveckling i området (Boutros-Ghali 1992 s 32). Detta kan betecknas som en sammanfattande beteckning, Ramsbotham med flera ger exempel på åtgärder, till exempel sanningskommissioner och fredsutbildning (Ramsbotham m fl 2005 s 14).

#### 1.4.2 Flera generationer peacekeeping

Michael W. Doyle diskuterar vad som benämns första, andra och tredje generationen peacekeeping, där första generationen är vad han benämner traditionell peacekeeping – obeväpnade eller lätt beväpnade styrkor som bevakade en gräns, trupp borttagning eller liknande, samtidigt som förhandlingarna fortsatte (Doyle 2001 s 532). Närvaron var beroende av samtycke från de berörda parterna. En annan forskare, Adam Roberts, tillägger att opartiskhet och icke-användande av våld också var utmärkande för de första FN-operationerna (Roberts 1996 s 298).

Den andra generationen peacekeeping kallar Doyle för *multidimensional operations* och innefattar utöver de traditionella uppgifterna även polisiära och civila uppgifter och har ett långsiktigt mål. Även dessa operationer kräver dock samtycke (Doyle 2001 s 532). Den tredje generationen är enligt Doyle en idé av Boutros-Ghali och det är här man kan använda sig av peace enforcement (Doyle 2001 s 533). Exempel på andra åtgärder är återuppbyggnad av *failed states*. Michael W. Doyle skriver i sin studie "War Making, Peace Making, and the United Nations" att utmärkande för den tredje generationen är just frånvaron av samtycke från någon parterna i hela eller delar av FN-mandatet (Doyle 2001 s 533).

Vad som är intressant med indelningen i olika generationer, är framför allt två saker. Dels att den tredje generation som Boutros-Ghali förutsåg, inte har uppstått än – trots att det är 14 år sedan *An Agenda for Peace* fattades. Mer intressant är kanske att denna kategorisering – som används i liknande form även av andra forskare – inte är rakt översättbar på vår fallstudie av Kongo.

Författarna till *Contemporary Conflict Resolution* hävdar att principerna som skapades inför den första fredsbevarande operationen av bland annat dåvarande generalsekreteraren Dag Hammarskjöld, fortfarande i mitten av 1990-talet var gällande (Ramsbotham m fl 2005 s 134). Författarna hävdar vidare att massakrerna i Rwanda 1994 och Srebrenica 1995 mitt framför ögonen på fredsbevarande FN-trupper resulterade i massiv kritik samt krav på förändring av

FN:s roll. Två FN-rapporter konstaterade att den neutrala, opartiska rollen som fredsmäklare var otillräcklig (Ramsbotham m fl 2005 s 138-139).

Doyle menar till skillnad mot Ramsbotham m fl och Roberts att operationerna i ex-Jugoslavien och Somalia i början av 1990-talet är exempel på tredje generationen peacekeeping, vi anser dock att det är svårt att se särskilt operationen i ex-Jugoslavien som en sådan, eftersom FN inte tog någon aktiv part, utan kritiserades hårt för sin passivitet. Än så länge tycks Boutros-Ghalis visioner om en förändrad och mer aktiv roll för FN-insatserna mest vara just en vision.

Doyle menar att styrkorna i ex-Jugoslavien inte var utrustade till att aktivt delta i striderna, eller sätta allvarlig press på de stridande parterna (särskilt den etniska rensningen i delar av Jugoslavien) (Doyle 2001 s 535-536). Adam Roberts skriver i sin text "The Crisis in UN Peacekeeping" att dessa fall innebar en stor förändring i FN: s policy angående fredsbevarande trupper och att det finns både för- och nackdelar med denna nya typ av peacekeeping. En fördel är att styrkorna på plats inte behöver lita på lokala ledares samtycke (Roberts 1996 s 303).

Edward N. Luttwak menar i en artikel att peacekeeping-operationer som deltar i konflikter utan att använda sig av våld, kan motarbeta en fredlig lösning, enligt författaren är de fredsbevarande operationerna i forna Jugoslavien eller Rwanda ett bra exempel. Detta eftersom rädslan att förlora egna soldater vid skyddandet av civilbefolkningen resulterade i man förhåll sig passiva, trots pågående övergrepp mot civilbefolkningen (Luttwak 2001 s 269).

I sin studie av FN-operationerna i Somalia och före detta Jugoslavien, konstaterar Doyle att FN inte är anpassat för operationer där man kan tvingas använda sig av aktivt våld. Detta delvis eftersom länder med FN-soldater inte vill sina trupper som ofta enbart är lätt beväpnade, under FN kontroll, då befälhavaren där kanske inte är av samma nationalitet. Andra orsaker är att FN försöker undvika att ta ställning mellan parter, samt att länder som ställer upp med trupper vill försöka undvika förluster i människoliv bland de sina (Doyle 2001 s 537-538). Själva idén om ett intervenerande utan samtycke kan också få konsekvensen att området man går in i blir aktivt engagerade i den motsatta sidan, av nationalistiska skäl (Doyle 2001 s 538). Vidare menar Doyle att skillnaden mellan operationer som utgår från det VI eller VII kapitlet i praktiken minskats genom att FN på plats använt sig av vad som kallas "discrete, impartial, but non-neutral use of force." (Doyle 2001 s 545 jfr Roberts 1996 s 298). Han ger som exempel FN-operationen i just Kongo samt i Namibia och han menar att det ofta är enda utvägen för att bevara en hotad fred (Doyle 2001 s 546). Slutsatsen han drar av sin studie är att FN genom utökande av samtycket kan spela en mycket viktig roll som fredsbevarare (Doyle 2001 s 554). mjuk" realism och statscentrerad teoribildning vara lämpligast.

I boken *Preventing Violent Conflicts* har Michael S. Lund i sin artikel "Not only when to act, but how: From early warning to rolling prevention" satt upp en del frågor som vi anser att man kan ha som riktlinjer för vad en teori bör kunna svara på inom ramen för ämnet Peacekeeping. T.ex. Vilka åtgärder som skulle kunna fungera på ett sådant sätt att det förhindrar att situationen förvärras? När är det läge att vidta dessa åtgärder? (Lund 1998 s 156-157) Lund tar även upp en del olika sätt att lösa en begynnande konflikt t.ex. medling, ekonomiska sanktioner



och sanningskommissioner, han menar att om man samlar in information om de olika sättens olika för och nackdelar så kan man snart få fram en slags verktygslåda där man lättare kan hitta det rätta sättet att lösa en konflikt. Och i så fall går detta att använda för att på bättre sätt i framtiden komma till bukt med begynnande konflikter. Dock så skriver han som avslutning på sin artikel:

But inserting conflict prevention and preventive peace-building elements into existing diplomacy, development, trade and other ongoing relations at the field level – so small, repeated and concerted preventive peace-building actions can be taken to keep a particular nation on course – may be the optimal form of conflict prevention, if such devolution can be achieved organizationally? (Lund 1998 s 166)

Oliver Ramsbotham, Tom Woodehouse och Hugh Miall gör i sin bok *Contemporary Conflictresolution* en användbar indelning av olika typer av konflikter och exempel på lösningar, en indelning som bygger på mycket av det vi diskuterat ovan.

Stage of conflict	Strategic response	Examples of response
Difference	Cultural peacebuilding	Problem-solving Support for indigenous dispute resolution institutions and CR training Fast finding missions and peace commissions
Contradiction	Structural peacebuilding	Development assistance Civil Society development Governance training and institutionbuilding Human rights training Track II mediation and problem-solving
Polarization	Elite peacemaking	Special envoys and official mediation Negotiation, Coercive diplomacy Preventive peacekeeping
Violence	Peacekeeping	Interposition Crisis management and containment
War	War limitation	Peace enforcement Peace support and stabilization
Ceasefire	Peacekeeping	Preventive peacekeeping Disarmament and security sector reform Confidence building and security enhancing measures
Agreement	Elite peacemaking	Electoral and constitutional reform Power-sharing and decentralization of power Problem-solving
Normalization	Structural peacebuilding	Collective security and cooperation arrangements, Economic resource cooperation
Reconciliation	Cultural peacebuilding	Commissions of enquiry/truth and justice Commissions, Peace media development, Peace and conflict awareness education and training, Cultural exchanges and initiatives; Problem-solving as future imaging

Figur 1. Tabell hämtad från Ramsbotham m fl 2005 s 14. Jämför Lund 1996 s 386.

### 1.4.3 Olika forskarperspektiv

Vi anser att det kan vara viktigt att nämna några olika skolbildningar bland forskare om FN:s roll som fredsbevarare och krishanterare. Fen Osler Hampson pekar i en text på hur olika skolor definierar lämpliga åtgärder från en tredjepart i händelse av konflikt. Hampson delar först upp den realistiska skolbildningen i hård och mjuk, och hävdar sedan, något förenklat, att utmärkande för den hårda realismen är att maktbalans och våldsutövning är lösningen. Detta genom att stormakterna intervenerar och skapar en ny maktbalans och en lösning nås på territoriell väg (Hampson 2001 s 389-390). Den mjuka varianten uppmärksammar internationella organisationer och deras betydelse i större utsträckning och ser andra lösningar än territoriella (Hampson 2001 s 391). Ett tredje synsätt kallar författaren för *governance-based* där brott mot demokrati, lagar och mänskliga rättigheter resulterar i konflikter och där organisationer som FN spelar en nyckelroll i skapandet av fred (Hampson 2001 s 392, 394).

Ramsbotham med flera, diskuterar också olika teoribildningars syn på peacekeeping, och konstaterar att skiljelinjen idag står mellan realister som ser FN:s roll som försumbar, pluralister som ser FN:s roll som enbart första av typen generationen peacekeeping, solidarister som vill se en ökad roll för de existerande typerna av fredsbevarande insatser, samt vad man kallar kosmopoliter. Dessa vill se en ökad roll för FN och en utveckling av dess organisationer för hantering av konflikter (Ramsbotham m fl 2005 s 155). Vi har dock valt Ramsbotham med fleras tabell som utgångspunkt för vår studie, då den på ett tydligt sett redogör för olika åtgärder i syfte att förhindra konflikter, och då internationella organisationer tillåts spela en stor roll, vilket är viktigt för analyserandet av vårt fall.

### 1.4.4 Sammanfattning av teori

Då vår undersökning är fokuserad på fallet Kongo, kan man konstatera att det är de centrala delarna av ovanstående tabell som vi kommer att koncentrera oss på. Mer utvecklat hur denna tabell och dess för fredsbevarande insatser centrala begrepp, kan appliceras på operationen i Kongo 1960-1964 i syfte att såväl förklara och pröva teoribildningen som att utvärdera själva Kongooperationen. Detta fall nämns ofta som ett undantag från ett flertal av Förenta Nationernas principer angående fredsbevarande trupper, men utan någon djupare undersökning (se till exempel Ramsbotham m fl 2005 s 134).

## 2 Bakgrund

### 2.1 FN

Förenta Nationerna instiftades i slutet av andra världskriget och bildades formellt 1946. I FN-stadgans första artikel framgår att organisationen skall verka för internationell fred och säkerhet (Broms 1990 s 49). Organisationens första större insatser var observationsuppdrag i Palestina 1948 samt i Kasimir (gränsområdet mellan Indien och Pakistan) 1949. 1956 skapades den första fredsbevarande styrkan, UNEF 1, av dåvarande generalsekreteraren Dag Hammarskjöld och ledaren för generalförsamlingen, Lester Pearson, som ett svar på Suezkrisen (Ramsbotham m fl 2005 s 134). Denna första fredsbevarande operation har sedan blivit måttstock för de följande FN-operationerna, bland annat därför att peacekeeping-operationer inte explicit nämns i FN-stadgan, utan anses vara ett mellanting av kapitel sex (fredlig lösning av tvister) och kapitel sju (inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar).

### 2.2 Kongo

Kongo hade 1960 cirka 14 miljoner invånare och var stort som Västeuropa. Landet blev under 1880-talet den belgiske kungen Leopold II privata egendom. Efter omfattande kritik på grund av våldsam exploatering av befolkningen övergick kolonin till Belgien 1908 (Sköld 1994 s 17). Före 1959 hade invånarna liten politisk frihet, men i mars 1960 hölls de första valen till parlamentet och efter kompromisser valdes de två politiska motståndarna Joseph Kasa-Vubu och Patrice Lumumba till president respektive premiärminister (United Nations 1990 s 215-216).

Den 30 juni 1960 blir den tidigare belgiska kolonin Kongo självständigt. Vad som är utmärkande för den nya staten är att det inte är en sammanhängande nationalstat i traditionell mening. Landet består av ett antal olika etniska grupper, och det fanns vid självständigheten inte mycket som band samman de olika grupperna. Landet var inte alls föreberett på självständighet (Svegfors 2005 s 283).

Kongos nyvalda premiärminister riktar vid självständigheten förhållandevis våldsamma anklagelser mot den tidigare belgiska regimen i en ceremoni i

huvudstaden Leopoldville. Belgien var vid denna tid fortfarande närvarande i Kongo, bland annat så var många av officerarna i Kongos armé belgier. Den 5 juli, endast några dagar efter självständighetsförklaringen, begår soldater i Kongos arme myteri mot sina belgiska officerare. Detta leder till att många av landets belgare flyr, med ett totalt sammanbrott av många viktiga samhällsfunktioner som följd. Näringslivet upphör helt att fungera i många delar av landet (Beckman 2005 s 100 jfr Willame 1971 s 2).

I ett något tafatt försök att stävja konflikten i armén som ofta berodde på att de svarta inte fick bli officerare eller inneha några ledande positioner, så beordrades att alla soldater i den kongolesiska armén skulle befordras en grad. Kongo var nu det enda landet i världen som under en kort period helt saknade meniga soldater i armén. Belgien svarar genast med att utan tillåtelse från FN skicka trupper till Kongo. Man ockuperar bland annat huvudstaden Elizabethville i Kongos rikaste provins, Katanga. Den 11 juli förklarar Katangas ledare Moise Tshombé sin provins vara självständigt, vilket stöddes av belgarna (Beckman 2005 s 100, jfr Svegfors 2005 s 283).

## 3 Analys

### 3.1 FN-operationen inleds (1960)

Den 12 juli 1960 inkom till FN ett telegram från president Joseph Kasa-Vubu samt premiärminister Patrice Lumumba, ledare för nybildade Republiken Kongo, där man ber om omedelbar militär hjälp från Förenta Nationerna. Orsaken till förfrågan är att belgiska trupper utan Kongos godkännande skickats till landet, enligt telegrammet i syfte att få delstaten Katanga att bryta sig ur Republiken Kongo. Man nämner också att denna konspiration har stöd av belgiska imperialister samt ledare i Katanga (Dokument S/4382). Dagen därpå följde ett kompletterande telegram, där det bland annat fastslås att stödet man begärt inte ska användas för att beskydda den interna situationen i landet utan mot aggressioner från belgiska trupper, samt att FN-trupperna ska härstamma från neutrala länder (Dok S/4382).

Dag Hammarskjöld upprättar *ONUC* (Opération des Nations Unites du Congo), uppdelad i två olika sektioner med en militär styrka och en civil. Som chef för *ONUC* tillsatte Hammarskjöld generallöjtnanten Carl Von Horn, med tidigare erfarenhet från FN-operationer, och som sedan tillsatte många poster i *ONUC* med personer han haft under sig tidigare (således fler svenskar). Som chef för FN:s civila styrkor i Kongo tillsattes ännu en svensk, Sture Linnér.

Det fastslås i en rapport från Hammarskjöld till säkerhetsrådet den 18 juli att styrkan inledningsvis kommer att uppnå till över 4000 soldater, från ett flertal afrikanska länder, däribland Ghana och Etiopien. Sverige överför på Hammarskjölds begäran sin FN-bataljon från Gaza (Dok S/4389, punkt 22-23, 32). Vid tidpunkten för rapporten uppges att ungefär 3500 FN-soldater redan befinner sig i landet, och i en kompletterande not anges att den 26 juli 1960 befinner sig 8396 soldater i Kongo, varav 623 svenskar (Dokument S/4389/Add. 4).

Redan från första början kan man konstatera att det finns ett samtycke, egentligen en begäran, från Kongo om hjälp att hantera situationen i det nyblivna landet. Även om man från Kongos sida i de första skrivelserna enbart anger att man behöver hjälp med avlägsnandet av de belgiska trupperna, kom FN-operationen redan från början att också försöka upprätthålla säkerheten i landet. Man kan konstatera att förutsättningarna för peacekeeping fanns redan från början. 1960 ansåg många att denna konflikt och liknande runt om i världen var att betrakta som interna angelägenheter och hanteras bäst av det egna landet, man menade att FN inte borde lägga sig i konflikten (Verrier 1981 s 41). Nu sker

någonting intressant, Dag Hammarskjöld, FN:s generalsekreterare, använde för första gången i FN:s historia (som dock inte var så lång) generalsekreterarens befogenheter enligt Artikel 99, som ger generalsekreteraren befogenheten att sammankalla säkerhetsrådet om det föreligger ett allvarligt hot mot internationell fred och säkerhet. Detta hot var enligt Hammarskjöld de utländska trupper som nu befann sig i landet. Kort därefter fattade säkerhetsrådet beslut om en resolution där man uppmanar Belgien att dra tillbaka sina trupper samt beslutar att låta generalsekreteraren vidta lämpliga åtgärder i syfte att bistå med militär till Kongo till dess att kongolesiska trupper själva kan garantera säkerheten (Dok S/4387).

I en rapport från Dag Hammarskjöld, framgår det åter att FN-styrkan skall vara av tillfällig karaktär, och att den har den kongolesiska regeringens samtycke. Hammarskjöld klarlägger också att styrkan, även om den kommer att genomföra uppgifter som normalt ligger under de nationella styrkorna, ligger under generalsekreteraren och säkerhetsrådets befäl. Vad som för denna undersökning också är viktigt att nämna, är att generalsekreteraren i punkt 13 och 15 i sin rapport redogör för tre för FN: s fredsbevarande insatser alltid grundläggande förutsättningar: att FN inte får bli en part i konflikten och att man inte får tvinga fram någon särskild politisk lösning, samt att FN-trupperna endast får använda våld i självförsvar. Det finns dock ett viktigt tillägg, nämligen att det snarare är ett förbud mot initiativtagande till strider (Dok S/4389).

I centrum för modellen i *Contemporary Conflicts* finns *Violence* och *War limitation* där exempel på taktiska responser är just *peacekeeping* och *peace enforcement*, termer som tidigare dykt upp i Boutros-Ghalis vision för det framtida FN: s roll. När det gäller FN-operationen i Kongo är det svårt att skilja *peacekeeping* från *peace enforcement*, eftersom operationen som tidigare indikerats hade många sidor.

## 3.2 Katanga

FN fick redan i ett tidigt skede av operationen problem med hur man skulle få in sina trupper i Katanga. Kännetecknande för just *peacekeeping*, eller fredsbevarande insatser, är som tidigare nämnts till exempel bevakande av vapenvila, samt åtgärder för att förhindra eskalerande av en konflikt. Situationen i Kongo eskalerades snabbt, och man kan dela upp Kongokrisen i olika faser. Den första fasen innebar att FN försökte avlägsna alla belgiska trupper ur landet, vilket man delvis lyckades med, förutom utbrytarstaten Katanga.

I en skrivelse av Hammarskjöld till säkerhetsrådet kan utläsas att regeringen i Katanga är motståndare till såväl den kongolesiska regeringen som FN-truppers inträde i provinsen, vilket senare i skrivelsen föranleder Hammarskjöld att diskutera truppenas initiativtagande:

If the position of refusal to accept the application of the Security Council decisions is maintained, despite the pertinent observations here made, the Secretary-General will request the immediate calling of the Security Council, which, undoubtedly, will not fail to take as a matter of urgency such measures as may be necessary. (Dok S/4417).

I en ny rapport till säkerhetsrådet anger generalsekreteraren den 6 augusti att FN-styrkan (nu mer än 11 000 man) finns stationerade över hela landet, undantaget Katanga, samt att belgiska trupper dragits tillbaka från alla orter där det nu fanns FN-soldater, vilket betydde att de fanns kvar i Katanga (Dok S/4417). Av samma dokument framgår att regeringen i Katanga var motståndare till FN-närvaro i provinsen.

Den 12 augusti så leder Dag Hammarskjöld personligen de första FN-trupperna, svenskar och irländare, in i Katanga (Eriksson 1995 s 129). Detta leder till en kris i övriga Kongo. I ett brev daterat den 14 augusti skriver premiärminister Lumumba till Hammarskjöld att den kongolesiska regeringen inte kan acceptera att FN handlat utan att först konsultera den kongolesiska regeringen i fråga om Katanga, vilket FN deklarerat vid operationens början (Dok S/4417/Add.7). Lumumba menar att Hammarskjöld personligen övertolkat de tidigare resolutionerna samt att han förhandlat med regeringen i Katanga, vilket enligt Lumumba också är ett brott mot tidigare utfästelser.

Krisen förvärras efterhand, och den 5 september så avskedas premiärministern av presidenten, premiärministern i sin tur avskedar presidenten. Då griper arméchefen Joseph Mobutu in och tar makten i en militärkupp. Landets ledning bryter helt samman och Kongo delas in i fyra olika fientliga läger, alla med sin egen arme (Eriksson 1995 s 129). Kort härefter så fångslas tidigare premiärministern Lumumba av enheter ur den kongolesiska armén under ledning av den nye premiärministern Mobutu. Han förs senare till Katanga, där han i januari 1961 mördas under oklara förhållanden (Dok S/4571, Svegfors 2005 s 290). Det kan konstateras att läget för FN vid denna tidpunkt blivit extremt komplicerat, och att man inte var särskilt framgångsrika med preventive diplomacy. Samtidigt trappades konflikten upp väldigt snabbt.

Som vi tidigare nämnt leder Dag Hammarskjöld in FN-trupper i Katanga den 12 augusti 1960, något som uppenbarligen inte var sanktionerat av vare sig den kongolesiska regeringen eller hos utbrytarna i Katanga. Samtidigt strider det inte mot FN: s inledande uppgifter, som var att avlägsna de belgiska trupperna från landet, även om det framgår att man ska samarbeta med den kongolesiska regeringen. Här kan också nämnas att den belgiska regeringen var mycket ovillig att avlägsna sina trupper från Katanga (United Nations 1991 s 224).

Den 22 juli fattade säkerhetsrådet i resolution 145, där man konstaterade att FN-trupperna hittills haft en lugnande effekt på händelserna, men att man åter uppmanar Belgien att dra tillbaka alla trupper. Resolution 146, fattad av säkerhetsrådet den 9 augusti, konstaterar att FN-närvaro behövs i Katanga, samtidigt som man påminner om att FN inte får bli en part i konflikten. Tre dagar senare, gick FN in i Katanga, trots motstånd från det lokala styret, och från den kongolesiska regeringen. Något samtycke från den kongolesiska regeringen förelåg alltså inte. Resultatet av FN: s inträde i Katanga blev att Belgien började dra tillbaka sina trupper (United Nations 1991 s 226). Även om problemen med

Katangas utbrytning inte var löst, hade FN redan i ett ganska tidigt skede lyckats åtminstone till stor del med sin huvuduppgift: att avlägsna de belgiska trupperna. Ett annat problem var den konstitutionella kris som utlöstes av att president Kasavuba avskedade Lumumba, som senare mördades. FN vidtog en del åtgärder just för att förhindra att konflikten trappades upp, man stängde flygplatsen samt en radiostation i huvudstaden Leopoldville för att förhindra att legotrupper anlände till landet, och att man genom radiotal förvärrade konflikten. Dessa åtgärder drogs in den 13 september samma år, samtidigt skyddade man flera av landets ledare, däribland Lumumba, som dock rymde från FN:s beskydd och blev senare mördad (United Nations 1991 s 228). FN:s officiella historik nämner att man vidtog ett antal åtgärder för att förhindra att konflikten förvärrades, bland annat genom att upprätta olika säkerhetszoner, samtidigt förvärrades konflikten och landet kom att uppdelas i fyra zoner, stödda av olika milisgrupper (United Nations 1991 s 230). I enlighet med Ramsbothams modell för lyckad peacekeeping kan konstateras att det förkom åtgärder som kan betecknas som *containment*, men att dessa åtgärder inte lyckades. Situationen som till en början kan ha tyckts som relativt tydlig blev allt mer komplicerad

Den 12 februari 1961 rapporterade generalsekreterarens särskilde sändebud i landet till Hammarskjöld och säkerhetsrådet att inbördeskrig utbrutit i Katanga och att det fanns risk för att liknande situation skulle uppstå i övriga delar av landet. Det framgick även att Katangas ledning, med Tshombé i spetsen, utpekade FN som fienden (Dok S/4691).

### 3.3 FN tar del av striderna - Peace enforcement

Den 21 februari 1961 antog säkerhetsrådet en resolution där man framhåller faran för ett utbrett inbördeskrig i landet till följd av bland annat den tidigare premiärministern Lumumbas död. Följande förtjänar att återges i sin helhet:

1. *Urges that the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for cease-fires, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and the use of force, if necessary, in the last resort;*
2. *Urges that measures be taken for the immediate withdrawal and evacuation from the Congo of all Belgian and other foreign military and paramilitary personnel and political advisers not under the United Nation Command, and mercenaries [...]*  
(Dok S/4741 alt Resolution 161)

Situationen kan liknas vid ett mellanting av *Violence* och *War*, vilket gör det intressant att studera de lämpliga åtgärder som föreslås av den teoretiska litteraturen. Ramsbotham med flera föreslår som åtgärd vid våld *Interposition*, som kan översättas som att gå emellan parterna, samt *Crisis management* och *Containment*, där det senare innebär att hindra parterna. Vid operationen i Kongo kan man konstatera att vid upptrappningen av våldet vidtog FN ganska snabbt



åtgärder som först kan betecknas som att militärt hindra konflikten, det vill säga en sorts framtvingande av fred, vilket uttrycks i FN-dokumentet ovan.

Annorlunda uttryckt ägnade man sig från FN:s sida mindre tid åt förhandlingar mellan parterna och mer tid åt att konkret ingripa i konflikten i syfte att avlägsna utländska trupper, men det fanns som dokumenten visar även andra mål, som inte berör enbart Katanga:

*The Security Council, Gravely concerned at the continuing deterioration in the Congo, and the prevalence of conditions which seriously imperil peace and order, and the unity and territorial integrity of the Congo, and threaten international peace and security. [...]*

*Recognizing the imperative necessity of the restoration of parliamentary institutions in the Congo in accordance with the fundamental law of the country, so that the will of the people should be reflected through the freely elected Parliament [...]* (Dok S/4741)

Konkret kom denna förändring att innebära att FN för första gången auktoriserat fredsframtvingande åtgärder, något som rekommenderats långt senare av såväl Boutros-Ghali som Ramsbothams tabell som en taktisk respons till krigssituationer. Nu utmärktes inte Kongokrisen 1961 av fullt krig, däremot en eskalering av våldet och ett sammanbrott av den redan svaga statsapparaten. Bengt Broms pekar i sitt arbete om FN på att denna förändring kom till stånd efter att FN till en början varit ganska maktlösa i våldsamma situationer, eftersom man enbart fick gripa till våld i självförsvar (Broms 1991 s 365).

Genom att man gick i Katanga lämnade man också rollen som neutral fredsbevarare, ingripandet kan betecknas som att man tog part i de inre striderna i Kongo, mot utbrytarstaten Katanga. Att hävda att man hjälpte den kongolesiska staten är inte ett helt godtagbart argument, eftersom staten vid den här tidpunkten fallit samman. Samtidigt hade man redan i september året innan avlägsnat de flesta av de belgiska trupperna. Nu gällde operationen att hindra inbördeskrig, vilket inte direkt var den inledande uppgiften, även om man redan från början haft som uppgift att upprätthålla lag och ordning. Av en resolution från generalförsamlingen framgår att huvudorsaken för landets problem finns i närvaron av de belgiska trupperna, samt mercenaries, det vill säga legosoldater (Resolution 1600).

Fallet visar på komplexiteten i framtvingande åtgärder från FN: s sida. Hammarskjöld och FN fick utstå mycket kritik för sitt beslut. Kasa-Vubu svarade på FN:s resolution med att kritisera FN för att vidta militära åtgärder, och yrkade istället på fortsatta förhandlingar (Dok S/4743).

Den nya situationen tycks ha varit så främmande att en del länder, Marocko och Indonesien, planerade att dra tillbaka sina FN-trupper, vilket föranleder Hammarskjöld att korrespondera med de berörda länderna och be dem att hålla kvar sina trupper. Han vill också att styrkan skulle utökas till 23 000 man, vilket dock aldrig blir verklighet, styrkan är som mest cirka 20 000 soldater (Dok S/4752 Annex VII).

Resultatet av de fredsframtvingande åtgärderna från FN: s sida, är inte alldeles lättolkat. Rapporter till säkerhetsrådet visar att den ”reguljära” armén, ANC, begått ett antal övergrepp mot FN-personal och orsaken anges vara FN: s förändrade uppgifter (Dok S/4753, Dok S/4761). Ett par uppmärksammade dåd

mot FN personal skedde under denna tid, det var ofta oklart vem som stod på vilken sida i konflikten och utbrytargrupper ur de olika parterna figurerade. Bland annat så angreps 13 italienska flygare som hade som uppgift att transportera runt FN trupper och personal i landet. De satt enligt uppgifter och vilade inne på FN-området i Kindu när de blev: "Dragged from the officers' mess where they were having lunch, and butchered" (Verrier 1981 s 67). En annan liknande incident inträffade när ANC-soldater tillsammans med FN-styrkor från Ghana patrullerade Port-Francquis. Som hämnd för en FN-aktion som andra Ghanesiska soldater gjort i Mweka så vände ANC sig utan förvarning mot Ghaneserna:

Within seconds they were standing over the resting Ghanaians with levelled rifles; the guards on the terrace suddenly saw friendly smiles replaced by the foresight of rifles; the guards in the garden found themselves covered by two or three groups of ANC who had come up quietly behind them. Within two minutes of the guard commander going into the building every Ghanaian soldier was looking into the muzzle of a Congolese rifle. [...] they had been tricked by the completely unexpected treachery of the very people their orders had told them to support. (Verrier 1981 s 66-67)

Dokumentet pekar på smärre förändringar efter FN: s nya direktiv, de mest dramatiska att ett antal stater drog tillbaka sina FN-soldater. Istället sände dock Indien soldater, så att den totala FN-styrkan i april bestod av drygt 18 000 soldater (Sköld 1994 s 64). FN utförde också ett antal mindre uppdrag, som till exempel beskydd av järnvägstransporter och liknande.

Det är den 21 februari 1961 när FN beslutar att våld får användas för att förhindra ett inbördeskrig. Under början av året så besöker FN:s medlingskommission Kongo för att försöka finna en lösning men detta misslyckas. Dock beslutas av säkerhetsrådet att en ny regering skall tillsättas och att man bör sammankalla hela det kongolesiska parlamentet för att se till att så sker. ONUC ansvarar för arrangemanget och vid öppnandet den 22 juli så godkänns enhälligt en nationell enhetsregering under ledning av Cyrille Adoula (Eriksson 1995 s 133).

Denna nya regering erkändes snart av omvärlden (vilket inte Katangas utbrytning gjorde). Nils Sköld pekar i sin genomgång av Kongokrisen (ur svensk synvinkel) på att detta resulterade att FN åter hade en legal förhandlingspart och att den konstitutionella krisen var löst (Sköld 1994 s 67 jfr Dok S/4913). Samtidigt måste tilläggas att problemen med Katanga och även de andra provinserna kvarstod. FN-trupperna söker driva ut de utländska legosoldaterna men motarbetas av den lokala regeringen och de fredsbevarande soldaterna angrips gång på gång av soldater från Katanga.

Den 24 augusti 1961 gav presidenten för Kongo, Kasa-Vubu, order om att alla icke-kongolesiska officerare samt legosoldater som tjänstgjorde i Katangas armé skulle avlägsnas. Fyra dagar senare började FN vidta åtgärder för att genomföra beslutet (Dok S/4940), under kodnamnet operation Rumpunch (Sköld 1994 s 99). Man erhöll även Katangas president, Tshombés, stöd. Enligt FN-dokumentet var dock inte alla grupperingar i Katanga positivt inställda till FN, och snart var över 35 000 flyktingar från folkgruppen *balubas* på flykt. Evakueringen av legosoldater började dock, i FN: s regi. Sporadiska strider mellan FN-soldater och legosoldater rapporteras, och det är i detta skede, den 17 september 1961 som

FN:s generalsekreterare Dag Hammarskjöld, på väg till fredsförhandlingar med Moïse Tshombé, dör när hans plan störtar 15 kilometer från landningsbanan och fattar eld. Några dagar senare, den 20 september, undertecknas vapenvila mellan FN och Katanga (Dok S/4940 Add. 10). Det rapporteras dock om ett flertal brott mot denna överenskommelse från Katangas sida, bland annat tillfångatogs och dödades en del ur FN-personalen. Nya häftiga strider bryter ut med betydande förluster på båda sidor. När ONUC intagit de ställningar som krävs för att säkerställa rörelsefriheten så återgår man till skjut endast i självförsvar. Ännu en aktion genomfördes i slutet på året den 28 december, nu var gendarmernas motstånd svagare och FN hade nu nästan total kontroll över provinsen.

Ny generalsekreterare blev U Thant, som i Kongofrågan gick i sin företrädares fotspår. Den 5 december 1961 började ONUC en ny offensiv i området kring Elizabethville, den största staden i Katanga, i syfte att återställa lag och ordning, som ett resultat av ett antal övergrepp mot FN-personal i Katanga (Dok S/4940 Add. 17). Den 15 december meddelade Tshombé via USA:s president John F Kennedy den kongolesiske premiärministern att han var villig att förhandla, och genom medling från såväl USA: s som FN: s sida, blev resultatet bland annat att Katangas president accepterade att man var en del av Kongo (Dok S/5038).

Den 14 januari 1962 förklarar Tshombé och hans ministrar att Katanga är redo att återigen bli en del av Kongo. Den 4 februari så rapporterar U Thant, Hammarskjölds efterträdare till säkerhetsrådet, att utländska legosoldater har avlägsnats och att Katangas utbrytning har upphört.

### 3.4 FN-operationen avslutas

FN soldater stannar kvar i landet till den 30 juni 1964 då den kongolesiska regeringen återfått greppet om landet. Samtidigt som man har fredsbevarare i landet så har man även sänt experter på olika områden för att tillfälligt fylla de luckor som uppstod när belgarna gav sig av. Man lägger ner stora resurser på att kongoleserna själva skall kunna ta över landets styre, bland annat genom omfattande utbildningsprogram. (Eriksson 1995 s 134)

Redan den 19 januari så meddelas att ONUC styrkor numera tillsammans med Katangas poliskår upprätthåller ordningen i provinsen. Dock skall man ta denna som ett något optimistiskt rapport då officiella Katanga styrkor samt fristående milisgrupper och utländska legosoldater, med eller utan medgivande från Katangas ledning fortfarande begick våldsdåd mot FN personal. Om man följer tabellen ovan med olika stadier av konflikter så menar vi att under början på 1962 så har situationen i Kongo som helhet övergått från krig och vapenvila till något slags agreement och man strävar efter att nå normalization, dock så har man i Katanga fortfarande något som kan liknas vid en mycket skakig vapenvila med bakslag och inslag av krig. Utmärkande för de två olika stadierna när vi analyserar är hur man löser dem. När det gäller rena krigsscenarioer så gäller det här att använda sig av peace enforcement, att således med våld få ett stopp. Och när

konflikten väl nått stadiet vapenvila då gäller det istället att försöka bygga upp relationer med parterna samt bygga upp en fungerande säkerhetsstruktur för medborgarna, med fungerande polisliknande myndigheter som ett exempel.

Liksom efter många andra konflikter fanns det en stor svart marknad och vapenhandeln var utspridd över provinsen och landet. Något som FN, enligt dem själva lade stora resurser på att stävja. (Dok S/5053)

Ett problem för de civila invånarna i Katanga var att när folk återvände från en tid i flykt undan striderna så fann man sitt hus bebott av andra som flytt sina hem för att komma ifrån samma stridigheter. ONUC tillsammans med Katangas polis, genomförde en stor aktion där man evakuerade de flyende ockupanterna tillbaka till deras ursprungliga boenden. Man såg även till att införa skyddsåtgärder för att förhindra att de återvändande stammarna skulle trakasseras eller utsättas för våld. (Dok S/5053 Add.1)

Fortfarande fanns problemet med utländska legoknektar kvar i landet och även efter konflikten fortsatte utländska personer att anlända till landet för att ansluta sig till någon stridande gruppering. FN begär av Katangas regering, fritt spelrum för att tillsammans med Katangas militär och polisstyrkor finna och gripa alternativt köra ut dessa oönskade element. Som ett exempel på ett enskilt fall, så anlände ett antal européer till Kongo via flyg och de flög genast vidare mot Ndola, UNOC beordrade planet att flyga till Livingstone istället där passagerarna förhöordes och 26 passagerare från Frankrike och en Spanjor bedömdes ha otillräckliga dokument och skickades tillbaka och förhindrades därmed från att illegalt kunna verka i landet (Dok S/5053). Dock så fanns det många grupperingar i Katanga som inte var nöjda med beslutet om att återgå som en del av Kongo och som fortsatte motståndet mot ONUC och mot de Kongolesiska styrkorna. I många fall var dessa grupperingar direkt eller indirekt stödda av Katangas styre och deras provinspresident Moise Tshombé, även om han gjorde sitt bästa för att dölja det:

The Katangese authorities and the United Nations forces will render all necessary assistance to the commissions so that the mercenaries and paramilitary personnel may be apprehended and expelled from the Congo. – Moise Tshombé, president of Katanga (document s/5053/Add.5)

Som svar på detta från Katangas ledning positiva svar upprättar ONUC en del kommissioner, med syfte att undersöka i vilken omfattning det fortfarande finns "illegala" stridande grupper i provinsen, man ville även kartlägga dem och notera var de finns och när och hur de skall kunna deporteras till sitt ursprungsland (Dok S/5053/Add.8). Detta kan man se som en lättare version av de åtgärder som finns beskrivna i tabellen under reconciliation, dock så kan man tillägga att i övrigt så befinner sig provinsen snarare på som tidigare nämnt, vapenstillestånd men ett mycket bräckligt och ofta överträdet sådant.

Redan under 1963 så kunde många av de utländska experterna skickas hem och poster ersättas av kvalificerade kongoleser, detta var framförallt inom det civila flyget, telekommunikationer samt landets postverk (United Nations 1996 s 196). Således har man i Kongo uppfyllt de kraven som finns för normalization enligt våran mall. Dock så kan man hävda att FN efter detta, inte gick vidare till nästa steg, det vill säga de åtgärder som faller inom ramen för reconciliation:

Commissions of enquiry/truth and justice Commissions, Peace media development, Peace and conflict awareness education and training, Cultural exchanges and initiatives; sport as reconciliation Problem-solving as future imaging (Ramsbotham m fl 2005 s 14. Jfr Lund 1996 s 386)

Man kan notera att då utvecklingen gick framåt i övriga Kongo under 1963, och snarare kan anses ha flyttat ner på konfliktskalan och numera befinner sig på graden av normalisering. Statsapparaten var på väg att byggas upp, men det fanns fortfarande mycket att göra i Katanga, provinsen som fortfarande var präglad av stora oroligheter.

I början på året så inkommer den årliga rapporten från ”The officer in charge of the United Nations operation in the Congo”. Där menar man att:

Mr. Tshombé had made certain gestures of a largely procedural nature. He would be prepared for protracted negotiations on terms and grounds predefined by him, he had written lengthy letters and made statements but he had taken no significant step to achieve the reintegration of Katanga. (Dok S/5053/add.14)

Man rapporterade samtidigt att ONUC-styrkor upplevt sig trakasserade av regimen i Katanga. Rapporten innehöll också redogörelser för hur FN personal har blivit kidnappade och att ONUC-styrkorna inte kan röra sig helt fritt utan att det ibland mer kan liknas vid en belägring. ONUC ställer krav på Tshombé som formellt för befälet över Katangas milisarmé att de tillfångatagna FN-soldaterna genast skall släppas. Tshombé menar att så skall ske om man kan få en garanti om straffrättslig immunitet för sina styrkor rörande de aktuella händelserna. Detta nekade ONUC till.

FN skickar ett brev där man uppmanar Katanga att inte ge löften som man inte har för avsikt att hålla (Dok S/5053/add.14).

FN inledde en blockad mot Katangas ledande personer för att hindra dem från att lämna Elisabeth-Ville så att ONUC skulle kunna ha dem i närheten för att kunna förmå dem att kontrollera milisen bättre (Dok S/5053/add.14).

Mr. Moise Tshombé, President of the State of Katanga has just made a vigorous protest against the activities of the United Nations forces in North Katanga, which are supporting the general attack of the Armée nationale congolaise on Kongolo. [...] the Government of Katanga does not understand how an organization which was created for the sake of peace and freedom can use such methods in a country whose people ask for one thing only : to live in peace (press release 28 November 1963 I Document S5053/add14/Annex VII)

Detta pressmeddelande var ett utspel mot de bombräder som ONUC gjorde mot milisställningar i norra Katanga, samtidigt som ANC trupper angrep dem från Kongo.

Först under slutet av december genomfördes en större aktion av ONUC för att driva ut de milistrupper ur Elisabethville som var ett hot mot FN personal. Man ockuperade hela staden och ONUC-styrkor angrep de olika gendarmerposter som fanns. Poster som tidigare använt granateld mot ONUC-läger, ett antal FN-soldater stupade och många fler skadades under aktionerna under dessa dagar: Ett antal svenska jakt/attack flygplan av typen J-29 deltog i striderna även om de flesta ONUC-soldaterna var av afrikansk nationalitet vid tillfället (Dok

S/5053/add.14). Detta var en klar återgång till krigsstadiet men som snabbt återgick till nedtrappning. Katanga hade nu nått normaliseringsstadiet och arbetet med att återuppbygga även den provinsen så sakta, började ta vid. Nu var det endast kriminella element och enstaka grupperingar som ännu opererade mot FN.

Den 30 juni publicerade U Thant en rapport där han bland annat fastslog följande:

The stay of the Force was not extended beyond the end of June 1964 because there had been no request from the Government for an extension. Had such a request been made, action on it could have been taken only by the General Assembly. Apart from the financial difficulty, further extension of the stay of the Force would provide no solution to the Congo's remaining problems. (Keesing's Contemporary Archives 1964 s 20 220)

Under operationen miste 126 FN-soldater livet, 75 i olyckor. Operationen kom att kosta mer än 433 miljoner US dollar och vid operationen slut saknades bidrag från flera länder till operationen, däribland 54 miljoner dollar från Sovjetunionen (Keesing's Contemporary Archives 1964 s 20 221).

### 3.5 FN och stormakterna

Under 1960-talet rasade det kalla kriget som värst. I decenniets början, under ledning av den karismatiska Dag Hammarskjöld, hävdade sig FN som en neutral organisation som spelade en stor roll i världspolitiken. I de operationer man dittills genomfört hade man undvikit att använda sig av trupper från stormakterna, Kongooperationen var inget undantag, även om material och trupptransport till viss del kom från stormakterna, främst USA.

Konflikten var redan från början präglad av kalla kriget och motsättningar mellan västvärlden och Afrika. Belgien hade starka ekonomiska intressen i framför allt Katanga. Lumumba vände sig i ett tidigt skede till Sovjetunionen för stöd, vilket resulterade i att han blev impopulär i västlägret. Till exempel stödde Sovjetunionen Lumumbas krav på omedelbart avlägsnande av de belgiska trupperna (Dok S/4414 jfr S/4416). Man kan också tillägga att Belgien var medlem i NATO och därmed fiende till Sovjetunionen, vilket kan ha bidragit till Sovjetunionens kritik.

Detta resulterade i hot från Katanga om krig, vilket skapade problem för FN, som dittills haft principen om självförsvar. Sovjetunionen stödde Lumumbas krav, vilket ledde till konflikter i FN mellan generalsekreteraren och Sovjetunionen. Lumumbas död anses av Sovjetunionen vara Hammarskjölds fel, och ett bevis på att han har totalt misslyckats med hela Kongooperationen, de kräver att han tar mod till sig och avgår (se till exempel Dok S/4704).

I samband med att situationen i Kongo förvärrades kom organisationen och särskilt dess generalsekreterare att hamna under hård kritik från Sovjetunionen, men indirekt även från USA. Båda stormakterna stödde olika grupperingar inom

landet, Lumumba sökte stöd av Sovjetunionen, medan Kasa-Vubu och Mobutu som anti-kommunister stöddes av västlägret, som även (främst Belgien) stödde regeringen i Katanga. Ser man på själva FN-operationen som helhet anser vi att man från organisationens sida lyckades hävda sitt oberoende från stormakterna, men detta blev också oerhört kostsamt. Genom att man övergav sin neutralitetspolitik och tog part i de interna stridigheterna förlorade man också en del av sitt anseende.

### 3.6 Vad hände sedan?

De sista trupperna lämnade Kongo 1964. Vad som är mindre vanligt vid utvärdering av FN: s insatser är att titta på den följande utvecklingen. Vi anser dock det vara motiverat att göra det.

Motsättningarna inom landet upphörde inte i samband med att ONUC avvecklades 1964. I samband med att ONUC avvecklades utbröt nya oroligheter, som 1965 resulterade i att Mobutu grep makten, och han kom att styra landet som diktator i tre decennier (Emizet 2000 s 203, 208). Mobutu var aktiv under hela Kongokrisen, han grep makten på hösten 1960 i samband med Lumumbas avsättning, men lämnade tillbaka makten till presidenten i februari 1961 (Emizet 2000 s 207). Efter 1965 uppnådde han sitt mål; makten över landet.

Idag finns åter cirka 17 000 FN-soldater i Kongo. Landet som efter Mobutus makt tillträde kallades Zaire, skakades efter diktatorns död av inbördeskrig. Den befintliga FN-operationen går under namnet *MONUC* och i år kommer man att hålla de första fria valen på över fyrtio år, enligt beräkningarna den 30 juli (Prop. 2005/06:203 s 6-7).

## 4 Slutsatser

Trots att Dag Hammarskjöld och FN fick utstå mycket kritik för förändringen av FN:s policy, tycks själva resultatet vara ganska positivt, åtminstone om man ser till peace enforcement delen av insatsen. Kongokrisen visar på att FN framgångsrikt kan föra en lågintensiv konflikt, med små egna förluster, men samtidigt mycket vunnet. Man var också framgångsrika i förhandlingar mellan Kongo och Katanga i december 1961 och den nye generalsekreteraren U Thant kom under följande år att arbeta för försoning mellan grupperna. Samtidigt kan man konstatera att själva peacekeepingen i Kongo inte blev helt lyckad, eftersom konflikten snabbt övergick i krig. Dock var operationen från början avsedd att vara av tillfällig karaktär, FN var inte förberett på en fyra år lång och mycket komplicerad operation. Det är också viktigt att invända mot Ramsbothams med fleras konflikthanteringsmodell att Kongokrisen visar att en konflikt inte nödvändigtvis behöver ha en tydlig början och avslutning.

Vi måste också framhärda att det inte kom att innebära att FN blev en självständig stridande part, utan snarare att man utförde uppgifter som man i senare operationer blivit så kritiserade för att man *inte* utfört: visst beskydd av civilbefolkningen, eskort av till exempel tåg, beskydd av parlamentet och stöd åt den nya regeringen, samt avlägsnande av legotrupper. Kända exempel på när FN blivit kritiserade på dessa grunder är Rwanda och Ex-Jugoslavien.

Även om styrkan vid ett tillfälle kom att uppgå till närmare 20 000 soldater ska det jämföras med landets enorma storlek, vilket också medförde att man koncentrerade sig på mindre operationer. Av detta kan man dra slutsatsen att denna åtgärd kan vara att rekommendera. Nackdelar är förstås att länder ofta är ovilliga att sända soldater till mer krigsliknande uppgifter, och att omfattande operationer som den i Kongo är oerhört kostsamma. Detta drabbar en organisation som FN hårt, särskilt om vissa länder (däribland Sovjetunionen) i missnöje över Kongooperationen vägrade att betala sina medlemsavgifter.

Man kan alltså genom att studera Kongokrisen 1960-1964 sluta sig till att den agenda som framstående forskare inom *conflict resolution* idag ställer upp, till stora delar följdes i Kongokrisen på 1960-talet. Vad som saknades var framför allt de inledande åtgärderna som rekommenderas, och här finns kanske ett stort problem inom forskningen: just att insatserna sätts in i tid. FN-soldater var på plats redan dagar efter det snabba beslutet att sätta in trupper för att bistå landet med att upprätthålla ordningen och avlägsna belgiska trupperna. Trots det kunde man inte förhindra Katangas utträde, men FN-truppernas närvaro och insatser tycks i längden ha förhindrat den rikaste provinsens utträde ur landet.

Dock kan man här ifrågasätta varför FN så kraftigt gick in för att förhindra Katangas utträde ur Kongo. Själva landet Kongo var knappast vad man ur europeisk mening kallar nationalstat. Provinsen Katanga var i sig själv större än



många europeiska länder. Därför är det intressant att fundera på varför FN till varje pris vill hålla ihop Kongo som ett land när det fanns så starka motsättningar mellan folkgrupperna i de olika delarna av landet. Kongo liksom flertalet afrikanska stater var ett resultat av att de europeiska stormakterna delade upp Afrika mellan sig, ofta med linjal, och utan hänsyn till folkgrupper. Här kan man också tillägga att det är komplicerat att ta ställning i en konflikt eftersom FN var beroende av stöd från den kongolesiska staten, till exempel i augusti 1961. Det var först efter samtycke från president Kasa-Vubu som FN på allvar börjar delta i striderna.

FN var kanske inte tillräckligt tydliga i den inledande krisen mellan president Kasa-Vubu och premiärminister Lumumba, men å andra sidan är det svårt för en utomstående organisation att blanda sig in i inrikespolitik. Stormakterna utnyttjade detta, särskilt Sovjetunionen kom efter Lumumbas död att kritisera FN och Hammarskjöld personligen för att inte tillräckligt stött Lumumba, vilket ledde till svåra konflikter i säkerhetsrådet.

Eftersom konflikten var ett faktum redan dagar efter självständigheten, är de första delarna av Ramsbotham med fleras tabell knappast aktuella. När FN är på plats råder snarast *Polarization* till vilket den strategiska responsen är *Elite peacemaking*. Här kan man konstatera att FN koncentrerade sig på sina tilldelade uppgifter, att ansvara för lag och ordning samt avlägsna de belgiska trupperna, men att Hammarskjöld efterhand personligen försökte medla mellan grupperna. Detta skedde dock på allvar först efter att FN insett att man inte kunde avlägsna de belgiska trupperna från Katanga utan förhandlingar.

Genom att uppmuntra till återsamling av parlamentet sommaren 1961 engagerade sig ONUC också i vad som kan benämnas som *state building*, det vill säga att man försökte återskapa den sammanfallande staten Kongo. Här ligger också FN:s huvudinställning till Kongokrisen, just att man från FN:s sida såg Kongo som en helhet och hjälpte till med att hålla ihop staten. På så sätt lämnade man sin roll som neutral bevakare av lag och ordning, som dittills varit den ledande principen för organisationen.

Slutsatsen man kan dra är att det man tog sig för 1960 och 1961 från FN:s sida i efterhand ter sig ganska lyckat, och kan passa väl in på det Boutros-Ghali 1992 menade när han skrev om peace enforcement i *An Agenda for Peace*. Därmed inte sagt att FN-operationen som helhet var helt lyckad, inte om man ser till det som följde efter det att FN lämnat landet 1964. Samt det faktum att man som vi tidigare nämnt inte kunde hindra att konflikten förvärrades.

Allt detta pekar på vikten av vad man i Ramsbotham med flera rekommenderar för åtgärder när väl konflikten är slut, olika typer av strukturellt och kulturellt byggande av fred, genom till exempel sanningskommissioner och utbildning, åtgärder som saknades, även om FN hade ett ganska omfattande civilt program i Kongo under ledning av Sture Linnér. Detta avvecklades efterhand som själva ONUC avvecklades 1964. Här kan man därmed dra en viktig slutsats, nämligen att även om delar av operationen trots kritik var ganska lyckade, som FN:s åtgärder för att efterhand tvinga fram en fred, föll allting samman efter att FN lämnat landet 1964. Samtidigt måste man påminnas om att Kongokrisen utspelades 1960-1964, och att forskningen inom peacekeeping och liknande då

var ganska outvecklat. En lärdom kan dock vara just betydelsen av åtgärder efter att själva krisen avmattats. När FN väl har gått in och stoppat en konflikt så är det ännu viktigare att man stannar kvar och fullföljer tills att allt hot om en återgång till en konflikt är avvärt. Om detta inte sker kommer konflikten som i Kongos fall att åter blossa upp.

Det är för oss inte helt klart vad som ledde till att FN drog sig ur Kongo när tidsperioden var över, men orsaken tycks ha varit en kombination av att FN inte ville lägga ner mer resurser i Kongo samt att styret i Kongo inte längre ville ha FN där. Detta är något som verkligen kan kritiserars, eftersom allt man ditills gjort blev om intet.

Här kan man kanske tillägga att efter att FN lämnat landet utsåg president Kasa-Vubu sin tidigare motståndare Tshombé till premiärminister.

Vår studie visar också på att de generationer av peacekeeping som bland annat Michael W. Doyle diskuterar i vårt teoriavsnitt, kanske är av mindre betydelse, eftersom Kongooperationen av dessa kriterier skulle hamna bland tredje generationen peacekeeping, som enligt Doyle är en idé av Boutros-Ghali.

En sammanfattning av konflikten och FN:s medverkan gör Anthony Verrier när han säger: "In no other UN operation has the difference between the theory and practise of peecekeeping been so savagely apparent to the participants. (Verrier 1981 s 39).

Vi har för att förtydliga vår undersökning valt att göra en bearbetning av tabellen vi använt som teoretiskt ramverk. Det är ganska tydligt vad som fungerade respektive inte fungerade i Kongo: Peace enforcement var ganska framgångsrikt, medling och peacekeeping var mindre framgångsrikt och defredsbyggande åtgärderna efterkonfliktens slut var inte framgångsrika.

Figur 2. Kongo och konfliktmodellen

Stage of conflict	Strategic response	Ex på respons	Fallet Kongo
Polarization	Elite peacemaking	Coercive diplomacy, preventive peacekeeping	Förhandlingar med Katanga angående framför allt legosoldater. Upprätthållande av fred och ordning i övriga Kongo.
Violence	Peacekeeping	Interposition, containment	Försökte gå mellan parterna, koncentrerade sig på att avlägsna utländska trupper
War	War limitation	Enforcement, peace support	Gick aktivt in i konflikten i huvudsak för att återupprätta ordningen, hjälpte till att lösa regeringskrisen
Cease fire	Peacekeeping	Preventive peacekeeping, disarmament, confidence building	Efter den slutliga vapenvilan 1964 lämnade man landet, medlade i flera tillfälliga vapenvilor mellan parterna
Agreement	Elite peacemaking	Electoral & constitutional reform	Stödde 1961 återsamling av parlamentet, efter 1964 dog verksamheten ut
Normalization	Structural peacebuilding	Collective security arrangements	Kortvarigt skede 1963-1964, tills oroligheter bröt ut igen
Reconciliation	Cultural peacebuilding	Commissions of truth	Konflikten nådde aldrig detta skede

Hämtad från Ramsbotham m fl 2005 s 14, bearbetad av oss.

## 5 Referenser

- Beckman, Olof, 2005. *Armed Intervention - Pursuing Legitimacy and the Pragmatic Use of Legal Argument*. Lund: Lund University
- United Nations, 1990. *The Blue Helmets – A Review of United Nations Peacekeeping*. United Nations Publication.
- United Nations, 1996. *The Blue Helmets – A Review of United Nations Peacekeeping*. Second edition, United Nations Publication.
- Björkdal, Annika, 2002. *From Idea to Norm – Promoting Conflict Prevention*. Lund: Lund Political Studies.
- Broms, Bengt, 1990. *The United Nations*. Helsinki: Suomalainen Tiedeakatemia.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992. *An Agenda for Peace*. New York: United Nations
- Doyle, Michael W., 2001. "War Making and Peace Making – The United Nations Post-Cold War Record" s 529-560 i Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson och Pamela Aaall (red) *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Emizet, Kisangani N. F. "Explaining the Rise and Fall of Military Regimes: Civil-Military Relations in the Congo" *Armed Forces & Society* nr 26/2000 s 203-228.
- Eriksson, Lars, 1995. *FN - globalt uppdrag : fakta, historia, framtid*, Stockholm : Utbildningsradion i samarbete med Svenska FN-förb. och SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle), 1995 ; (Eskilstuna : Tuna tr.)
- Hampson, Fen Osler, 2001. "Parent, Midwife, or Accidental Executioner? The Role of Third Parties in Ending Violent Conflict" s 387-406 i Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson och Pamela Aaall (red) *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Keesing's Contemporary Archives*. 1964 Bristol: Keesing's Publications Limited
- Lund, Michael S., 1996. "Early Warning and Preventive Diplomacy" s 379-402 i Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson och Pamela Aaall (red) *Managing Global Chaos*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Lund Michael S, 1998. "Not Only When to Act, But How: From Early Warning to Rolling Prevention" s 155-166 i Peter Wallensteen (red) *Preventing Violent Conflicts: Past Record and Future Challenges*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research Uppsala University.
- Luttwak, Edward N, 2001. "The Curse of Inconclusive Intervention" s 265-272 i Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson och Pamela Aaall (red) *Turbulent Peace – The Challenges of Managing International Conflict*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Ramsbotham, Oliver – Woodhouse, Tom – Miall, Hugh, 2005. *Contemporary Conflict Resolution*. Second Edition. Cambridge: Polity

- Resolution generalförsamlingen: 1961 Nr: 1600
- Roberts, Adam, 1996. "The Crisis in UN Peacekeeping" s 297-320 i Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson och Pamela Aaall (red) *Managing Global Chaos*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Sköld, Nils, 1994. *Med FN i Kongo – Sveriges medverkan i den fredsbevarande operationen 1960-1964*. Stockholm: Probus.
- Svenskt deltagande i en EU-ledd militär förstärkningsstyrka till stöd för FN-insatsen i Demokratiska republiken Kongo*
- Prop. 2005/06:203
- Svegfors, Mats, 2005. *Dag Hammarskjöld*. Stockholm: Norstedts
- United Nations. Security Council. Official Records, Year 15-19, 1960-4:*
- Dokument S/4382, S/4387, S/4389, S/4414, S/4416, S/4417, S/4571, S/4691, S/4704, S/4741, S/4743, S/4752, S/4753, S/4761, S/4913, S/4940, S/5038, S/5053.
- Verrier, Anthony 1981 *International peacekeeping: United Nations forces in a troubled world*. Harmondsworth : Penguin.
- Williame, Jean-Claude, 1972. *Patrimonialism and Political Change in the Congo*. Stanford University Press: Stanford.