



LUNDS
UNIVERSITET

FN och internationella administrationer

Gabriel Svärd

Mänskliga Rättigheter
Vårterminen 2008

Handledare: Rouzbeh Parsi

Abstract

This paper's purpose is to examine the mandate and the role of the UN as an administrative actor. Today, we often see post-conflict territories in the need of governance. In the absence of local supported government the UN has the ability to fill that void. The paper will look at two actual examples where the UN has assumed the role as administrator; West Papua and East Timor. I will conduct the research by using books and scientific articles from journals.

Keywords: UN, East Timor, West Papua

Innehållsförteckning

Abstract.....	1
Innehållsförteckning	2
Förkortningar.....	3
1 Inledning	4
1.1 Frågeställning	4
1.2 Avgränsningar.....	4
1.3 Metod.....	5
2 Förenta Nationerna som administratör av territorium.....	6
2.1 Bakgrund	6
2.2 Anledningar till ingripande.....	7
2.3 Vad säger FN-stadgan?.....	8
2.4 Legitimitetsgrunder för FN som administratör av territorium.....	9
2.5 Rätten till självbestämmande	10
2.5.1 Konsultation	11
2.6 Problem med internationella administrationer	11
2.7 Diskussion	12
3 Västpapua.....	13
3.1 Historia	13
3.2 Bakgrund	14
3.3 Analys av UNTEA:s upprättande och arbete	15
3.4 Diskussion	16
4 Östtimor.....	18
4.1 Historia	18
4.2 Bakgrund	19
4.3 Analys av UNTAET:s upprättande och arbete	20
4.4 Diskussion	21
5 Jämförande analys av Västpapua och Östtimor	23
6 Slutsatser.....	24
Referenser.....	26
Litteratur.....	26
Internet	27
Övrigt referensmaterial	27

Förkortningar

CSDG	Conflict Security and Development Group
FN	Förenta Nationerna
FRETILIN	Revolutionary Front for an Independent East Timor
GPA	Governance and Public Administration
INTERFET	International Force for East Timor
NCC	National Consultative Council
NF	Nationernas Förbund
NGO	Non-Governmental Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNAMET	United Nations Assistance Mission in East Timor
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo
UNTAET	United Nations Transitional Authority in East Timor
UNTEA	United Nations Temporary Executive Authority
UNSF	United Nations Security Force

1 Inledning

Sedan Kalla Krigets slut har FN blivit mer aktiva i internationella operationer som inte enbart kan kategoriseras som fredsbevarande uppdrag. Dessa operationer har varit olika breda i sitt mandat, allt från observation till inrättandet av internationella övergångsadministrationer. Över 25 olika uppdrag har genomförts av FN mellan 1990-2000. (Weiss, Forsythe & Coate, 2004:49) Även om fler uppdrag har utförts efter Kalla Kriget så har det funnits aktivitet inom det internationella samfundet och specifikt FN, gällande administrering av territorium.

1.1 Frågeställning

Det finns flera fall där FN har gått in och upprättat en internationell administration som har haft som uppgift att administrera ett territorium. Det jag vill undersöka är vilket mandat FN har att administrera territorium och vilka legitimitetsgrunder som finns för att förklara FN:s roll som internationell administratör och vilka mekanismer som ger dem detta mandat. När de sedan har upprättat en internationell administration, vad vill FN uppnå med deras arbete? Jag vill sedan undersöka två praktiska exempel där FN har använt sitt mandat och upprättat en internationell administration. De exempel jag kommer att undersöka är: Västpapua och Östtimor.

- Vilket mandat har FN att administrera territorium? Vilka mål söker FN att uppnå med en internationell administration av ett territorium, gällande självbestämmande?
- Hur har FN:s arbete fungerat i praktiken, två exempel; Västpapua och Östtimor? Vilken bakgrund har föranlett till FN:s ingripande i Västpapua och Östtimor och vad har utkomsten blivit?

1.2 Avgränsningar

Jag analyserar två exempel där FN har upprättat internationella administrationer i omstridda territorier. Det första exemplet, Västpapua, skedde i början av 1960-talet, medan det andra exemplet har sin utgång från slutet av 1990-talet till början av 2000-talet. FN:s uppdrag i Västpapua skedde mitt under det Kalla Kriget, medan Östtimor-exemplet tar plats efter Kalla Kriget. Kalla Kriget kan användas som en analytisk faktor i denna uppsats men jag har valt att bortse från den analysfaktorn och fokusera på FN:s arbete och procedurer utan att analysera Kalla Krigets påverkan av dessa händelser. Det skulle vara en intressant att skriva en uppsats som analyserar Kalla Krigets påverkan före och efter dess slut på FN:s arbete, men det är en helt ny uppsats som inte skulle få plats i denna uppsats utan att drastiskt minska andra aspekter av det jag vill skriva om.

Jag tar inte upp problemen kring intervention i andra länder. Det hade blivit ett alldeles för stort forskningsområde som inte rymmer denna uppsats.

1.3 Metod

Jag har gjort en litteraturstudie om det ämna jag har skrivit om. För att skriva denna uppsats har jag använt mig av sekundära källor som böcker och artiklar tagna ur olika journaler. Jag har använt mig av någon enstaka primärkälla som exempelvis FN-stadgan som jag sedan har analyserat.

När jag har letat efter böcker har jag använt mig av Internet i stor utsträckning och sökt efter relevant litteratur. Jag har tittat i fotnoter i vissa böcker som har lett mig vidare till annan litteratur som jag har kunnat använda mig av. När jag har sökt efter artiklar från journaler så jag använt mig av databaser, exempelvis JSTOR som är ett stort arkiv över vetenskapliga artiklar och ISI Web of Knowledge som är en databas där man kan söka efter vetenskapliga artiklar. När jag har sökt efter artiklar har jag använt vissa nyckelord som är relevanta för min uppsats.

Jag har analyserat de olika texter jag har läst för att sedan sätta dem i rätt kontext i jämförelse med jag har skrivit om i olika stycken. Jag har sedan kopplat de texter som handlar om det övergripande ämnet med de exempel jag sedan analyserar i slutet av uppsatsen.

När jag har skrivit uppsatsen har jag försökt att använda mig av så enkelt språk som möjligt för att göra läsning av uppsatsen så trivsam som möjligt.

2 Förenta Nationerna som administratör av territorium

Det här stycket skall belysa FN och dess roll i att administrera territorium. Jag skall kort visa FN:s historia gällande administration och undersöka vilken text i FN-stadgan som stödjer FN:s roll som administratör. Ofta är de territorium som FN administrerar över fall för övervägande om självbestämmande vilket komplicerar situationen ytterligare och måste kopplas till FN:s arbete med att administrera territorium. Det här stycket skall även diskutera vilka legitimitetsgrunder som FN kan använda sig av för sina uppdrag som administratör av territorium och undersöka vilka uppgifter FN arbetar med i dessa situationer. Jag skall även diskutera vilka problem som existerar för internationella administrationer.

2.1 Bakgrund

Det finns olika anledningar till att FN skulle ta på sig ansvar att administrera ett territorium. Det kan handla om ett avtal mellan bilaterala avtal mellan stater som överläter kontrollen till FN i väntan på beslut om vad territoriets status skall vara. Om exempelvis det finns två stater som gör anspråk på ett territoriums status kan FN gå in och administrera det territoriet tills då en lösning nås. Beslut om FN skall gå in och administrera ett territorium kommer slutligen från FN:s säkerhetsråd, även om FN:s generalförsamling kan användas som en legitimerande faktor. Det bör nämnas att det inte enbart är FN som upprättar internationella administrationer utan det kan röra sig om andra organisationer, men oftast med FN-sanktion.

Det är inte alltid territoriet som skall administreras är en presumtiv stat, utan det kan röra sig om flyktingläger eller internt tvångsflyttade personer som administreras av FN:s flyktinghjälporgan UNHCR. (Wilde, 2001:584) Det kan även vara så att FN tar över administrationen av ett territorium efter inbördeskrig eller dylika konflikter i avsaknad av demokratisk legitimitet hos det lokala styret och/eller total avsaknad av styre. Tanken med FN:s roll som administratör är att FN skall främja demokratiskt styre och arbeta för självbestämmande i territoriet de administrerar. Denna roll är mer långtgående än de traditionella fredsbevarande uppdrag som FN har utfört. FN blir i många fall den enda och högsta auktoritet gällande både lagstiftande och exekutiv makt i det territorium som de administrerar. (Zaum, 2006:455) En FN-skapad administration kan användas till att fylla ett vakuum där det lokala aktörer saknar egna resurser för att administrera ett visst territorium. Ett tydligt exempel på detta är administreringen av flyktingläger som oftast är belägna i fattiga länder som inte har resurser att sköta dessa läger själva. Det syfte som en FN-ledd administrering av ett territorium vill uppnå kan delas in i tre delar; uppfyllandet av en viss status gällande territoriet ifråga, fortsatt funktionellt styre av territoriet och främjandet av demokratiska förfaranden. (Wilde, 2001:592-593)

Två exempel där FN skapade en provisorisk administration som skulle fungera som en brygga mellan avsaknaden av en stat till skapandet av en stat är Kosovo som administrerades av UNMIK (United Nations Mission in Kosovo) och Östtimor som administrerades av (United

Nations Transitional Authority in East Timor). Dessa administrationer hade auktoritet att administrera ett visst territorium med olika långtgående auktoritet inom lagstiftande och exekutiv makt. (Wilde, 2001:585)

Det finns historia gällande internationella administrationer som sträcker sig tillbaka till Nationernas Förbund. FN:s sentida uppdrag är alltså inte en ny aktivitet, även om FN:s senare uppdrag har varit mer långtgående i deras uppgift att administrera territorium och/eller hjälpa till att skapa nya stater. Exempelvis administrerade NF en stad och dess distrikt i Colombia och de allierade administrerade Tyskland och Österrike direkt efter andra världskriget. (Wilde, 2001:586) Det uppdraget som nämns som det första där FN har haft det

2.2 Anledningar till ingripande

Man kan sammanfatta syftet med att skapa en internationell administration till två stycken. Det första syftet är att besvara problem ett territorium kan ha med dess suveränitet. Den som har den administrativa kontrollen som styrande auktoritet anses var den som är rättsligt suverän. En internationell administration ingriper i suveränitetsfrågan genom att kalibrera eller ta över den administrativa kontrollen över ett specifikt territorium. Det som gör det möjligt för en internationell administration att överta kontrollen är för att denna administration anses vara neutral i jämförelse med de lokala aktörer som suveränitetsproblemet relaterar till. (Wilde, 2001:587) Den internationella administrationen är tänkt att hjälpa till att lösa problemet med ett territoriums status. Det är viktigt att poängtera att administrationen inte kan lösa statusfrågan i sig utan den kan bara hjälpa till att underlätta ett en lösning nås. Exempelvis tar en internationell administration över ett territorium för att skydda territoriet från vidare konflikt mellan två stridande parter och att ingen av dem har den administrativa kontrollen över territoriet vilket skulle försvåra chanserna att det skulle komma en lösning mellan de två stridande parterna*. Det kan även vara lämpligt att inrätta en internationell administration när en lösning har nåtts för territoriet för att övervaka implementeringen av överenskommelsen. Då kan övergångsadministrationen fungera som en buffert mellan två stridande parter.

Det andra syftet för en internationell övergångsadministration är att hantera problem med det lokala styret, den lokala auktoriteten. Det är alltså ett problem med styrningen av territoriet som behöver åtgärdas. Detta problem kan ta två uttryck; lokala aktörer är praktiskt oförmögna att styra själva pga avsaknaden av resurser som gäller i exempelvis i flyktingläger som är belägna i fattiga länder eller att det saknas utbildad personal och tillräcklig förberedning för överlåtning av makten till lokala aktörer. Det senare var fallet i Kongo efter den förra kolonialmakten Belgien lämnade landet utan att bry sig om att förbereda lokala aktörer att överta styret, vilket ledde till kollaps av regeringen i Kongo pga av en pågående konflikt, dispyter mellan olika fraktioner i regeringen, utomstående inblandning av Belgien och ett försök till utbrytning av Katangaprovinsen från Kongo. (Wilde, 2001:592) En kollaps av regeringen vilket ofta leder till konflikt med våld som utgång är något FN vill undvika eftersom det kan ses som ett hot mot den internationella freden och säkerheten.

**Stridande parter behöver inte innebära strid i militär mening utan det kan även hänvisa till två parter med en dispyt av politiskt eller annat slag.*

Det andra problemet är inte avsaknaden av styre utan kvaliteten av styret. Det finns tre fundamentala mål som man vill skall nås eller följas; bestämmandet av territoriets status, fortsatt fungerande statinstitutioner och främjandet av demokratiska metoder. (Wilde, 2001:593) Om dessa mål inte följs eller eftersträvas anses det vara dålig kvalitet på styret.

2.3 Vad säger FN-stadgan?

Det som ger FN:s säkerhetsråd rätt att hävda kontrollen och auktoriteten över ett territorium står med i FN-stadgan under kapitel VII. Medfört under denna rätt att ta kontroll över ett territorium finns rätten att delegera auktoriteten över det territorium till en övergångsadministration. Säkerhetsrådet hänvisade exempelvis till kapitel VII i FN-stadgan när de genomförde Resolution 1244 och på så vis hävdade sin auktoritet över Kosovo och delegerade makten till en internationell övergångsadministration. Resolutioner som hänvisar till kapitel VII i FN-stadgan är den viktigaste mekanismen för att överlåta kontrollen av ett territorium till en internationell övergångsadministration eftersom det oftast är FN som etablerar dessa internationella administrationer, men även när FN inte har varit den part som etablerat en internationell administration så har de givits stöd genom någon form av kapitel VII resolution. Ett exempel där FN inte varit de som etablerat en internationell administration är fallet Bosnien och Hercegovina. (Zaum, 2006:461-462)

Säkerhetsrådet har enligt stadgan som uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet med alla medel som anses vara nödvändiga. Om de finner att den internationella freden och säkerheten hotas, fredsbrott eller aggression pågår så skall säkerhetsrådet göra rekommendationer om vad som bör göras i enlighet med artikel 41 och 42 i FN-stadgan. I artikel 41 under kapitel VII i FN-stadgan står det:

“Säkerhetsrådet äger besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder.”¹

I artikel 42 står det:

“Finner säkerhetsrådet, att åtgärder enligt artikel 41 skulle bli otillräckliga eller redan visat sig otillräckliga, äger rådet företaga sådant inskridande medelst luft-, sjö- eller lantstridskrafter, som må finnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.”²

Artikel 41 ger säkerhetsrådet att vidta alla icke-militära medel som finns för att återställa eller bevara den internationella freden och säkerheten, medan artikel 42 avser militära medel. Dessa två artiklar ger säkerhetsrådet auktoriteten att använda alla medel som anses nödvändiga för att

¹ Sammanställd av Frivilligorganisationernas Fond För Mänskliga Rättigheter, *Konventionssamling i mänskliga rättigheter och humanitär rätt, andra upplagan*, p. 17.

² Ibid., p. 17-18.

bevara den internationella freden och säkerheten. Säkerhetsrådet kan alltså bestämma att ett specifikt territorium skall överlämnas till en internationell övergångsadministration för att bevara den internationella freden och säkerheten. Säkerhetsrådet har rätt att agera mot påverkade staters godkännande enligt FN-stadgans kapitel VII. Detta ger säkerhetsrådet en utmärkt position att bestämma vad som bör göras efter deras tycke. (Zaum, 2006:461)

Det är säkerhetsrådets uppgift och rättighet att bestämma vilken situation som anses vara ett hot mot den internationella freden och säkerheten. I kapitel VII artikel 39 står det:

“Säkerhetsrådet fastställer förefintligheten av hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling och framlägger förslag, eller fattar beslut om vilka åtgärder som skola vidtagas i överensstämmelse med artiklarna 41 och 42 i syfte att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet.”³

Att ta kontrollen över ett specifikt territorium anses innefatta säkerhetsrådets uppgift att använda alla tillgängliga medel för att uppnå internationell fred och säkerhet som finns med i kapitel VII under artiklarna 41 respektive 42. Stater som är medlemmar i FN underlåter säkerhetsrådet rätten att agera på vad som anses vara ett hot mot internationell fred och säkerhet.

2.4 Legitimitetsgrunder för FN som administratör av territorium

Inom den politiska teorin finns generellt sett två distinktioner på auktoritet; att ha auktoritet och att vara en auktoritet. Den som har auktoritet kan använda den själv eller delegera auktoriteten till någon annan. Att ha auktoritet hänvisar främst till politisk makt som innebär monopol på att skapa, tillämpa och upprätthålla regler inom sin auktoritets gränser. Att ha auktoritet är kopplat till internationella administrationer och deras utövning av politisk makt. Det finns två aspekter av denna form av auktoritet som är relevant i denna kontext; utförandet av politisk makt måste vara legitim, den måste rättfärdigas av moraliska eller andra socialt betingade övertygelser. För det andra så måste auktoriteten bli åtlydd inom dess egna gränser. Åtlydnad skall ske frivilligt av en känsla för att auktoriteten och dess styre är legitimt. Åtlydnad skall inte ske pga av tvång eller hot om tvång. (Zaum, 2006:456-457)

Det finns fem olika grunder som kan användas för att förklara FN:s anspråk på att administrera territorium som legitimt. De två första grunderna är procedurmässiga medan de tre sista hänvisar till fundamentala sociala anledningar under hot utan inblandning av det internationella samfundet. (Zaum, 2006:458) Den första grunden är samtycke där flera parter skall samtycka till att en internationell administration upprättas. Samtycke som en källa för auktoritet har varit statlig, inte individuell, när internationella administrationer har upprättats. Den andra grunden är delegering, där en institution delegerar auktoriteten till en annan institution. Ett exempel på detta är när FN:s säkerhetsråd delegerar auktoriteten att styra över ett territorium till en internationell övergångsadministration. Den tredje grunden är främjandet av mänskliga

³ Sammanställd av Frivilligorganisationernas Fond För Mänskliga Rättigheter, *Konventionssamling i mänskliga rättigheter och humanitär rätt, andra upplagan*, p. 17.

rättigheter och demokratisering. Ofta så upprättas internationella administrationer vid uppdragandet av grova förbrytelser av de mänskliga rättigheterna. Den fjärde grunden är upprätthållandet av fred och säkerhet, vilket är det viktigaste syftet som det internationella samfundet och specifikt FN:s säkerhetsråd har. Den femte och sista grunden är tillhandahållandet av styre. Behovet av internationella administrationer rättfärdigas ofta med avsaknaden av styre eller avsaknaden av självstyre i ett specifikt territorium. (Zaum, 2006:459, 461, 463, 465-466)

Det finns även problem i de legitimitetsgrunder som används. Exempelvis kan säkerhetsrådets legitimitet ifrågasättas då de fem permanenta medlemmarna har vetorätt och kan diktera förhandlingarna över inrättandet eller skapandet av en internationell övergångsadministration. Detta ger få stater en oproportionerlig makt att bestämma utkomsten av FN:s beslut. Även generalförsamlingens, som är mer demokratiskt uppbyggd, behöver få sina beslut godkända av säkerhetsrådet för att de skall få någon verkan.

2.5 Rätten till självbestämmande

Ett territorium som hamnar under internationella administratörer strävar ofta efter status som självbestämmande. Principen om folkens självbestämmanderätt hävdas redan i första artikeln i FN-stadgan om FN:s ändamål och självbestämmanderätten anges också som ett syfte med FN:s sociala och ekonomiska arbete i artikel 55. FN praxis har utvecklats på så sätt att artikel 1(2) har tolkats självbestämmanderätten främst tillkommer befolkningen inom territorier som inte geografiskt hänger ihop med den förvaltande staten och befolkningen i det territoriet tillhör en annan kultur än den förvaltande staten. (Bring, 2002:189-190) Denna tolkning gjorde att rätten till utbrytning främst tillkom kolonier i traditionell bemärkelse. Därmed utelämnades i stort sett nationella minoriteter som sökte självstyre.

Kolonialdeklarationen från 1960 vidareutvecklar artikel 1(2) ytterligare och säger att alla folk har rätt till självbestämmande till skillnad från artikel 1(2) och artikel 55 som bara nämner principen om folkens självbestämmande medan kolonialdeklarationen talar om rätten till folkens självbestämmande. 1966 antog FN:s generalförsamling två deklARATIONER om mänskliga rättigheter, en om de politiska och medborgerliga rättigheterna och en om de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. I den för de två konventionerna gemensam artikel ett står det:

“1. Alla folk har självbestämmanderätt. Med stöd av denna rätt äger de fritt bestämma sin politiska ställning och fullfölja sin egen utveckling på de ekonomiska, sociala och kulturella områdena.”⁴

Dessa konventioner och deklARATIONER visar att FN klart menar att alla folk har rätt till självbestämmande. Detta innebar dock att majoriteten av de delegater som var med och arbetade fram konventionen i FN ansåg att rätten till självbestämmande inte inkluderade rätten till utbrytning från moderlandet. (Bring, 2002:192-193) Alltså bör det vara FN:s syfte att arbeta för alla folks självbestämmanderätt om det är det folket önskar och detta arbete innefattar självklart även administreringen av territorier. Men det betyder inte att rätten till självbestämmande är

⁴ Sammanställt av Frivilligorganisationernas Fond För Mänskliga Rättigheter, *Konventionssamling i mänskliga rättigheter och humanitär rätt, andra upplagan*, p. 37.

absolut i rättslig mening utan den rätten krockar med moderstatens rätt att åberopa statens suveränitet och territoriella integritet vilket kan hålla krav på självbestämmande borta. (Bring, 2002:196-197)

2.5.1 Konsultation

En ofta använd metod för FN att undersöka det berörda folkets inställning till frågan om självbestämmande är konsultation av folket. En internationell administration används till att försäkra sig om att konsultationen av folket är demokratiskt, rättvist och fritt. Detta kan kopplas till en av anledningarna för att en internationell administration upprättas, nämligen kvaliteten av styret. Om situationen är så att styret på det specifika territoriet inte är demokratiskt kan det finnas misstankar om att en konsultation inte skulle vara demokratiskt, rättvist och fritt.

Det finns generellt två typer av konsultationer. Den första involverar frågan om vilken status det befintliga territoriet skall ha. Folket frågas då exempelvis om de vill vara en autonom del av en annan stat som gör anspråk på territoriet (moderstaten), om de vill inkorporeras in i moderstaten eller om de vill bryta sig ur och bli externt självständiga, bilda en egen stat. Den andra typen av konsultation väljer lokala aktörer till regeringspositioner vilket involverar kontrollen över territoriet. När det är en konsultation om självbestämmande så involverar det ofta ett åtagande från det internationella samfundet att verkställa utkomsten från konsultationen. (Wilde, 2001:597-598)

2.6 Problem med internationella administrationer

Ett av problemen med internationella administrationer är avsaknaden av kontroll och ansvar gällande administrationen. I FN-tillsatta administrationer, exempelvis , så är det säkerhetsrådet och FN-sekretariatet som har tillsyn över den internationella administrationen, med rapporter som lämnas in var tredje eller sjätte månad normalt sett. (Zaum, 2006:469) Det saknas rättigheter för dem som påverkas av beslut som kommer från den internationella administrationen, att förnya, återta eller förändra mandatet som kommer från dem som innehar auktoriteten. (Sklar, 1999:53) Avsaknaden av ansvarstagande är en brist för ett av målen med en internationell administration, vilket är att främja demokratiska tillämpningar och en viktig del av det är demokratiskt ansvarstagande. Detta kan underminera administrationens auktoritet och övergången till demokrati.

Immunitet ges oftast till dem som arbetar i internationella administrationer vilket kan vara användbart för dem som jobbar med administrationen. Det är däremot oförenligt med mandatet som den internationella administrationen har att etablera demokratiska processer och ett demokratiskt rättsväsende eftersom det avsäger alla internationella befattningshavare från demokratisk och rättslig kontroll, för att inte nämna att immunitet bryter mot den mänskliga rättigheten; rätten till gottgörelse. (Zaum, 2006:471)

Enligt studier gjorda av CSDG visat att internationella administrationer och deras styre inte har varit särskilt effektivt pga av olika orsaker. (Zaum, 2006:467) Bl a så har de flesta internationella administrationer som har upprättats efter Kalla Krigets slut haft relativt lite tid på sig att samla ihop resurser, både materiella och personal, och därmed haft otillräckligt med tid på

sig att planera för uppdraget. Därför måste dessa administrationer arbeta med dåliga resurser och dålig planering vilket försvårar att uppfylla deras uppdrag. Dessa faktorer kan även bidra med att skapa maktvakuum som fylls av oönskade organisationer, som miliser eller organiserad brottslighet. Ett annat skäl till ineffektiviteten är internationella administrationers brist på kunskap om lokala seder, kultur och omständigheter vilket försvårar deras uppdrag att utveckla och implementera offentliga åtgärder. Ett exempel på detta är när UNTAET saknade kunskap om hur det lokala rättssystemet var utformat och fungerade, vilket förhindrade UNTAET att introducera det traditionella rättssystemet med det nya formella rättssystemet. Detta ledde till att när UNTAET:s uppdrag avslutades 2002 var rättssystemet i Östtimor i undermåligt skick. (Zaum, 2006:468) Eftersom internationella administrationer styr bl a med hjälp av att de hävdar auktoritet genom nödvändig expertis och effektivitet gällande att lösa problem med myndighetsutövande, undermineras detta genom att visa dåliga resultat på just dessa områden.

När en internationell administration upprättas genom FN är det stater som ger tillåtelse till dess skapelse. Den påverkade befolkningen konsulteras inte och detta visar på en demokratisk diskrepans, och ännu mer så eftersom det är ett fåtal stater i säkerhetsrådet som kan sätta agendan utan någon som helst samtycke från folket. Detta kan göra att den internationella administrationen ses som illegitim av folket som påverkas av den.

Det finns ett stort hinder i FN-stadgan för att en internationell administration skall upprättas; nämligen artikel 2(7) som stipulerar att FN som organisation är hindrat att intervensera i frågor som huvudsakligen rör en stats inre angelägenheter. Detta har gjort det svårt för territorier som vill bryta sig loss från moderstaten och bli självbestämmande att få gehör hos FN eftersom moderstaten kan hävda att det är dess inre angelägenhet och därmed stänga FN ute från situationen. (Bring, 2002:191) Rätten till icke-inblandning har i praktiken tolkningsföreträde gentemot hävdandet av rätten till självbestämmande. Krav på självbestämmande är därmed inte absolut.

2.7 Diskussion

FN består av stater, med andra ord är det inte en oberoende överstatlig världsorganisation som tar beslut utan staters samtycke och påverkan. I säkerhetsrådet är det ett fåtal individuella stater som besitter makten att fatta viktiga beslut som påverkar vad som skall göras eller inte göras i FN:s namn. Det kan vara svårt att se FN som en neutral part i det avseendet eftersom det är ofta några få stater som får sin vilja igenom. Man kan därför ifrågasätta den påstådda neutraliteten hos de beslut som kommer ifrån FN:s säkerhetsråd.

Det finns många möjligheter med internationella administrationer, men de möjligheterna kan förvandlas till problem om inte dessa administrationer ges bättre resurser. Planeringen är kanske inte lika lätt att åtgärda då det handlar om tidsbrist. Det är omöjligt att förutse under vilka förutsättningar som en internationell administration skall upprättas, därför handlar det om att få erfarenhet som kan underlätta planeringen för ett scenario där en internationell administration upprättas. Det är så att de uppgifter som FN oftast beläggs med när de får ansvaret att administrera ett territorium är i stort sett enhetliga men FN-stadgan; främja demokrati och demokratiska metoder, rätten till självbestämmande, upprätthållandet av internationell fred och säkerhet och främjandet av mänskliga rättigheter i största allmänhet.

3 Västpapua



5

I detta avsnitt skall jag först kort sammanfatta Västpapas historia. Jag skall sedan undersöka vad som föranledde FN att administrera territoriet och FN:s roll i administreringen av Västpapua under ett fåtal månader under 1960-talet. Sedan skall jag analysera till vilken bakgrund FN gick in och upprättade en internationell administration i Västpapua och hur det uppdraget såg ut.

3.1 Historia

Västpapua är den västra delen av ön Nya Guinea som till öst om sig har Papua Nya Guinea. Västpapua har haft olika namn under 1900-talet och början av 2000-talet, och olika namn används beroende på vilket språk man använder sig av. På indonesiska heter territoriet Irian Jaya och har även kallats Västra Irian och Västra Nya Guinea. (Peterson, 2005:18) För enkelhetens skull skall jag enbart använda Västpapua som benämning på detta territorium. Ursprungsbefolkningen i Västpapua föredrar att kallas för papuaner. Efter flera år av en indonesisk politik, som började på 1960-talet, där Indonesien medvetet flytta in hundratusentals icke-papuaner för att försvaga papuanernas ställning. Denna medvetna politik har lett till att ursprungsbefolkningens nuvarande situation i Västpapua är jämförbar med aboriginerna i Australien och indianerna i Amerika. (Saltford, 2003:179)

De första européerna som såg ön som Västpapua är belägen på var portugiserna 1511, vilket åtföljdes av besök från spanska, engelska, tyska och holländska utforskare. Nederländerna

⁵ <http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:LocationWestPapua.svg> – senast besökt 19 maj, 2008. Modifierad med egen text.

gjorde anspråk på den västra delen av Nya Guinea år 1828.⁶ Detta territorium är numera känt som Västpapua. Territoriet är nästan lika stort som Sverige i area och har en befolkning på lite över 2,2 miljoner.⁷ Under perioden som UNTEA administrerade territoriet var befolkningens mängd ca 750 000. (van der Veur, 1964:63)

3.2 Bakgrund

FN:s inblandning i Västpapua började med FN-kommissionen om Indonesien som formerades 1949. Då förhandlade Indonesien och Nederländerna om vem som skulle få kontrollen över Västpapua. De diskussionerna slutade med att Nederländerna fortsatt behöll suveränitet över Västpapua trots Indonesiens krav på att Västpapua skulle tillfalla dem. (Saltford, 2003:5) Nederländerna ville att en FN-kommission skulle upprättas som skulle undersöka möjligheterna till att genomföra en konsultation under FN:s översikt i Västpapua angående deras framtida status. Detta förkastades av Indonesien och en militär konfrontation mellan Nederländerna och Indonesien var en möjlig utveckling. Det var denna utveckling som oroade USA och lade därför fram en kompromiss som innebar att myndigheten i Västpapua skulle överföras från Nederländerna till en temporär övergångsadministration som skulle lyda under FN. Denna myndighet skulle sedan överföras till Indonesien med kravet att papuanerna skulle få bestämma sin egna framtida politiska status genom att få avgöra om de ville bli en del av Indonesien eller om de ville bli självständiga som en egen stat. (van der Veur, 1964:54-55) Det var löftet att låta papuanerna bestämma sin egen framtid innan 1969 som var den stora eftergiften Indonesien gjorde, medan Nederländerna fick ge upp sina krav om att Västpapua skulle avkoloniserats genom implementering av avkoloniseringsdeklarationen från 1960. (van der Veur, 1964:54) Den största förloraren i detta avtal var papuanerna eftersom de inte hade något inflytande på den överenskommelse som i slutändan skulle påverka dem mest av alla parter.

Ett avtal skrevs slutligen mellan Indonesien och Nederländerna den 15:e augusti i FN-högkvarteret, avtalet kom att kallas för New York-överenskommelsen. Indonesien var den stora vinnaren i avtalet som med en väldigt vag formulering i avtalet lät papuanerna att bestämma sin egna framtida politiska status. (Saltford, 2003:13) Denna vaga formulering utnyttjades senare av Indonesien. En dryg månad efter att avtalet mellan Indonesien och Nederländerna skrevs under, godkände FN:s generalförsamling den roll som administratör FN hade tilldelats. (Petersson, 2005:25) UNTEA baserade sin legitimitet på det bilaterala avtalet mellan Indonesien och Nederländerna.

Sex veckor efter att avtalet hade skrivits under, den första oktober 1962 var en FN-myndighet, UNTEA, administratör av territoriet. FN-administreringen skulle vara verksam i minst sju månader enligt avtalet. Detta var första gången FN som organisation hade som uppgift att administrera ett territorium helt själva, utan någon liknande erfarenhet för organisationen. (Saltford, 2003:13) Den första uppgiften som skulle lösas när UNTEA organiserades var att skapa en säkerhetsstyrka, UNSF, som skulle lyda under UNTEA och assistera den papuanska polisen

⁶ "Papua." *Encyclopædia Britannica*. 2008. Encyclopædia Britannica Online. <<http://search.eb.com.ludwig.lub.lu.se/eb/article-9042764>> – senast besökt 19 maj, 2008.

⁷ Ibid. – senast besökt 19 maj, 2008.

med att upprätthålla lag och ordning sedan Nederländerna lämnat territoriet. UNSF bestod av ca 1000 pakistanska soldater. (Pettersson, 2003:26) FN önskade egentligen en mer multinationell militär styrka, men det var kort om tid och det skulle innebära onödiga komplikationer om flera små förband skulle användas från flera olika stater. (Saltford, 2003:16)

3.3 Analys av UNTEA:s upprättande och arbete

UNTEA upprättades till stor del pga det hot om krig som fanns mellan Indonesien och Nederländerna som befann sig på Västpapua. Indonesien hävdade att Västpapua tillhörde henne medan Nederländerna inte ville lämna över territoriet till Indonesien utan ville att Västpapua skulle bli en självständig stat. Indonesien hotade med invasion av Västpapua, vilket slutligen ledde till en kompromiss där FN skulle ansvara för en övergångsadministration som skulle fungera som buffert mellan de två länderna och övervaka implementeringen av New York-överenskommelsen som bl a utlovade papuanerna rätten att bestämma sin framtida politiska status. UNTEA skapades till följd av ett bilateralt avtal mellan Indonesien och Nederländerna. Målet med UNTEA och överenskommelsen var att säkra en fredlig lösning mellan Indonesien och Nederländerna samtidigt som papuanernas politiska och medborgerliga rättigheter skulle säkras och att självbestämmande skulle bestämmas fritt av papuanerna. Dessa uppgifter hade Indonesien, Nederländerna och FN gemensamt ansvar att realisera. (Saltford, 2003:180) Holländare, som tidigare hade hållit de flesta administrativa poster, började lämna Västpapua redan innan FN:s personal kom dit. När UNTEA var fast etablerat i Västpapua var bara lite mer än 10 % av den holländska administrativa personalen kvar. Gapet efter dessa platser fylldes snabbt med indoneser. (Savage, 1978:985) Det var svårt för FN att rekrytera internationell personal till UNTEA eftersom rekryteringen skulle ske under kort tid och det var problematiskt att snabbt samla ihop kvalificerade specialister som var villiga att arbeta i ett oroande arbetsklimat med en anställningsperiod som inte skulle vara längre än ett flertal månader. (Saltford, 2003:23)

UNTEA:s arbete försvårades ytterligare av problem som anses vara typiska för internationella administrationer; liten kännedom om lokala seder, kultur och språk. UNTEA misslyckades med att bidra med tolkar som var kunde prata både engelska och indonesiska. Indonesiska var det språk som användes i stora delar av Västpapua. (Saltford, 2003:24) Detta försvårade kontakten mellan befolkningen och UNTEA. En framstående papuan kommenterade att gapet mellan UNTEA och folket var enormt, det fanns ingen kontakt dem emellan. Enligt honom hade det inte märkts någon skillnad om UNTEA inte existerade. (van der Veur, 1964:59) ekonomiska situationen försämrades när erfarna tjänstemän från Nederländerna ersattes med oerfarna tjänstemän från FN. Exempelvis beskrev en f d holländsk tjänsteman att situationen på UNTEA:s departement för ekonomiska frågor var i ett tillstånd av total förvirring under ledarskapet av en Nya Zeeländare som inte visste någonting om territoriets ekonomiska situation. (Saltford, 2003:29)

UNSF skulle enligt överenskommelsen inkludera de indonesiska soldater som redan befann sig i Västpapua, vilket legitimerade de indonesiska soldaternas närvaro och underminerade UNSF och UNTEA:s förmåga att upprätthålla lag och ordning i Västpapua. UNSF och UNTEA skulle vara en neutral styrka i Västpapua, men den neutraliteten minskade i uppfattning när indonesiska soldater inkorporerades med UNSF. (Saltford, 2003:16) UNTEA hoppades på att en del av den

holländska personalen skulle stanna för att förenkla överföring från nederländsk administration till UNTEA:s. Så blev inte fallet, de flesta holländarna lämnade som sagt Västpapua innan UNTEA hade etablerat sin administration, vilket öppnade dörren för större indonesiskt inflytande. Vid slutet av 1962 var Indonesien på väg att etablera sig som den dominerande närvaron, trots UNTEA:s närvaro. Indonesien hade gjort klart att för sig och andra att papuanskt motstånd mot överlämnandet av territoriet till Indonesien skulle mötas med våld. Detta trots papuanerna inte hade gjort sin röst hörd om vad de önskade ännu. UNTEA var under ständig press att göra fler eftergifter från Indonesien, samtidigt som stödet för UNTEA från FN i New York var svagt. (Saltford, 2003:45) I detta klimat var det svårt för UNTEA att garantera papuanerna vad de hade lovats; rätten till politiska och medborgerliga rättigheter som exempelvis rätten till att demonstrera, yttrandefrihet och rätten till att samlas. (Savage, 1978:986) Dessa rättigheter skulle förbereda papuanerna på eventuellt självbestämmande genom konsultation. En demonstration som organiserades av papuaner stoppades av UNTEA, vilket gick rakt emot deras uppgift att tillhandahålla papuaner denna rättighet. Detta gjordes för att inte förarga Indonesien som såg mer och mer ut att vara den aktör som UNTEA var ute efter att tillfredsställa. (Petersson, 2005:32)

3.4 Diskussion

Det finns flera argument som pekar på att UNTEA:s operation i Västpapua var delvis ett misslyckande. Bland annat misslyckades UNTEA att behålla sin neutralitet under press från Indonesien. Indonesien fick sin vilja uppfylld genom olika moment av press som lades på UNTEA och den papuanska befolkningen. Exempelvis tillkom flertalet administrativa poster i UNTEA indoneser, vilket var en intressekonflikt enligt mig. Indonesien kunde ha mer inflytande än vad som är tillbörligt för en av de stridande parterna om territoriets politiska status. Närvaron av indonesiska soldater försvagade UNTEA:s ställning i territoriet, vilket var ett misslyckande för deras status som en oberoende myndighet som skulle vara där för att hjälpa papuanerna.

De argument som pekar på att operationen var lyckad var att en militär konfrontation mellan Indonesien och Nederländerna undveks. Internationell fred och säkerhet är ett av FN:s primära mål, vilket UNTEA lyckades upprätthålla mellan Indonesien och Nederländerna. Däremot på bekostnad av det papuanska folket som inte fick sin röst hörd som de hade lovats av FN. Officiell FN-historia hävdar också att uppdraget var lyckat eftersom deras primära uppgifter med att upprätthålla lagar, ordning och offentlig service blev uppnådda. (Saltford, 2003:71) Detta uppnåddes däremot på bekostnad av papuanernas rättigheter som säkrades under New York-överenskommelsen.

Eftersom tidsperioden mellan då UNTEA skapades då till att de började operera i Västpapua var väldigt kort, försvårades deras uppgift ansenligt. Det blev mindre tid till planering vilket gjorde övergångsperioden tog tid och deras uppgift försvårades ytterligare av att erfarna holländska tjänstemän som hade kunnat vara till stor hjälp vid övergången mellan Nederländerna och UNTEA, lämnade Västpapua. UNTEA:s vistelse i Västpapua blev inte längre än sju månader lång. På den tiden, utan erfarenhet och tillräcklig förberedelse, hade UNTEA kunnat lära sig hur saker och ting fungerade på territoriet, men när de hade lärt sig om territoriet hade tiden för deras arbete ändå varit slut. Om man vet att man skall lämna bort kontrollen redan efter en kort period

försvinner motivationen att lära sig nya tillvägagångssätt som kanske hade varit nödvändigt vid administreringen av Västpapua. Det är inte konstigt att deras uppdrag i Västpapua anses vara ett misslyckat uppdrag av många.

Det sägs att Västpapua och andra ursprungsbefolkningar missade vågen av avkolonisering som skedde efter andra världskriget. Papuanerna i Västpapua missade den chansen med hjälp av FN.

4 Östtimor



8

I detta stycke skall jag först ge en kort beskrivning av Östtimors historia. Jag skall sedan ge bakgrunden till FN:s ingripande i Östtimor och analysera UNTAET:s period som administratör av Östtimor.

4.1 Historia

Ön Timor koloniserades av portugiserna först 1520 och följdes av spanjorerna 1522. Nästan hundra år senare tog holländarna kontroll över den västra delen av ön. Holländarna och portugiserna stred om ledarställningen över ön och inte förrän 1860 och 1893 bestämdes den östra delen vara under portugisisk kontroll genom två traktater. Det senare kom inte i effekt förrän 1914. Japan ockuperade hela ön, Timor, under andra världskriget. Östtimor, inklusive dess enklav Ambenoprovinsen på den nordvästra delen av ön, fortsatte efter andra världskriget att tillhöra Portugal fram till 1975. Det året tog ett av de stora partierna i Östtimor, FRETILIN, kontrollen över stora delar av territoriet och deklarerade territoriet självständigt. Detta efterföljdes av Indonesiens invasion av territoriet och 1976 deklarerade Indonesien att Östtimor tillhörde henne.⁹

De nästa två decennierna omkom tiotusentals, en del observatörer uppskattar siffran till 200 000, östtimorianer i kampen mot ockupationen från Indonesien eller som resultat av

⁸ <http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:LocationEastTimor.svg> – senast besökt 19 maj, 2008. Modifierad med egen text.

⁹ "East Timor." *Encyclopædia Britannica*. 2008. Encyclopædia Britannica Online. <http://search.eb.com.ludwig.lub.lu.se/eb/article-9072535> – senast besökt 21 maj, 2008

sjukdom och hungersnöd som drabbade territoriet.¹⁰ Befolkningens storlek uppskattades till 1 155 000 år 2007.¹¹

4.2 Bakgrund

FN:s intresse för Östtimor började 1960 när generalförsamlingen uppmärksammade Timor som ett fall för FN:s kapitel XI, vilket innebar främjandet av självstyre. Denna aktion från generalförsamlingen ifrågasattes av den dåvarande kolonialmakten Portugal, men utöver det skedde ingenting. 1975, när Indonesien invaderade Östtimor efter att territoriet hade förklarats självständigt av lokala aktörer, fördömde säkerhetsrådet och generalförsamlingen Indonesiens invasion och manade till respekt för Östtimors territoriella integritet och omedelbart tillbakadragande från Indonesiens sida. Säkerhetsrådet och FN i stort tappade däremot snabbt intresset för Östtimor trots löften om att vara fortsatt involverade. (Ballard, 2008:27)

Efter flera års förhandlingar slöts ett avtal 1999 mellan den senaste kolonialmakten, Portugal, och Indonesien om att be FN:s generalsekreterare utföra en konsultation i Östtimor om befolkningen ville bli självständiga eller ha autonomi inom Indonesien. (Matheson, 2001:81) Denna överenskommelse i New York hjälpte inte folket i Östtimor att förstå inverkan som konsultationen skulle ha eftersom de fortfarande såg miliser med stöd av den indonesiska militären bringa enorm förstörelse i deras städer. (Ballard, 2008:37) För att se till att konsultationen skedde under fria förhållanden skapades UNAMET av en resolution från säkerhetsrådet den 5:e maj 1999. UNAMET var till för att hantera och övervaka konsultationen och övervaka röstandet i en region där man antog att det skulle vara svårt att få fram ett fritt och objektiva resultat. UNAMET var inte en säkerhetsstyrka och var tvungna att förlita sig på Indonesiens förmåga att tillhandahålla stabilitet och säkerhet. UNAMET rekryterade ca 700 personer som skulle administrera konsultationen. (Ballard, 2008:43-44)

Konsultationen ägde rum 30 augusti, 1999 och slutade med en överväldigande seger för självständighet. Efter omröstningen bröt kaos ut ännu en gång i Östtimor. (Wheeler & Dunne, 2001:805) Pro-indonesiska miliser började driva igenom en terrorkampanj i Östtimor tänkt som hämnd eller ett sista försök att bevara sina intressen. Den indonesiska polisen och militären gjorde ingenting för att hindra dessa miliser från att sprida terror. De första dagarna efter konsultationen tvingades flera tusen östtimorianer fly sina hem. (Ballard, 2008:55)

Som respons till kaoset i Östtimor etablerade säkerhetsrådet under kapitel VII i FN-stadgan en multinationell styrka vars uppgift var att återställa ordningen och underlätta humanitär assistans, med alla nödvändiga medel. Denna styrka som kallades INTERFET, leddes av Australien. INTERFET återställde ordningen relativt snabbt och tog över administreringen av Östtimor. Våldet som hade drabbat Östtimor hade däremot redan förstört ett stort antal hem och andra byggnader, förorsakat kollapsen av den civila administrationen och rättsystemet, och skadat eller förstört vattenverk och andra nödvändiga offentliga inrättningar. (Matheson, 2001:82)

¹⁰ "East Timor." *Encyclopædia Britannica*. 2008. Encyclopædia Britannica Online. <http://search.eb.com.ludwig.lub.lu.se/eb/article-9072535> – senast besökt 21 maj, 2008

¹¹ Ibid. – senast besökt 21 maj, 2008

Efter att INTERFET hade återställt ordningen i Östtimor antog säkerhetsrådet resolution 1272 den 25 oktober 1999. Resolutionen etablerade UNTAET, vars första uppdrag var att ta över och fortsätta INTERFET:s arbete med att administrera territoriet. Säkerhetsrådets anledning till ingripande i Östtimors situation var att det fanns ett hot mot freden. Hotet mot freden berodde inte på krig mellan två stater utan det var inre stridigheter som föranledde skapandet av UNTAET. (Ruffert, 2001:618)

4.3 Analys av UNTAET:s upprättande och arbete

UNTAET skapades i frånvaron av styre i Östtimor. Efter konsultationen bröts hela Östtimors samhälle ner och det krävdes återuppbyggnad från UNTAET:s sida. FN skulle genom UNTAET fungera som en brygga mellan det kaos som Indonesien och pro-indonesiska miliser lämnade efter sig, till skapandet av ett suveränt Östtimor. UNTAET fick total kontroll över Östtimor vilket innebar ansvar för lagstiftande, exekutiva och rättsliga uppgifter. (Ballard, 2008:106) FN skall agera när fred och säkerhet hotas och Östtimors situation efter konsultationen passar väldigt bra in på en av FN:s mest fundamentala uppgifter; fred och säkerhet.

UNTAET som fick som uppgift att ta över fulla administrativa uppgifter över Östtimor bestod av tre huvudkomponenter; en administreringssektion, en humanitär- och katastrofhjälpsektion och en militär sektion. (Ballard, 2008:97)

Den humanitära sektionens primära funktion var att koordinera hjälpen som kom från internationella och lokala hjälporganisationer. Detta arbete försvårades av den undermåliga infrastruktur som fanns i Östtimor. (Ballard, 2008:107) NGO:s spelade en viktig roll genom att hjälpa Östtimor med katastrofhjälp i när det behövdes som mest i början av UNTAET:s styre. Bistånd i form av mat och annat grundläggande material från omvärlden fanns det gott om, och detta oroade en del att fel sorts ekonomi byggdes upp pga av allt det bistånd som kom in, en ekonomi baserad på bistånd och inte en ekonomi som var självständig och självförsörjande. (Ballard, 2008:109) En självständig och självförsörjande ekonomi är en viktig faktor för ett land som vill uppnå externt självbestämmande. Uppdragets verkar mer legitimt om en av uppgifterna för UNTAET är att förse befolkningen på Östtimor med mat och annat nödvändigt bistånd. När FN tar ansvar över ett territorium blir det automatiskt deras uppgift att tillgodose befolkningens grundläggande behov som exempelvis mat och säkerhet.

Den militära sektionen var en fortsättning på den Australien ledda styrkan INTERFET. Denna nya militära styrka leddes av en filippinsk general; Jaime de los Santos. Filippinerna var en de länder som bidrog med flest soldater, så det var naturligt att utse generalen till befälhavare över UNTAET:s militära styrka. Han var även väl bekant med situationen i Östtimor och var medveten om den lokala kulturen. (Ballard, 2008:107-108) Valet av befälhavare gjorde det enklare för militären att utföra sitt uppdrag eftersom befälhavaren var bekant med situationen och kunde därmed lättare undvika ett av problem med internationella administrationer och deras militära styrkor, nämligen brist på kunskap om lokala tillvägagångssätt och allmän okunskap om situationen där de är verksamma.

Administreringssektionen bestod av GPA (Governance and Public Administration) som var en komponent av UNTAET. GPA:s primära funktion var att återetablera myndighetsinstitutioner på både lokal och nationell nivå, återetablera rättsystemet, återetablera

offentliga inrättningar som vattenverk osv., och stimulera etablerandet och utvecklingen av den offentliga sektorn. (Ballard, 2008:107) Dessa åtgärder är unika för varje fall som FN tar på sig eftersom kontexten för det arbetet är lokalt och beror på den givna situationen. Det gör det svårt att implementera dessa åtgärder eftersom det oftast inte finns någon föregående erfarenhet av det unika fallet som en sådan här uppgift är. Det är däremot oerhört viktigt att uppgifter som att etablera effektiva nationella myndighetsinstitutioner och ekonomisk utveckling, eftersom dessa faktorer är instrumentala för långsiktig framgång gällande etablerandet av en självständig stat.

UNTAET upprättade ett nationellt råd åt Östtimor, NCC, som bestod till stor del av östtimorianer och enstaka representanter från UNTAET. Detta råd skulle övervaka beslutsprocessen under övergångsperioden som ledde upp till självständigheten. NCC konsulterades och godkände beslut gällande upprättandet av rättssystem, återetablerandet av domstolar, nationell valuta, gränskontroll, beskattning och skapandet av den första budgeten för Östtimor. Detta var det första steget mot en representativ Östtimorregering. (Ballard, 2008:103) NCC bidrog med att ge en röst åt den lokala befolkningen och gav värdefull erfarenhet åt framtida självständiga regeringar. Det är viktigt att ge den lokala befolkningen erfarenhet av att bygga demokratiska institutioner, vilket är fundamentalt för att en framtida självständig stat skall vara framgångsfull enligt FN:s mått mätta. Även om planen för att bygga upp nya nationella institutioner var viktig, fungerade det inte alltid i praktiken. Ett exempel på detta är när UNTAET led brist på kunskap om hur det lokala rättssystemet var utformat och fungerade, vilket hindrade UNTAET att introducera det traditionella rättssystemet med det nya formella rättssystemet. Detta ledde till att när UNTAET:s uppdrag avslutades 2002 var rättssystemet i Östtimor i dåligt skick. (Zaum, 2006:468)

En annan viktig uppgift som genomfördes av UNTAET var integrationen av anti-självständighetsmiliser in i Östtimors samhälle. (Ballard, 2008:116) För att en fredlig utveckling skall kunna säkras behöver man söka att integrera miliser in i samhället och på så sätt pacificera dem och ge dem en anledning till att vilja se samhället utvecklas fredligt och framgångsrikt.

UNTAET:s uppdrag som administratör av Östtimor tog slut den 20 maj, 2002, då makten överlämnades till den nyligen demokratiskt valda regeringen som leddes av Xanana Gusmão. (Ballard, 2008:121)

4.4 Diskussion

Östtimor fick sin självständighet som befolkningen uttryckte önskan för efter konsultationen som ägde rum 1999. Därmed måste FN:s insatser i frågan om att ge uttryck åt en demokratisk åsikt om att vilja bli självständig, anses i det större perspektivet vara framgångsrika.

UNTAET:s verkade vara inriktade på att bygga institutioner som skulle bli ett färdmedel för Östtimors självständighet. Med nationella institutioner som fungerar effektivt och befolkningen kan lita på, blir det lättare att skapa en nationell gemenskap. Den nationella gemenskapen är fundamental för att ett land skall bli självständigt och fortsätta vara så. För att bygga sådana institutioner krävs resurser och tid. När UNTAET tog över administreringen av Östtimor var dess offentliga institutioner nedrivna och de var tvungna att byggas upp igen. Det sker först och främst av UNTAET och det gör att det oundvikligen blir influerat på ett eller annat sätt av UNTAET, när det egentligen är östtimorianerna som skall ha det slutliga att säga till

om gällande beslut om hur dessa institutioner skapas. Om det är UNTAET som är de som bygger upp grunderna blir det de grunderna som östtimorianerna måste bygga vidare på. Jag anser att östtimorianerna skulle vara mer involverade i att bygga grunderna för de institutioner och det allmänna skapandet av ett nytt samhälle kommer att påverka östtimorianerna och deras framtid som en enad nation. Ett av de stora problemen med att bygga allting själva från grunden är att Östtimor har en liten rekryteringsgrund i och med att den vuxna befolkningen är relativt liten och att utbildningsnivån är låg.^{12 13} Därför kan det vara nödvändigt med en internationell administration som hjälper till att bygga nya offentliga institutioner, men då med så stor hjälp av östtimorianerna som möjligt.

¹² <http://www.unicef.se/stod-oss/vara-insamlingsprojekt/unicef-i-osttimor> – senast besökt 23 maj, 2008

¹³ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=271> – senast besökt 23 maj, 2008

5 Jämförande analys av Västpapua och Östtimor

Skillnaderna mellan FN:s administrering av Västpapua och Östtimor är många. Men den viktigaste skillnaden är utkomsten av deras arbete. Förutsättningarna var olika för de två territorierna. UNTEA var en konception för att underlätta övergången från Nederländerna till Indonesien. Det fanns en kosmetisk strävan från UNTEA att hjälpa västpapuaner att bestämma om de ville bli självständiga. UNTEA:s mandat sträckte sig till att underlätta övergången mellan Nederländerna och Indonesien, men mandatet stipulerade även att papuanerna i Västpapua hade rätt att bestämma Västpapas framtida politiska status. I slutändan var det Indonesiens önskan om att låta Västpapua förbli en del av Indonesien som fick gehör. Indonesien fick utrymme att påverka konsultationen som genomfördes genom att låta indonesisk militär och administrativ personal utöva opassande inflytande i Västpapua. Indonesien var i en starkare position på 1960-talet eftersom väst ville ha dem på sin sida gentemot Sovjetunionen, därför ville man inte förarga Indonesien genom att kämpa för Västpapuanernas rätt att bestämma deras framtida politiska status som hade lovats i New York-överenskommelsen. Istället ville FN slutföra sitt uppdrag som administratör av Västpapua så snabbt som möjligt och utan kontroverser för att sedan inte behöva ta ansvar för territoriet. (Saltford, 2003:182)

När Östtimor skulle bestämma om de ville bli självständiga över 30 år efter Västpapua, var Indonesien i en annan position att utöva inflytande över FN. Landet var i ekonomisk och politisk kris vilket gjorde de mer mottagliga för påtryckningar från omvärlden. När UNTAET började sin administration av Östtimor fanns det ett klart uttryckt mål om att östtimorianernas önskan om självständighet skulle bli uppfylld. (Ballard, 2008:132) Eftersom Östtimors strävan efter självständighet och deras plågor från förstörelsen som miliser spridde skedde på slutet av 1990-talet fanns det mycket större möjligheter för hjälparbetare och journalister att sprida vad som pågick där och på så sätt tvinga världens makthavare att ta ställning till det. På 1960-talet, när Västpapua administrerades av UNTEA, var det lättare att dölja, eller åtminstone lättare att inte vara tvungen att prata lika öppet om deras situation. Det är lättare att legitimera en insats, om den genomförs med de resurser som behövs om det finns stadiga rapporter från den utsatta platsen och även om det finns bevis för grova kränkningar av mänskliga rättigheter. I Västpapua fanns inte det inte några bilder eller rapporter som nådde resten av världen, vilket gjorde intresset för en rättvis behandling från FN och omvärlden inte fanns. Den historiska kontexten är viktig för utkomsten av FN:s administrering av Västpapua och Östtimor, således är den viktig att begrunda i andra fall.

Utkomsten var att för östtimorianernas fick en grund att stå på genom en rättvis konsultation genomfördes, med västpapuanerna inte fick sina åsikter uttryckta i en rättvis konsultation. Detta ledde till det ena territoriets självständighet, medan det andra inte fick chansen till självständighet.

6 Slutsatser

FN utövar sin auktoritet över territorium genom mandat som ges av säkerhetsrådet med stöd av kapitel VII i FN-stadgan. Här har säkerhetsrådet en enorm makt att utöva inflytande över vad, vem och hur FN skall administrera ett territorium. En av säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar kan med sin vetorätt stoppa en resolution som etablerar en internationell administration. När sedan en internationell administration upprättas av FN blir deras arbete präglad av den resolution som används för att godkänna dess skapande. Det är den internationella freden och säkerheten säkerhetsrådet hänvisar till när de godkänner en resolution som har stöd i kapitel VII i FN-stadgan. Godkännande från säkerhetsrådet att upprätta en internationell administration kommer igenom deras makt som den entitet som har uppgiften att säkerställa den internationella freden och säkerheten.

I enlighet med FN-stadgans syfte är det tänkt att internationella administrationer som skapas av FN skall främja demokratiska metoder, mänskliga rättigheter och, fred och säkerhet. Detta fungerar inte alltid i praktiken. Verkligheten blir ofta en annan och det som görs följer ofta politiska övervägningar mer än en strikt tillämpning av FN-stadgans syfte. Säkerhetsrådet bestämmer när det anses nödvändigt att ingripa och upprätta en internationell administration, vilket gör att det är säkerhetsrådets medlemmar som avgör om det är nödvändigt att intervensera. Därför blir det några få enskilda stater som har den riktiga makten att forma FN:s arbete med internationella administrationer. Det finns egentligen inte någon saklig grund som utgör om FN faktiskt ingriper och upprättar en internationell administration, utan det handlar om vilket fall eller vilken situation som får mest uppmärksamhet och om det finns politisk handlingsvilja i säkerhetsrådet till att genomföra ett sådant uppdrag. Det ligger i stort sett i säkerhetsrådets händer att avgöra vad som är ett hot mot den internationella freden och säkerheten, och vilken sorts lösning som skall användas för att åtgärda ett problem. Det blev ett ingripande i Västpapua eftersom krig hotade att utbryta mellan den förra kolonialmakten, Nederländerna och Indonesien, men det var inte papuanernas röster som blev hörda. Det är stater som är huvudaktörerna i FN och därför är det slutligen deras vilja som får gehör. Östtimor blev invaderat av Indonesien efter Östtimor hade utropat sig självständigt 1975. Detta kan ha gjort det lättare för FN att pressa på för självbestämmande eftersom det fanns en historia om självbestämmande. I Västpapua fanns det ingen historisk bakgrund som gav papuanerna samma argument att hävda självbestämmande, vilket kan ha gjort det svårare för dem att hävda det senare. I Västpapua var papuanerna ingen viktig aktör i spelet om territoriets framtid, utan det var två stater som gjorde anspråk på Västpapuas framtida politiska status. Det är inte utan problem som en internationell administration upprättas, det finns de som har invändningar mot dem eftersom de ser dem som neo-koloniala institutioner som är till för att föra fram de mäktigaste staternas vilja, och det ligger viss sanning i det eftersom det är de mäktigaste staterna i säkerhetsrådet som bestämmer om och vad FN skall göra.

En av de mänskliga rättigheterna är rätten till självbestämmande. Detta torde vara ett av målen som FN och dess aktiviteter strävar efter. Hur detta sedan ser ut i praktiken är inte alltid

densamma. Det finns problem med resurser, tidsaspekter och politiska överväganden som gör att FN:s arbete blir lidande. I Västpapas fall är det tydligt att det fanns lite resurser och dåligt med tid att planera och utföra det som behövdes göra för att UNTEA:s uppdrag skulle anses vara framgångsrikt. Bristen på tid och resurser gjorde att Indonesien kunde utöva obehindrat inflytande, militärt och politiskt, över både UNTEA och befolkningen i Västpapa.

Det behövs mer resurser och tid för planering och utföring av en så pass problematisk uppgift som det innebär att administrera ett territorium framgångsrikt. Detta är en uppgift som ofta innebär att FN bygger upp nya institutioner som skall fungera åt deras framtida användare, vilket gör FN:s arbete extremt viktigt för en framtida självstyrande och självständig myndighet.

Referenser

Litteratur

- Ballard, John R., *Triumph of Self-Determination, Operation Stabilise and United Nations Peacemaking in East Timor*, Praeger Security International 2008.
- Matheson, Michael J., 'United Nations Governance of Postconflict Societies', 95:1 *The American Journal of International Law* (2001) pp. 76–85.
- Petersson, Thomas, *Dödlig Tystnad, En bok om FN:s svek*, Hjalmarson & Högberg Bokförlag 2005.
- Ruffert, Matthias, 'The Administration of Kosovo and East Timor by the International Community', 50:3 *The International and Comparative Law Quarterly* (2001) pp. 613–631.
- Saltford, John, *The United Nations and the Indonesian Takeover of West Papua, The anatomy of betrayal*, RoutledgeCurzon 2003.
- Sammanställd av: Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, *Konventionsamling i mänskliga rättigheter och humanitär rätt*, Andra Upplagan, Norstedts Juridik 2004.
- Savage, Peter, 'The National Liberation Struggle in West Irian: From Millenarianism to Socialist Revolution', 18:10 *Asian Survey* (1978) pp. 981–995.
- Sklar, Richard L., 'Democracy and Constitutionalism', i Schedler, Andreas, Diamond, Larry, and Plattner, Marc (red.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* Lynne Rienner 1999.
- van der Veur, Paul W., 'The United Nations in West Irian: A Critique', 18:1 *International Organization* (1964) pp. 53–73.
- Weiss, Thomas G., Forsythe, David P., & Coate, Roger A., *The United Nations and Changing World Politics*, Fourth Edition, Westview Press 2004.
- Wheeler, Nicholas J. & Dunne, Tim, 'East Timor and the New Humanitarian Interventionism', 77:4 *International Affairs* (2001) pp. 805–827.
- Wilde, Ralph, 'From Danzig to East Timor and Beyond: The Role of International Territorial Administration', 95:3 *The American Journal of International Law* (2001) pp. 583–606.
- Zaum, Dominik, 'The authority of international administrations in international society', 32:3 *Review of International Studies* (2006) pp. 455–473.

Internet

<http://www.unicef.se/stod-oss/vara-insamlingsprojekt/unicef-i-osttimor> – senast besökt 23 maj, 2008

<http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=271> – senast besökt 23 maj, 2008

"**East Timor.**" Encyclopædia Britannica. 2008. Encyclopædia Britannica Online. <http://search.eb.com.ludwig.lub.lu.se/eb/article-9072535> – senast besökt 21 maj, 2008

<http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:LocationEastTimor.svg> – senast besökt 19 maj, 2008.
Modifierad med egen text.

"**Papua.**" Encyclopædia Britannica. 2008. Encyclopædia Britannica Online. <http://search.eb.com.ludwig.lub.lu.se/eb/article-9042764> – senast besökt 19 maj, 2008.

<http://commons.wikimedia.org/wiki/Image:LocationWestPapua.svg> – senast besökt 19 maj, 2008.
Modifierad med egen text.

Övrigt referensmaterial

Libers Världs Atlas, Liber AB 1999.

Rienecker, Lotte, & Stray Jørgensen, Peter, *Att skriva en bra uppsats*, Liber AB 2002

Eriksson, Lars, Granath, Berith, & Halldén, Birger, *FN Globalt Uppdrag*, FN-förbundet 2005.