

FN – i mäktiga staters tjänst?

En studie av hur FN påverkas av mäktiga stater

Abstract

The United Nations is an important organization when it comes to international peace and security. Recent events in international politics, however, have brought about a widespread concern about the abilities of the organization. Powerful states have shosen to act outside of the organization to achieve their goals. They have furthermore a disproportionate influence on the decision-making body, the Security Council.

The aim of this essay is to examine wheather UN can function productively as keeper of the international peace and security in the political climate of today, and to find out to what extent the powerful states harm the organization. I use a theoretical article, concerning states relations to international organisations, to analyse the acts of powerful states in UN. The article focuses on two characteristics that international organisations hold; centralization and independence. This is a descriptive and qualitative casestudy, mainly based on secondary sources.

I focus on the Security Council, and an eventual reform in this body. I use the USA-lead intervention in Iraq to illustrate powerful state actions in relation to the UN. Powerful states prevent a Secutity Council reform, and their use of the UN in their unilateral actions causes the independence of the organisation to decrease.

Keywords: United Nations, Security Council, Powerful states, USA, Iraq

Innehållsförteckning

1 Inledning	3
1.1 Syfte och frågeställning	3
1.2 Teori	4
1.2.1 Internationella organisationer	4
1.2.2 Centralisering och självständighet	6
1.3 Metod och material	8
2 FN och de mäktiga staterna	10
2.1 FN	10
2.2 Säkerhetsrådet	12
2.3 Mäktiga staters unilaterala aktioner	18
3. Diskussion och slutsatser	24
4. Sammanfattning	29
Referenser	30

1 Inledning

FN är en viktig fredbevarande internationell organisation, med 191 medlemsstater från hela världen. Alla stater har en möjlighet att inte använda sig av FN. Vissa stater har så stark militär, ekonomisk och politisk styrka, att det vid första anblicken verkar som att de bara skulle förlora på att agera genom en stor, trög organisation som FN. Eftersom mäktiga stater oftast även sitter på en permanent plats med vetorätt i FN: s säkerhetsråd, kan det verka som om FN bara är en front för mäktiga stater att använda utefter sina intressen. FN används ständigt, både av de mäktiga staterna och av de med mindre makt, av otaliga skäl. De mäktiga staterna blir hårt kritiserade när de väljer att inte använda FN, oftast därför att det anses skada organisationen. Jag ska i denna uppsats försöka skapa en bild av hur mäktiga stater använder sig utav FN för att försöka förstå varför organisationen FN ser ut som den gör, varför stater agerar som de gör i organisationen och utanför, och hur detta agerande påverkar FN.

1.1 Syfte och frågeställning

Jag har valt en empirisk frågeställning, eftersom jag är intresserad av att analysera mitt problem utifrån hur det är snarare än hur det bör vara. Syftet med uppsatsen är att med hjälp av teorin belysa FN: s situation i världen idag och ta reda på huruvida FN, och i första hand Säkerhetsrådet, kan fungera produktivt som fredsbevarare i den politiska situation som finns idag. Jag är intresserad av viken roll de mäktiga staterna spelar i FN. Det kanske kan vara så att t ex USA håller tillbaka FN och omintetgör FN: s maktposition, eller så kanske USA är anledningen till att FN överhuvudtaget fortfarande kan få något gjort. Jag undersöker också huruvida det är möjligt att genomföra en eventuell reform av Säkerhetsrådet, för att minska de mäktiga staternas inflytande. Min ambition är att få fram en övergripande bild av situationen för FN idag.

Min frågeställning är följande:

- *Skadas FN av de mäktiga staternas agerande?*

Med mäktiga stater menar jag främst de permanenta medlemmarna i FN: s Säkerhetsråd, i en eventuell generalisering skulle det kunna betyda alla stater som har ett politiskt, ekonomiskt eller annat övertag som ger dem stora fördelar i olika former av internationellt beteende.

Som exempel använder jag mig av händelseförloppet i Irak, och USA: s agerande gentemot Säkerhetsrådet i detta fall. Detta exempel ska illustrera hur mäktiga stater använder sig utav FN och varför de använder sig av FN ibland, och ibland väljer att inte använda sig utav FN. Utifrån detta ska jag i analysen försöka svara på om deras agerande skadar FN.

1.2 Teori

Det finns inget självklart svar på frågan om hur FN:s legitimitet påverkas av sina medlemsstaters beteende. Den teoretiska utgångspunkten kommer att ha stor betydelse för vilka slutsatser som kan dras. Jag anser att ett sätt att besvara frågeställningen om huruvida FN påverkas av en mäktig medlemsstats beteende är att ta reda på varför stater använder sig av FN. Om jag har en aning om varför stater använder sig av FN, så kan jag skapa en bild av vad som skulle få dem att sluta att använda sig av FN. Därför har jag som enda teori använt mig av en artikel vid namn *Why States Act Through Formal International Organizations* som forskaren i juridik Kenneth W Abbot och forskaren i statsvetenskap Duncan Snidal, publicerade i tidskriften *the Journal of Conflict Resolution* (s. 3-32, Vol. 42, No 1 februari, 1998)

Syftet Abbot och Snidal hade med denna artikel var i första hand att visa vilken brist det är på teorier inom internationella relationer (IR-teorier) som behandlar Internationella organisationer (IO:s). Författarna utgår ifrån att stater använder sig av internationella organisationer för att hantera internationella konflikter såväl som vardagliga möten med varandra. I artikeln försöker de skapa en teoretisk förståelse för varför stater agerar genom internationella organisationer. De undersöker vilka funktioner IO: s har, och vad som gör det möjligt för dem att kunna utföra dessa funktioner. De tittar även närmare på frågor om makt och fördelning, och vilken roll IO: s har för normbildning och förståelse.

1.2.1 Internationella organisationer

Abbot och Snidal ser IO: s som en sammansatt företeelse som måste förklaras av flera inriktningar i IR-teori. De utgår från rationalism, men bygger sitt resonemang främst på decentraliserad samarbetsteori och regimteori. De kompletterar dessa med tankegångar från forskning i lag och rätt, realism och konstruktivism. Författarna motiverar denna blandning med att de berikar sin rationella utgångspunkt med viktiga insikter från flera traditioner som de anser vara kompletterande och inte konkurrerande. Abbot och Snidal antar att stater är huvudaktörerna i världspolitiken och att stater använder IO: s för att skapa en social ordning som passar deras strävan efter att nå gemensamma mål.

Rationalismen analyserar internationella samfund, och hävdar att de är svåra att åstadkomma, men att det är det enda sammanhang från vilket mer radikal utveckling kan ske. Författarna använder teorin för att förklara att samarbete inte skulle kunna ske utan internationell ordning.

Den decentraliserade samarbetsteorin antar att det råder anarki mellan stater och analyserar hur de samarbetar i denna miljö genom bl a gentjänster. Samarbete är, enligt denna teori, svårt att tänka sig utan ett motsvarigt institutionellt sammanhang. Författarna använder teorin genom att framhäva att institutionella kapaciteter är avgörande vid medlande i relationer mellan stater.

Regimteori fokuserar direkt på den institutionella organisationen av IO: s. Teorin handskas med institutionella faktorer som påverkar samarbete, den fokuserar på regler, procedurer och organisering. Men enligt regimteorin är IO: s passiva. IO: s och andra regimer ses som forum där stater kan samagera mer effektivt. De ses som ett utrymme för, inte en agent i, samarbetet. Regimteori gör ingen plats för de aktiva och oberoende IO-funktionerna. Därför tar författarna hjälp av flera andra traditioner i IR-teori. De använder sig av tankegångar ifrån forskningen i lag och rätt, realismen och konstruktivismen. Författarna anser att flera traditioner har viktiga kunskaper som kompletterar deras rationalistiska utgångspunkt.

Abbot och Snidal använder sig av den del av forskning i lag och rätt som handlar om medlemskap i IO: s, röstningsregler, externa relationer, finans och specifika organs auktoritet. Forskning i lag och rätt skiljer mellan institutionella former och betonar institutionella detaljer.

Då regimteori inte lägger tillräckligt med uppmärksamhet på frågor om makt och distribution i internationell politik, tar författarna hjälp av realistiska tankegångar för att komplettera sin institutionella inställning. IO: s reflekterar visserligen endast nationella intressen och makt enligt realismen. Men författarna accepterar och använder sig av den realistiska poängen att stater är avundsjuka på makt och djupt oroade över fördelningen av konsekvenserna av deras interagerande.

Enligt Abbot och Snidal uppskattar inte regimteori den roll som idéer och normer har i internationell politik. Därför väljer de att använda konstruktivistisk teori. Denna teori fokuserar på normer, övertygelser, kunskap och förståelse och försöker med detta förklara organisationer. Författarna antar insikten att sociala konstruktioner är en viktig del av internationell politik, och håller med om att IO: s delvis är reflektioner av och medverkande i sociala processer.

Författarna är angelägna att belysa hur viktigt det är att se IO: s som empiriska fenomen hellre än genom att upprätthålla en särskild teoretisk troslära. Ingen av de nämnda individuella inställningarna förklarar heltäckande varför stater använder formella IO: s, men de har alla betydelsefulla insikter. Även om många skulle föredra att hitta en vinnare bland dessa förklaringar, tror författarna att de alla kan förklara en signifikant del av det som undersöks och att alla endimensionella förklaringar skulle vara ofullständiga. Från denna utgångspunkt ser de två utmärkande egenskaper som leder stater att använda IO: s. Dessa kallar de för *centralisering* och *självständighet*. Till detta återkommer jag i nästa avsnitt.

Internationella organisationer är betydande aktörer i många händelser inom den internationella politiken. Abbot och Snidal använder sig av flera exempel för att bevisa att IO: s verkligen används av stater. Ett exempel är att USA vände sig till Säkerhetsrådet angående den irakiska invasionen i Kuwait, istället för att agera unilateralt (ensidigt). De hänvisar även till före detta generalsekreterare Boutros Boutros Ghali's rapport *An agenda for Peace* som ett bevis på vad internationella organisationer som FN skulle kunna uträtta. Det är inte bara i dramatiska konfliktsituationer som IO: s kan ha inflytande. De kan även hjälpa till att hantera många andra områden av mellanstatliga relationer, menar författarna. Även de mäktigaste staterna agerar genom IO: s. Som exempel använder författarna USA och Sovjetunionen, som båda har använt sig av IO: s ofta.

Organisationernas struktur bestäms av mäktiga stater. På så vis kan de föra vidare egna intressen, men de måste göra det på ett sätt som får svagare stater att vilja medverka. Stater använder, enligt Abbot och Snidal, IO: s medvetet för att minska transaktionskostnader och för att kunna skapa normer och aktiviteter. IO: s används också för och för att kunna öka staternas kapacitet och makt. För att kunna vara en viktig del av den internationella politiken måste IO: s vara flexibla. Äldre IO: s som NATO och Säkerhetsrådet är ibland omkonstruerade för att möta nya omständigheter.

Abbot och Snidal skriver att IO: s skapas av stater för att agera som representanter för staternas samfund. Samfundsinstitutioner kan ta olika form. Generalförsamlingen i FN är ett exempel på en, Säkerhetsrådet en annan, även om inte alla medlemmar representeras där. Säkerhetsrådets ansvar för bevarandet av internationell fred och säkerhet är ett kontroversiellt exempel på samfundsrepresentation, enligt Abbot och Snidal. Rådet har makten att undersöka alla situationer som kan tänkas leda till internationell oenighet, rekommendera medel för att lösa situationen och sedan agera mot det som hotar freden. Säkerhetsrådets anledning att representera samfundet på detta vis är att det ligger i medlemmarnas intresse att hindra konflikter som kan förstöra för dem.

Sådana konflikter bör inte behandlas av de inblandade parterna själva, eller av en tredje part som blandar sig i av eget intresse, utan av en part som ser till det allmänna välbefinnandet.

Rollen som IO: s har för att försäkra lydnad efter internationella förpliktelser kan, enligt Abbot och Snidal, bäst förklaras genom att integrera synen på ledande och genomdrivande processer. Att göra en alltför skarp skillnad mellan genomdrivande och ledande funktioner är enligt författarna missvisande. I många viktiga vardagsaktiviteter är nackdelarna med uppmaningar om att ge upp det egna intresset relativt små jämfört med fördelarna med samarbete. I dessa fall är en ledande metod tillräcklig. I andra fall kan ett visst genomdrivande vara nödvändigt, IO: s använder båda sorternas aktivitet.

Abbot och Snidal presenterar IO: s direkta vägar till genomdrivande. Bland dessa finns kravet på nationell redogörelse, där misslyckande i att rapportera visar på olämpligt beteende. Ett annat sätt att genomföra direkt genomdrivande är t ex att undanhålla fördelar som teknisk assistens. IO: s spelar en viktig roll som ledare av genomdrivningar då de auktoriserar och ger mening åt vedergällning. Säkerhetsrådet har t ex auktoriserat ekonomiska sanktioner vid flera tillfällen. Här kan visserligen mäktiga stater söka stöd hos en IO för att förklara sina handlingar utanför samarbetet till gemensam vedergällning (se *dirty laundering* nedan), men detta beteende är begränsat av IO: s självständighet. När genomdrivande behövs, kan IO: s underlätta decentraliserat agerande. De ökar framtidsutsikten för fortsatt mellanstatligt arbete. IO: s kan fungera som forum där misstänkta aktioner kan förklaras, vilket minskar risken för missförstånd som kan hota samarbetet, och där påtryckningar kan göras emot stater som bryter mot lagar.

1.2.2 Centralisering och självständighet

Enligt Abbot och Snidal så finns det två karaktärsdrag som får stater att använda IO: s i relevanta sammanhang och som skiljer IO: s från andra internationella institutioner. Dessa är *centralisering* och *självständighet*. En centralisering av kollektiva aktiviteter är möjlig i IO: s genom en påtaglig och stabil organisatorisk struktur och en uppbackande administrativ inrättning. Detta ökar kollektiva aktivitetens effektivitet, och ökar organisationens möjlighet att påverka staternas förståelse och intresse. Med självständighet menas möjligheten att agera med en grad av autonomi. Detta medför ofta möjligheten att handla neutralt när tvister och konflikter mellan stater ska lösas.

Kategorierna, centralisering och självständighet, är breda och omfattar många specifika funktioner. Författarna uppmärksammar de viktigaste och fokuserar på aktiva funktioner av IO: s som förenklande av förhandlingar, tvistlösningar, konflikthantering och implementering av överenskommelser.

Centralisering och självständighet ökar, enligt Abbot och Snidal, främst effektiviteten. Flytten från decentraliserat samarbete till IO: s sker när kostnaderna för direkt statlig interaktion överväger kostnaderna för internationell organisation. Detta förändrar relationerna mellan stater och tillåter dem att uppnå mål som är ouppnåeliga i en decentraliserad miljö. På grund av de genomträngande frågorna om makt och fördelning är stater oroliga för att ge IO: s för mycket autonomi. Författarna hävdar ändå att IO: s ger en viktig komplettering till decentraliserade samarbeten som påverkar verkställandet av det internationella systemet. Centralisering och självständighet ger fler politiska fördelar än endast effektivitet. De övriga effekterna är mindre tydliga, men lika viktiga.

En fördel som Abbot och Snidal ser med centralisering är det stöd som ges för interaktion mellan stater. En etablerad organisation ger en stabil förhandlingsform som i sin tur ger möjligheten att agera snabbt vid plötslig och oväntad utveckling. Säkerhetsrådet är till exempel

organiserat så att det kan agera med kort notis. En permanent organisation gör det även möjligt att förstärka normer. De flesta IO: s har ett sekretariat, eller en liknande administrativ apparat. Även en enkel sådan kan bidra till att stärka internationellt samarbete.

Centralisering skapar, enligt Abbot och Snidal, det politiska sammanhang som stater agerar i. IO: s ger ett forum som är neutralt och mer effektivt än nästan alla alternativ. Stater kan diskutera känsliga ämnen, som kärnvapenfrågan, utan att alltid behöva blanda in individuella politiska åsikter. Organisationerna ger även precisa villkor för mellanstatligt beteende. Representation och röstningsregler gör det möjligt att balansera stater som har olika grader av makt, intresse och kunskap. Organisationerna kan även införa ett skydd för svagare stater och hålla de mäktiga ansvariga för bestämda regler. Säkerhetsrådet är t ex strukturerat så att de mäktiga staterna kan blockera beslut, men de kan inte godkänna beslut utan stöd från de med mindre makt. De organisatoriska strukturerna influerar den utveckling som sker i mellanstatliga relationer allteftersom förhållanden förändras. Det är i organisationerna som staterna kan få igenom förslag om hur samarbete i olika frågor ska gå till. Generellt sett så kan inte IO: s anpassa sig smidigt till föränderliga maktförhållanden, eftersom de är konstruerade att vara stabila.

Abbot och Snidal betonar att IO: s gör mer än att stötta förhandlingar mellan stater. De sköter en mängd olika verksamheter. Medlemmar använder institutionen som en agent och drar fördel av dess centraliserade organisation för att genomföra gemensamma aktiviteter. Jämfört med en decentraliserad form så ger en formell organisation effektivitetsvinster som överväger kostnaderna som kommer i samband med unilateralt agerande. Särskilt när de deltagande staterna har olika grader av makt, får en centraliserad verksamhet betydelsefulla konsekvenser när det gäller fördelningen av eventuella vinster. Detta visar sig tydligast vid utbyten av information och regler. Men det visar sig även i mer materiella aktiviteter som gemensam produktion. Dessa aktiviteter främjar vissa normer och tillämpningar bland stater, ofta på oförutsedda sätt.

Många IO: s är beroende av en viss grad av sammanslagning av nationella bidrag och delade kostnader, även om de industrialiserade staterna bär huvuddelen av kostnaderna. Det innebär att staterna gemensamt kan arbeta globalt för att uppnå ett gemensamt mål, t ex förhindra spridningen av en sjukdom. Sammanslagning kan, enligt Abbot och Snidal, också innebära att man samlar teknologiska och finansiella tillgångar, och skaffar sig en gemensam expertis. Det finns dock begränsningar med sammanslagning. Stater kan ha svårt att samarbeta på detta vis, då deras behov av att hävda sina egna intressen, och deras rädsla för att ge mer än de kanske får tillbaka hindrar dem. Att utarbeta normer är viktigt för samordningen i IO: s. Även icke-bindande rekommendationer kan bli något som stater och andra internationella aktörer förlitar sig på. Detta ger IO: s makt att påverka internationella normer och staters beteende. Även i detta fall så har de mäktiga staterna ofta oproportionerligt inflytande, men en kostnad för deras medverkan är att skydda de svagare staterna. För att en etablerad regelskapande metod ska vara effektiv krävs det att även de mäktiga staterna respekterar ordningen.

Självständighet möjliggör för IO: s att utarbeta normer, att medla i eller lösa medlemsstaters tvister och att underlätta för stater att interagera. Självständiga IO: s påverkar legitimiteten i medlemmars aktioner. Även om centralisering ofta kräver viss autonomi, så kräver många värdefulla IO-funktioner mer påtaglig självständighet.

När en IO medverkar som en neutral aktör kan detta, enligt Abbot och Snidal, förändra relationerna mellan stater samt öka effektiviteten och legitimiteten av kollektiva och individuella aktioner. Det krävs dock en viss balans för att detta ska kunna fungera. Mäktiga stater går inte med i en organisation som de inte kan påverka. Om självständigheten undermineras så kommer samtidigt dess effektivitet och möjligheten att nå värderade mål att minska. Självständigheten hos

en IO är mycket begränsad. Medlemsländer, i synnerhet de mäktiga, kan begränsa självständigheten hos IO: s genom att blanda sig i deras operationer och ignorera, omformulera, eller förstöra deras anvisningar. Men medverkande av endast en delvis autonom aktör kan öka effektiviteten och påverka legitimiteten av individuella och kollektiva aktioner. Detta ger även mäktiga stater en sporre att bevilja internationella organisationers självständighet. Självständiga IO:s är agenter på den internationella politiska arenan. Deras autonomi håller i sig på grund av staters intressen att använda sig av dem.

Neutralitet gör det möjligt för organisationer att medla mellan stater. För att upprätthålla neutraliteten krävs det, anser Abbot och Snidal, att institutioner är skyddade från direkta påtryckningar ifrån stater. Information som kommer från ett neutralt organ värdesätts på ett helt annat sätt än information från en stat som kan vara partiskt. En neutral organisation kan också vara en värdefull mellanhand eller förvaltare vid exempelvis kontroll av territorier i samband med konflikter. En neutral part kan även fördela bristande resurser bland dem som vill ha, för att undvika stillastående förhandlingar och utdragna motsättningar. För att en IO ska kunna lösa lagliga dispyter krävs det också en neutralitet för att kunna få det förtroende som krävs.

IO: s förenklar mellanstatligt samarbete genom att föra förhandlingar framåt. Denna roll skulle en dominerande stat kunna spela, men misstankar om favoriseringar skulle kunna hindra fortsatt samarbete. En självständig IO kan vara lättare att acceptera eftersom den är neutral. Självständiga IO: s uppmanar samarbete mellan statsmakter på ett aktivt sätt. Förutom att stödja så initierar de. Diskussioner som på mellanstatlig nivå aldrig skulle kunna lösas p.g.a. för stora oenigheter kan på så vis hållas vid liv.

Aktiviteter som kan vara oacceptabla i sin ursprungliga mellanstatliga form, blir acceptabla när de körs via en självständig, eller till synes självständig IO. Detta kallar Abbot och Snidal för *laundering* (tvättning). Författarna uttrycker en oro för att det här utnyttjas och gör en jämförelse med pengatvätt. Detta kallar de för *dirty laundering* (smutstvättning). Ett sådant agerande kan få IO: s att framstå som om de svarar för en specifik stats interesse eller för en specifik fråga som ligger bortom dess vanliga gränser. Vad som än är anledningen till sådant handlande, så leder det delvis till negativa effekter. Långsiktigt kan kostnaden för sådant agerande påverka organisationens självständighet.

1.3 Metod och material

Denna uppsats är en teorianvändande fallstudie, där jag överskådligt försöker bestämma hur väl FN fungerar. Den teori jag refererar till används för att analysera och tolka situationen. Jag har valt att deskriptivt och kvalitativt redovisa det insamlade materialet. Jag har utfört undersökningen genom att utgå ifrån sekundära källor. Det material jag har samlat in har varit till stor del subjektivt. Detta visade sig vara oundvikligt då det handlar om politik och åsikter. Jag försöker att tydligt visa i texten när det handlar om en åsikt, eller ett faktum som är framtaget på grund av en åsikt. Så långt det är möjligt försöker jag presentera åsikter från olika sidor.

Jag har inte haft så mycket tryckt material att tillgå som handlar om den aktuella situationen i FN. Därför har jag varit tvungen att komplettera med information från Internet. Jag har använt mig av FN: s svenska och internationella hemsida och av amerikanska regeringens hemsida. Jag är medveten om att denna information kan ses som propaganda för organisationen eller staten. Jag har till exempel använt ett tal, som president George W Bush höll till nationen innan ingripandet i Irak

2003, för att visa hur USA motiverade sitt agerande. Jag har dessutom använt mig av Internet för att hitta FN-stadgan i sin helhet och vissa av de aktuella resolutionerna.

Jag fokuserar på FN som en fredsbevarande organisation och utgår från vad FN-stadgan kräver av organisationen i denna fråga. Jag fokuserar enbart på Säkerhetsrådet, då det är i detta organ som fredsbevarandet oftast behandlas. Det är dessutom i detta organ som problem med FN: s struktur oftast uppmärksammas. Denna uppsats skall alltså inte ses som en granskning av hela FN och allt som denna organisation gör.

För att få större förståelse för det problem som uppsatsen behandlar har jag valt att använda mig av exempel på mäktiga staters agerande gentemot FN och Säkerhetsrådet. Jag lägger fokus på den USA-ledda koalitionen ingripande i Irak 2003. Jag utreder inte huruvida denna aktion var rätt, eller fel. Jag fokuserar enbart på hur de mäktiga staterna, främst USA, använder FN och varför de ibland väljer att inte använda sig utav FN. I analysen kommer jag då att kunna reda ut vilka effekter mäktiga staters agerande kan få för FN.

2 FN och de mäktiga staterna

I det här kapitlet inleder jag med att presentera grundläggande bakgrundinformation om FN. Här beskrivs kortfattat bakgrunden till den situation som FN befinner sig i idag.

I den andra delen av kapitlet fokuserar jag på Säkerhetsrådet. Här presenteras Rådets bakgrund och dess funktioner och problem som permanenta platser och rätten till veto. Jag kommer även att i detta avsnitt presentera några delar av FN: s stadga som är väsentliga för organisationens uppgift att bevara internationell fred och säkerhet. Därefter ger jag exempel på förslag till förändringar och åsikter om reformer.

I den tredje delen presenterar jag exemplet om händelseförloppet i Irak, och hur USA och resten utav de permanenta medlemmarna i Säkerhetsrådet agerade i detta fall.

2.1 FN

Ledarna för de segrande nationerna i andra världskriget; USA, Sovjet och Storbritannien träffades i februari 1945 för att planera en ny internationell organisation med ett säkerhetsråd och med en vetorätt för de permanenta medlemmarna i denna. Senare under våren 1945 samlades 50 staters delegater för att arbeta fram stadgan till det som skulle bli den nya världsorganisationen. (Bring 2002 s.13) Axelmakterna från andra världskriget, Öst- och Västtyskland, Italien och Japan, tilläts inte delta i samarbetet under de första åren. Vissa stater stoppades också genom att vetot nyttjades i Säkerhetsrådet. Västalliansen stoppade till exempel Bulgarien och Ungern medan Östalliansen bland annat stoppade Irland och Spanien. (Whittaker 1997 s.14)

Idén med FN var att fred var en förutsättning som skulle resultera i teknisk och demokratisk utveckling, vilket skulle garantera fred i framtiden. (Jervas 1991 s.2f) Det fanns ett behov av en institution som arbetade för fred och trygghet i världen. Den enda möjliga metoden var en frivillig organisation som FN. (Plano & Riggs 1988, s.3) Genom FN skulle man även främja samarbete mellan de olika nationerna för att stärka de vänskapliga relationerna. (Whittaker 1997 s.6)

FN har sex huvudorgan. Dessa är Generalförsamlingen, Säkerhetsrådet, Sekretariatet, Det Ekonomiska och Sociala rådet, Förtroenderådet och Den Internationella Domstolen. Sekretariatet leds av generalsekreteraren och har ca 14000 anställda för främst administrativa uppgifter. Det ekonomiska och sociala rådet ska koordinera grupper för de flesta av FN-aktiviteterna. Förtroenderådet har ansvar för att koloniala områden får en grund att stå på vid övergång till självständighet. (Whittaker 1997 s.9) I Generalförsamlingen finns alla medlemsländer representerade, och varje stat har en röst. Generalförsamlingens syfte är framförallt att vara ett forum för diskussion. De kan genom sina diskussioner påverka Säkerhetsrådets inställning i olika frågor. Generalförsamlingen kan skapa en diskussion och komma med rekommendationer eller försöka medla och ge råd till inblandade parter. Detta kan vara ett sätt att lösa konflikter då någon blockerar Säkerhetsrådet med ett veto. Generalförsamlingen beslutar över vissa områden i organisationen, t ex FN: s budget. (Plano & Riggs 1988 s.29) Den Internationella Domstolen har två funktioner: att döma i tvister framlagda av stater och att förse rådgivande åsikter på frågor som

auktoriserade organ hänvisar till. (UN 2005a) Säkerhetsrådet presenterar jag närmare i nästa del av kapitlet.

Efter hand blev fler nationer medlemmar i FN, och ett stort antal nationer anslöt sig i samband med avkolonialiseringen, som bidragit till att många nya nationer bildats. Med ökat antal medlemmar förändrades förutsättningarna för samarbetet i FN. För USA resulterade detta i att det inte längre var lika självklart att få sin vilja igenom, väst var inte längre i majoritet. (Goldstein 2003 s.269)

Utvidgningen av FN innebar för USA att det var fler röster i generalförsamlingen, och fler som trotsade USA och röstade emot deras vilja. När tredje världen fick tillfälle att säga sitt, på samma villkor som USA så kritiserade de USA och andra rikare nationer. (Goldstein 2003 s.269f)

Ett problem som blev uppenbart med FN var användandet av det veto som de fem permanenta medlemmarna i Säkerhetsrådet försetts med. Många beslut kunde aldrig fattas då det ena blocket ständigt blockerade det andra. (Jervas 1991 s.4) De motsättningar som under kalla kriget fanns mellan öst och väst gjorde det svårt för FN att ha den fredsbevarande roll som var ambitionen. Det resulterade i att FN mest arbetade med de frågor man kunde komma överens om, t ex den ekonomiska situationen i tredje världen. (Goldstein 2003 s.269)

Efter kalla kriget förändrades situationen i FN. Det ansågs nu vara möjligt för FN att lösa internationella konflikter, men kritiker hävdar att FN:s system borde reformeras för att kunna fungera väl i sin samtid. (Goldstein 2003 s.270f)

Slutet på kalla kriget gjorde det möjligt för det kollektiva säkerhetssystemet att fungera, som det var ämnat och som det var bestämt i FN:s stadga, när Säkerhetsrådet inte längre var paralyserat av veton. Som ett resultat har Säkerhetsrådet kunnat utföra en mängd resolutioner, och närmat sig ett agerande som en genomdrivare och lagstiftare. Under det senare decenniet har fokus ökat på interna konflikter. FN har också ökat antalet humanitära interventioner. En annan ny trend är utvecklingen av rätten till självförsvar mot internationell terrorism. Denna utveckling stegrades efter terroristattacker i september 2001, i och med att USA förklarade krig mot internationell terrorism och ingrep i Afghanistan. Ansträngningar för att bekämpa internationell terrorism har i vissa fall verkat överträda individuella mänskliga rättigheter. En ny situation har uppkommit där användandet av ”smarta” sanktioner, och andra internationella metoder att bekämpa terrorism inte stämmer med mänskliga rättigheter. (Amnéus & Svanberg-Torpman 2004 s.15f) Smarta sanktioner betyder i huvudsak finansiella sanktioner, sanktionerat resande och vapenembargon. De är designade att slå direkt på regimeliten, och att minska konsekvenserna för den civila befolkningen. (Stenhammar 2004 s.145)

Ett exempel på att optimismen efter kalla kriget kan ha varit något överdriven är att den förre generalsekreteraren Boutros Boutros Ghali 1995 gjorde ett tillägg i en berömd rapport från 1992. Den ursprungliga rapporten *An Agenda for Peace* var väldigt optimistisk angående FN:s fredsbevarande och fredsskapande möjligheter, mot bakgrund av ett antal relativt lyckade operationer (Exempelvis befriandet av Kuwait, interventioner för att skydda kurder i Irak och en nylig FN-operation i Kambodja.) Tillägget som Boutros Ghali senare gjorde, *Supplement to an Agenda for Peace*, var mer negativ och präglades av FN:s motgångar i Somalia och Bosnien, även om de strikt fredsbevarande operationerna hade varit lyckade. Den förändring som pågått under åren 1991-1994 mot mer ingripande och fredsframtvingande operationer hade börjat vända. Generalsekreteraren rekommenderade i tillägget en återgång till fredsbevarande operationer. (Bring 2002 s.14)

Det finns idag ingen stat som kan konkurrera med USA vad det gäller militär styrka. Men USA vill inte riskera att förlora soldater i en stat där de inte har något egenintresse, vilket resulterar i att

USA inte alltid är intresserade av att delta i FN:s fredsbevarande operationer. USA tenderar idag att vara mer intresserade av att agera unilateralt, än av att medverka i de multilaterala (flersidiga) lösningar som FN ofta står för. (Alagappa & Inoguchi 1999 s.43f)

1995 kom rapporten *Our Global Neighbourhood, the Report of the Commission on Global Governance* skriven av Ingvar Carlsson, f.d. svensk statsminister, och Shridath Ramphal, f.d. generalsekreterare i kommissionen för globalt samarbete. De skrev att FN är en organisation där främst stater och deras statsmakter har inflytande och att det idag finns många andra viktiga internationella aktörer, t ex organisationer av olika slag och företag. (Carlsson & Ramphal 1995 s.226f) De påpekar också att förutsättningarna inte längre är de samma för FN som när organisationen bildades 1945. Det är nu 60 år sedan stadgarna ursprungligen skrevs. Enligt Carlsson och Ramphal hade nationalstaten då den absolut främsta positionen i samhället, och det var där alla viktiga beslut fattades. De poängterar att det idag finns många faktorer som spelar större roll, t ex den ekonomiska marknaden, och att det i vissa situationer kan vara så att intresseorganisationer och andra institutioner är mer lämpade att fatta beslut än nationer (Carlsson & Ramphal, 1995 s.3f). Från South Centre, som är en mellanstatlig organisation för utvecklingsländer, kommer ytterligare kritik mot FN som det ser ut idag. De påpekar att det inte har skett någon större anpassning till att FN har växt från 50 medlemmar till nuvarande 191. De inser dock att en reform av FN skulle vara en komplicerad procedur eftersom nationer från hela världen måste komma överens. (South Centre 1996 s.26f)

Att vissa delar av FN är föråldrade kan visas med ett exempel från FN-stadgans kapitel VIII. Där definieras begreppet Fiendestater som axelmakterna under andra världskriget. (UN 2005b) Det är förstås en definition som inte har varit gällande på länge.

Carlsson och Ramphal anser att man måste utgå ifrån att FN tillhör medborgarna i medlemsländerna. De påpekar dock att det har varit svårt för FN att få genomslag som folkets organisation och att många utgår ifrån att det är en fristående organisation som arbetar utifrån sina egna målsättningar. Det är, enligt Carlsson och Ramphal, nödvändigt att folket och statsmakterna känner sig delaktiga i FN och att de har möjlighet att påverka beslut för att en reform av FN ska vara möjlig. De anser att det är väldigt viktigt att varje enskild nation engagerar sig för en förändring eftersom en förändring helt beror på nationernas beteenden. (Carlsson & Ramphal 1995 s.225)

2.2 Säkerhetsrådet

Säkerhetsrådets uppgifter beskrivs i FN-stadgan och det är till denna som medlemmar i rådet hänvisar när de fattar beslut. Traditionellt sett har FN-stadgan betraktats som världssamfundets konstitution. (Sevastik 2004 s.23f) FN stadgan beskrivs som konstitutionen för det universella statssamfundet, och reglerna för generell internationell lag presenteras inom dess ramar. (Fassbender 1998 s. 89)

I FN-stadgans inledning står det bland annat att medlemsländerna har bestämt sig för att rädda efterkommande generationer från krig, genom att ena sina styrkor för att upprätthålla fred och säkerhet. Medlemsländerna ska visa tolerans och leva tillsammans i fred. Väpnad styrka skall inte användas annat än i gemensamt syfte. I det första kapitlet finns ett antal normer om staters lika rättigheter, folkets självbestämmanderätt, principen om en fredlig lösning av tvister, vålds- och aggressionförbudet, principen om icke-inblandning i interna angelägenheter och medlemsstaternas

skyldighet att stödja organisationens beslut. Tre kapitel i Stadgan handlar om hur kollektiv säkerhet skall uppnås. Dessa är kapitel VI, VII och VIII. (UN 2005b)

Kapitel VI handlar om fredlig lösning av dispyter. Där står det att parterna först och främst ska söka en lösning genom förhandling, eller annan fredlig metod. Säkerhetsrådet skall när det krävs uppmana parterna och ge rekommendationer att använda sig av sådana metoder. (UN 2005b)

I kapitel VII handlar det om aktioner på grund av hot mot fred, brytning av freden och aggression. Säkerhetsrådet ska avgöra om något sådant pågår och ge rekommendationer eller besluta vilka metoder som skall användas för att upprätthålla eller återbygga internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet ska besluta vilka åtgärder som inte involverar användandet av väpnad styrka. Det kan t ex innebära avbrott i ekonomiska relationer eller kommunikationsförbindelser. Skulle Säkerhetsrådet anse att dessa åtgärder är otillräckliga, kan de agera genom de styrkor som anses nödvändiga för upprätthållande av fred och säkerhet. Alla medlemmar ska, efter överenskommelse med Säkerhetsrådet kunna tillhandahålla assistens och väpnade styrkor. När Säkerhetsrådet bestämt sig för att använda styrka ska de medlemmar som kan stå för väpnad styrka inbjudas att delta i de beslut som har med användandet av dessa medlemmars styrka att göra. För att möjliggöra för FN att ta brådskande militära åtgärder, skall medlemmar hålla sina styrkor tillgängliga. Säkerhetsrådet bestämmer vilka stater som ska ta den aktion som krävs för att genomföra Rådets beslut. Medlemmarna ska tillsammans finansiera nödvändiga åtgärder. Om en stat får ekonomiska problem av att upprätthålla en genomdrivande aktion så skall den kunna vända sig till Säkerhetsrådet för att kunna lösa dessa problem. Inget i stadgan försvagar rätten till individuell eller kollektiv självförsvar om en väpnad attack sker mot en medlem i FN. (UN 2005b)

Kapitel VII av stadgan är hjärtat av den kollektiva säkerhetens system eftersom det ger Säkerhetsrådet det mandat och den makt för genomdrivande, som sätter rådet i stånd att axla sitt ansvar, genom att införa beslut som staterna är bundna att rätta sig efter. De medel som rådet kan använda är rekommendationer, provisoriska åtgärder, icke-militära och militära sanktioner. Det finns diskussioner om hur detta kapitel ska tolkas, då det inte är tydligt vad som menas med hot mot fred. Vissa tolkar det som att det gäller internationell fred, och andra hävdar att man kan tolka det även som hot mot regional, nationell fred. Alltför precisa definitioner i stadgan anses kunna utsätta Rådets fria omdöme för fara. Av samma anledning finns det ingen definition på vad som menas med aggression. (Svanberg-Torpman 2004 s.87ff)

Kapitel VIII handlar om regionala arrangemang. Inget i Stadgan hindrar regionala arrangemang att handskas med fall som har med fred och säkerhet att göra, så länge dess agerande stämmer överens med FN: s principer, och det sker på så fredligt vis som möjligt. Säkerhetsrådet skall när det passar använda sig av sådana regionala arrangemang, som får agera under Säkerhetsrådets auktoritet. (UN 2005b)

Vid skapandet av FN-stadgan ansågs det att alla tillämpningar av stadgan och dess artiklar skulle innebära en tolkning, vilket skulle leda till konstitutionell utveckling. Stadgan ansågs vara mer än ett vanligt avtal. Det var det viktigaste fredsavtalet efter kriget, med målet att rädda efterkommande generationer från krig. Stadgan var därför menad att fungera och utvecklas med tiden. Trots alla förändringar som skett i världen sen stadgan skrevs har aldrig någon större förändring i texten gjorts. Att medlemmar inte vill att en förändring av stadgan ska diskuteras fram kan bero på att resultatet av en sådan förändring är alltför oviss. (Sevastik 2004 s.26) Konstitutioner måste alltid bli tolkade och tillämpade, och i processen är de överlagda av prejudikat och vedertaget bruk som ändrar dem efter tid till något väldigt annorlunda än vad någon skulle ha kunnat förutse från originaltexten. FN har kallats för ett helt system som hela tiden är i rörelse, inte olikt en

nationell institution vars sammansättning oundvikligen kommer att modifieras av politisk praktik. (Fassbender 1998 s. 130)

Det är Säkerhetsrådet som är ytterst ansvarigt för bibehållandet av freden och säkerheten. De beslut som fattas i rådet är bindande för alla medlemmar i FN. Säkerhetsrådet består idag av 15 platser varav fem är permanenta. De permanenta platserna innehas av Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA. De övriga tio platserna roterar på de resterande medlemmarna i FN som sitter två år i taget (Goldstein 2003 s.271) Det var de fem starkaste staterna i världen just då som fick de permanenta platserna i Säkerhetsrådet. Den styrkan ansågs vara viktig för att Säkerhetsrådet skulle kunna skapa fred och bibehålla internationell säkerhet. (Plano & Riggs 1988 s.37) Ursprungligen fanns det endast 11 platser i Säkerhetsrådet men 1963 utökades antalet platser till 15 för att på så vis få en bättre geografisk spridning hos medlemmarna. (Melander & Segerstedt-Wiberg 1982 s.42)

Själva rätten till veto var de fyra allierade makterna (USA, Storbritannien, Sovjetunionen och China) tidigt överens om. Redan i början av deras förhandling kom de överens om att de fyra, och möjligen Frankrike inte bara skulle leda bildandet av en efterkrigsorganisation, men att de även skulle spela en dominerande roll i den. Endast ett så starkt ledarskap, trodde de, skulle fungera. Efter att ett råd och en församling hade skapats, var ett permanent medlemskap av de allierade förstått som en passande åtgärd för att skydda sin position i organisationen. Samtidigt gjordes rådet till det enda organ med möjlighet att fatta bindande beslut om internationell fred och säkerhet. Det var också en tidig överenskommelse att det inte skulle vara möjligt för rådet att fatta ett viktigt beslut emot någon av de allierades vilja. Denna regel, precis som den om permanent medlemskap, var menad att reflektera och förstärka den position som stater med högst makt globalt hade efter slutet av andra världskriget och i den framtid som sågs. Storleken av population, territorier, ekonomi, militär makt och intellektuella resurser märkte ut en liten grupp stater som skulle axla uppgiften att upprätthålla internationell fred och säkerhet. (Fassbender 1998 s.163f) En av de dominerande orsakerna till att vetorätten och de permanenta platserna antogs var tron att organisationen inte skulle överleva en stor sammanstötning av åsikter mellan de allierade, speciellt inte ett försök att genomdriva ett beslut mot någon av dem. (Fassbender 1998 s.171)

Rätten till veto uppkom som ett huvudinslag i en ny hierarki av internationella relationer som hade utvecklats under kriget och som de mäktiga staterna bestämt ville behålla. Mindre nationer skulle ha något att säga till om också, men att göra det möjligt för en majoritet av dem att köra över de allierade i organisationen var inte tänkbart. Vetot var även en fråga om prestige. (Fassbender 1998 s.165)

Det enda stora problemet under diskussionerna vid bildandet av FN var hur rätten till veto skulle fungera om en permanent medlem var en av parterna i en dispyt som lagts fram för rådet. Frågan var om vetot kunde användas för att hindra rådet från att ens diskutera en situation eller dispyt som lagts framför rådet. (Fassbender 1998 s.163)

Tanken med vetot var att en majoritet av stater i organisationen inte skulle kunna få igenom ett beslut, där någon av de permanenta medlemmarna skulle vara tvungna att ta ansvar även om de var emot beslutet. Utöver detta kom vetot att ses som ett instrument i nationell politik, som försäkrade att nationens intressen och utrikespolitiska mål inte stoppades av organisationen. Egentligen var vetot menat att skydda vissa geografiska influenssfärer från organisationens interventioner. De allierade publicerade aldrig detta motiv, men tydligen dominerade de diskussionerna om vetot. Sovjetunionen var fullt medvetna om denna aspekt och skulle inte ha gått med i organisationen utan veto. (Fassbender 1998 s.167)

De mindre staterna protesterade mot vetot förgäves. De var rädda att vetot skulle användas för att hindra organisationen från att blanda sig i en intervention från någon av de permanenta medlemmarna. Svaret de fick på sina protester var ett svagt löfte om att vetot skulle övervägas på nytt någon gång snart. (Fassbender 1998 s.167)

De permanenta medlemmarna i Säkerhetsrådet använde sina veton mest under kalla kriget. (White 1997 s. 24) Det användes inte alltid bara för att skydda nationens intresse, ofta handlade det om att stoppa en motståndares intressen. Säkerhetsrådet dominerades av USA under kalla kriget, vilket resulterade i att det främst var Sovjetunionen som använde sitt veto. Efter kalla krigets slut har användandet av veto minskat betydligt i Säkerhetsrådet. Idag är det därför möjligt för Säkerhetsrådet att fatta beslut i de mer känsliga säkerhetspolitiska frågorna och komma med en eventuell militär lösning på de aktuella problemen. (White 1997 s.10ff)

Efter att under Kalla kriget ha framstått som dåligt fungerande, visade Säkerhetsrådet upp en hög aktivitet på 90-talet. Säkerhetsrådet har en väldigt viktig roll när det gäller FN: s möjligheter till fredsskapande verksamhet. (Bring 2002 s.304) Slutet på kalla kriget tillät slutligen Säkerhetsrådet att arbeta som menat, utan att vara paralyserat av vetos från två rivaliserande supermakter. Denna förändring bidrog till en tillströmning av beslut från Säkerhetsrådet. (Svanberg-Torpman 2004 s.85f) Mellan 1945 och 1990 användes vetot 193 gånger, det vill säga i genomsnitt fyra gånger per år. Mellan 1990 och juni 2003 användes vetot 13 gånger, det vill säga i genomsnitt en gång per år. (Weiss 2003 s.2) I Säkerhetsrådet fattades det mellan 1945 och 1991 två beslut om att använda sig av militära sanktioner mot någon som hotade freden. Detta kan förklaras av att initiativ av detta slaget ofta stoppades av ett veto. Efter kalla kriget, mellan 1991 och 1994 fattades fem beslut om att använda sig av militära sanktioner. (Carlsson & Ramphall 1995 s.237) Icke-militära sanktioner har använts i 15 fall, alla utom två efter kalla krigets slut. (Stenhammar 2004 s.149f)

Under denna mer aktiva tid har Säkerhetsrådet infört en rymlig tolkning av begreppet internationell fred och säkerhet. Konflikter som traditionellt sett har betraktats som inbördeskrig (t ex Jugoslavien, Somalia) eller konflikter som rör mänskliga rättigheter eller självständighetskrav inom en region (t ex Kosovo, Östtimor) är inte längre omöjliga för Säkerhetsrådet att intervensera i. Den nationella suveräniteten har förts åt sidan som ett juridiskt hinder. (Bring 2002 s.306)

Säkerhetsrådet måste handla i linje med FN: s syften och principer. Detta begränsar dock inte rådet särskilt mycket. Eftersom upprätthållandet av internationell fred verkar vara det dominerande syftet, blir tolkningen att det kommer före andra syften om det skulle råda konflikt dem emellan. Rådet kan inte agera utanför sitt mandat att upprätthålla internationell fred och säkerhet, och det hävdas att rådet lyder under internationell lag. (Svanberg-Torpman 2004 s.95f)

Säkerhetsrådet har nya krav på sig. Ett av de kraven är att anpassa sitt agerande enligt kapitel VII, som handlar om aktioner på grund av hot mot freden, till dagens utmaningar och de hot som finns mot fred idag. Under denna period av ökad aktivitet verkar rådet ha vidgat sin tolkning av det mandat som ges i kapitel VII. Speciellt när det kommer till dess iakttagelser av ett hot mot fred. Traditionella hot av internationell karaktär har lämnat plats åt intervention i interna situationer. (Svanberg-Torpman 2004 s.86)

Det förekommer ständigt debatter om Säkerhetsrådets utseende, och en hel del kritik har riktats mot rådet. Detta kan bero på att de omständigheter som ledde till införlivandet av vetot i stadgan har försvunnit, och de flesta argument som användes för att försvara vetot och de permanenta platserna inte gäller längre. (Fassbender 1998 s.170)

Många är kritiska mot det faktum att Säkerhetsrådets uppbyggnad inte är demokratisk. Att det endast är fem medlemmar som har möjlighet att använda sig av ett veto i Säkerhetsrådet betyder att alla stater inte är jämlika i FN. (Archibugi & Held 1995 s.150)

Att Kalla kriget är slut behöver inte betyda att samarbete alltid fungerar internationellt. Stadgans säkerhetssystem bygger på samarbetsanda i Säkerhetsrådet. Det finns dock flera fall i världspolitiken där samarbete i Säkerhetsrådet är omöjligt att få till stånd. Dels har en ny motsättning mellan Öst och Väst visat sig och dels så finns det fortfarande en intressekonflikt mellan utvecklingsländer och industrialiserade länder. I Säkerhetsrådet är det Kina som brukar representera utvecklingsländerna. Situationen i dagens världspolitik är full av spänningar, som den kollektiva säkerheten inte kan hantera. Det finns en oro för att FN håller på att bli styrt av USA, eller åtminstone att väst och NATO ska köra över FN genom aktioner på egen hand (exempelvis Irak och Kosovo.) Det finns även en oro för risken att mindre stater blir alltmer passiva och frustrerade åskådare till aktiviteter inom FN och utanför. (Bring 2002 s.306) Idag är det i princip nödvändigt att USA ställer upp med sin militära kapacitet, så det är svårt att minska statens dominans i FN. (Weiss 2003 s.4)

Alla medlemsländer i FN har skrivit under på att de ska följa de beslut som fattas i Säkerhetsrådet. Det borde finnas potential för stor genomslagskraft i dessa beslut. (White 1997 s.59) Men så är inte alltid fallet enligt kritikerna eftersom det krävs att alla medlemsstater följer de rekommendationer som Säkerhetsrådet ger. De anser att det är svårt att kontrollera alla medlemmar, och även om medlemmarna har förbundit sig till att följa Säkerhetsrådet är det inget som garanterar att så faktiskt sker. (Goldstein 2003 s 272)

Det finns kritiker mot sammansättningen av Säkerhetsrådet som hävdar att det kan finnas andra stater som representerar FN bättre än de idag sittande. South Centre tycker att det är tveksamt om de permanenta medlemsländerna är representativa för världsorganisationen, då ingen stat från det södra halvklotet (Afrika, Sydamerika eller Australien) finns representerat. (South Centre 1996 s.147)

En lösning skulle kunna vara att utöka medlemsantalet i Säkerhetsrådet, men på vilket sätt de nya medlemmarna skulle utses är inte självklart. (Archibugi & Held s.154) Att endast utöka antalet medlemmar i Säkerhetsrådet kan dock inte ses som en långsiktig lösning på problemet. Om Säkerhetsrådet ska vara effektivt, måste det vara tillräckligt litet för att vara ett konstruktivt diskussionsforum. Samtidigt bör det vara stort nog för att vara representativt för alla FN: s medlemmar. Det är alltså inte endast representativiteten eller antalet medlemmar i Säkerhetsrådet som har betydelse, Rådets uppgifter måste också kunna uppfyllas. (Schwartzberg 2003 s.8.)

Förslaget om ytterligare utökning av medlemstalet i Säkerhetsrådet gjordes först redan 1979 eftersom antalet medlemmar i FN hade ökat och det kändes som att utvecklingsländer var underrepresenterade i rådet, även efter utökningen 1963. Förslaget bestod i att öka antalet icke-permanenta medlemmar till fjorton, och vissa ville öka det till sexton stater. De ville även införa ett nytt mönster för geografisk distribution mellan dessa stater. Alla permanenta medlemmar i Säkerhetsrådet utom Kina röstade emot förslaget. På 90-talet blomrade diskussionerna upp igen och det är ett arbete som pågår i FN att utreda hur detta kan lösas. (Fassbender 1998 s.226ff)

I början av 90-talet såg det ut som om vissa förändringar av Säkerhetsrådet skulle ske, då USA:s dåvarande president, Bill Clinton, ställde sig positiv till en utökning av antalet ständiga medlemmar i Säkerhetsrådet. Tanken var att det skulle ske 1995 då FN fyllde 50 år. Några förändringar genomfördes dock inte då, men diskussionerna fortsätter. (Archibugi & Held 1995 s.152f)

USA har visat intresse för att utöka det permanenta medlemskapet till Japan och Tyskland. Anledningen till att just Japan och Tyskland föreslagits är att de bidrar med en ansenlig del av FN:s

budget, och att de har visat stort engagemang för internationell fred och säkerhet. Detta är inte favoriterna för exempelvis Frankrike och Storbritannien, men de har ändå motvilligt givit sitt medgivande till att om en utvidgning ska ske så har Japan och Tyskland deras stöd. Frankrike skulle också kunna tänka sig att ge en plats till någon stat från det södra halvklottet. Ryssland och Kina är mindre tydliga men det är uppenbart att ingen av dem egentligen välkomnar ett tyskt och japanskt medlemskap. Ryssland och Kina ser ibland fortfarande på dessa makter som gamla fiender. (Fassbender 1998 s.237ff)

Flera stater sätter sig även emot en utökning av de permanenta platserna. De är bland annat rädda för att det kan utlösa nya obalanser mellan regioner i världen. (Fassbender 1998 s.270) Italien tycker till exempel att man istället ska utse en grupp stater som får tio nya platser i rådet och där rotationen går fortare än de ursprungliga platserna. Det blir en tredje medlemskategori i Säkerhetsrådet. Italiens motstånd beror nog mycket på att Italiens position i Europa skulle minska om ytterligare en europeisk stat blir medlem. (Fassbender 1998 s.239ff) Att göra en sådan nation till permanent medlem av Säkerhetsrådet kan dock anses vara olämpligt med tanke på att Europa redan har två medlemmar. Europa är dessutom väldigt glest befolkat i jämförelse med andra världsdelar. (Goldstein 2003 s.273) Det finns ett brett stöd för ytterligare tre permanenta platser. Dessa skulle tilldelas stater i Afrika, Asien och Sydamerika. Idén att skapa en tredje kategori av rådsmedlemmar, som skulle få en bättre status än de icke-permanenta medlemmarna, men inte de privilegier som de permanenta staterna har, har också fått stort gensvar. (Fassbender 1998 s.362)

Det finns förslag på att fördela både permanenta och ickepermanenta platser på de olika delar av världen beroende av hur många medlemsländer de har, efter populationsmängd eller störst yta. Att utgå ifrån högst BNP är ett annat sätt att fördela platserna på, vilket skulle ge ungefär samma resultat som om man utgick från ekonomiska bidrag till FN. Det sistnämnda skulle dock inte innebära några större förändringar från nuläget, då Asien, Europa och resten av västvärlden toppar alla dessa listor. (Fassbender 1998 s.199ff) Det finns även idéer om att öppna upp Säkerhetsrådet för fler än bara nationer. Det finns andra viktiga aktörer internationellt. (Archibugi & Held 1995 s.154) Det finns exempelvis förslag på att införa EU-representation istället för Storbritannien och Frankrike. (Bring 2002 s.304)

Vissa grupper anser att om de permanenta medlemmarna utökas så ska de inte förses med vetorätt. Det skulle vara att förstärka ett odemokratiskt privilegium, vilket borde bli begränsat och så småningom borttaget. (Fassbender 1998 s.270)

Det har under hela organisationens tid diskuterats vad som bör göras med den rätt till veto som de permanenta medlemmarna har. Det finns exempelvis förslag på att avskaffa vetot och istället införa kvalificerad majoritet. Problemet med detta är att små stater som inte har några möjligheter att genomföra militära aktioner, kan hamna i position att besluta om användandet av sanktioner som de själva inte har möjlighet att medverka i. (Schwartzberg 2003 s.153) Andra förslag på förändringar som förekommit är t ex ett krav på att minst två av de permanenta medlemmarna lägger fram sitt veto för att ett beslut ska kunna stoppas. (Archibugi & Held 1995, s.154)

Den nuvarande debatten bland statsmakter om vetorätten liknar den som pågick 1945. Många sätter sig emot den för att den stör principerna om suverän jämlikhet mellan stater. Radikala vill totalt ta bort vetot, och de mer försiktiga föreslår vissa modifieringar och begränsningar. (Fassbender 1998 s.263)

Det är möjligt att en majoritet av FN: s medlemmar skulle stödja ett förslag om att avskaffa vetot, men det skulle troligtvis stoppas av ett veto i Säkerhetsrådet. (Schwartzberg 2003 s.153) Ett betydande antal FN-medlemmar vill se en granskning av vetorätten. Många stater vill göra om vetorätten även om det inte går att ta bort den. (Fassbender 1998 s. 269)

Det är enligt professorn i internationell rätt, Ove Bring, dock tveksamt om man bör satsa på en förändring utav formen av stadgans bestämmelser. Han hänvisar till att det redan har gjorts en modifiering av vetorättens omfattning. Han syftar till att en nedlagd röst inte längre betraktas som ett veto. Ett exempel på detta är att Kina i november 1990 lade ner sin röst i omröstningen rörande väpnade åtgärder mot Irak, utan att hävda att denna nedlagda röst skulle hindra rådet från att ta beslut i ärendet. (Bring 2002 304f)

Bring anser inte att FN är i så stort behov av förändring, som många ovan angivna har antytt. Nytolkningar av stadgan som är klart förankrade bland organisationens medlemmar, eller som accepteras i efterhand, ger inte upphov till några rättsliga problem. Det är inte märkligt, enligt Bring, att stadgans system anpassas till nutida politiska förhållanden på ett flexibelt sätt. Folkrätten möjliggör för medlemsländerna i en regim att genom samtycke och praxis vidareutveckla regimen ifråga. Varje ny praxisutveckling måste utgå från stadgan som en folkrättslig bas, men stadgans enskilda bestämmelser behöver inte vara ett hinder för nya eller annorlunda lösningar. Det är nödvändigt för att Säkerhetsrådet ska kunna bidra till FN: s möjlighet att spela en dynamisk roll. (Bring 2002 s.309)

En förändringsprocess där ny praxis kan komma att ytterligare modifiera och komplettera stadgans regler är på gång, enligt Bring. Detta har hänt tidigare, bland annat under Koreakriget 1950, då beslutsmakt flyttades över från Säkerhetsrådet till Generalförsamlingen. En liknande förändring av stadgans regler skulle kunna ske igen, så länge en klar majoritet av medlemsländerna i FN ställer sig bakom den. (Bring 2002 s.313)

Ove Bring är ändå noga med att påpeka att ett dynamiskt FN kräver att medlemsländerna kan identifiera sig med organisationen och dess fredsbevarande och fredsframtvigande aktioner. Säkerhetsrådets maktställning får inte missbrukas så att nya spänningar uppkommer istället för de gamla. Organisationens möjligheter kan enbart användas fullt ut när det politiska klimatet är gynnsamt. Gulfkriget, 1991, visade att ett kollektivt säkerhetssystem kan fungera väl. Denna konflikt var en klar aggression utan några försonande nyanser och alltså ett väldigt speciellt fall som inte säger så mycket om framtida, mer komplexa konflikter. (Bring 2002 s.304)

2.3 Mäktiga staters unilaterala aktioner

Sedan Iraks aggression mot Kuwait 1990, har användandet av militär styrka mot Irak debatterats bland medlemmarna i FN. De allra första militära åtgärderna mot Irak var sanktionerade av FN: s Säkerhetsråds resolutioner, men det fanns de som ifrågasatte lagenligheten i dessa åtgärder. Anledningen till detta var mandatet att använda styrka, som antogs av Säkerhetsrådet, och som innebar att genomdrivandet av resolutionerna delegerats till en koalition av villiga stater. Under det följande decenniet användes väpnad styrka mot Irak under fler tillfällen, och varje gång restes en debatt. (Jacobsson 2004 s.373) Den koalition som genomförde den militära aktionen mot Irak 1991 leddes av USA. (Bring 2002 s.280) FN var medelpunkten för beslutsprocesserna i konflikten, men utpekades senare i olika sammanhang som ett offer för USA: s krigsföring. Det ansågs att FN: s oberoende, integritet och identitet som fredsskapare hade underminerats av den amerikanska administrationens metoder. Det påstods att FN enbart var ett multilateralt instrument för USA att kunna genomföra ett unilateralt krig. (Bennis 2004, s.49)

Det mest uppmärksammade väpnade ingripandet i Irak efter kriget 1991 utspelade sig i december 1998, då USA och Storbritannien ansåg att Irak hade haft flera tillfällen att agera utefter alla de resolutioner som FN utfärdat mot dem, utan att lyda. USA och Storbritannien signalerade

redan på ett tidigt stadium att de ville ha förnyat mandat att använda militär styrka i Irak, men de påstod samtidigt att de annars kunde agera utefter en tidigare resolution som fortfarande gav dem auktoritet. Staterna syftade på Resolution 687 från 1991. Övriga permanenta medlemmar i Säkerhetsrådet var tydliga med att de inte skulle godkänna ett nytt mandat, och med att de inte ansåg att det gamla fortfarande var giltigt. USA och Storbritannien vidhöll att de hade mandat och under fyra dagar pågick en massiv, men koncentrerad väpnad attack mot Irak. De andra staterna i Säkerhetsrådet godkände inte detta agerande, och både Ryssland och Kina gjorde uttalanden om att attacken var en överträdelse av stadgan. (Jacobsson 2004 s.381ff)

Resolution 687 följer Resolution 678 från 1990, och de har båda flitigt använts för att legitimera användandet av väpnad styrka i Irak. Resolution 678 auktoriserade medlemsstater att använda alla nödvändiga medel för att implementera och upprätthålla Resolution 660, som fördömde Iraks invasion i Kuwait, och alla efterföljande relevanta resolutioner. Den gav även medlemstaterna auktoritet att använda alla nödvändiga medel för återupprättning av fred i området. Staterna i Säkerhetsrådet var tydliga med att deras beslut i denna Resolution fullständigt skulle uppfyllas och att de bestämt skulle säkerställa detta krav. (UN 2002)

Resolution 687 gav Irak skyldigheter som ett nödvändigt steg för att förvissa sig om att staten skulle kunna uppnå sitt påstådda mål att återupprätta fred i området. Resolutionen handlar om eldupphöret mellan Irak och Kuwait. Irak ska enligt resolutionen på ett fullständigt sätt ge inspektörer tillgång till staten, och Säkerhetsrådet understryker att det är väldigt viktigt att reglerna för eldupphöret följs. Säkerhetsrådet bestämde i resolutionen att garantera den tidigare bestämda gränsen och att vidta alla nödvändiga åtgärder för att nå detta mål, i överensstämmelse med FN: s stadga. (UN 1991)

Efter attackerna mot flera mål i USA den 11 september 2001 antog Säkerhetsrådet flera resolutioner angående terrorismen. En av dem var Resolution 1373 som antogs senare i september samma år. Säkerhetsrådet drog där slutsatsen att internationell terrorism är ett hot mot internationell fred och säkerhet och försäkrade rätten som stater har till individuellt och kollektivt självförsvar. Detta var ett lagligt bindande beslut, men då FN-stadgan endast förutser relationer mellan stater, så blir det naturligt komplikationer när man ska applicera en relation mellan en stat och ett terrornätverk på stadgan. (Bring & Fisher 2004 s.179f)

Efter den 11 september 2001 förvärrades relationen mellan USA och Irak. USA uppvisade, tillsammans med Storbritannien, en vilja att agera emot Irak. Detta blev ännu tydligare efter ett uttalande om detta av president Bush i Generalförsamlingen 2002. (Jacobsson 2004 s. 385) Bush försökte med detta tal få medlemsländerna att enas för att tillsammans möta det hot som han ansåg att Irak utgjorde. (Bush 2003) Talet tolkades, av motståndare till USA: s föreslagna väg, som ett förnekande av FN: s legitimitet och stadgans auktoritet och att FN endast var en arena för att vinna internationellt stöd för ett unilateralt krig. (Bennis 2004 s.75) I Säkerhetsrådet var Frankrike och Ryssland beredda att bifalla två resolutioner som stegvis skulle öka trycket på Irak för att vapeninspektörer skulle kunna komma in i landet och få obegränsad insyn. Den stora åsiktsskillnaden mellan Säkerhetsrådets medlemmar handlade om i vilken takt FN skulle agera. (Gabelic 2002)

Den 8 november 2002 antogs Resolution 1441 av Säkerhetsrådet. Denna resolution behandlade Irakfrågan på ett omfattande sätt. Säkerhetsrådet kritiserade allvarligt att Irak inte rättat sig efter ett stort antal resolutioner. Rådet beslutade att Irak brutit mot sina skyldigheter under de relevanta resolutionerna, speciellt genom att ha misslyckats med att samarbeta med inspektörer från UNMOVIC (United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission) och IAEA (International Atomic Energy Agency). Med denna resolution fick Irak en sista möjlighet att

fullfölja nedrustningen som krävts. En stor del av resolutionen handlar om att UNMOVIC och IAEA skulle få obegränsat tillträde i Irak, och under vilka omständigheter detta skulle ske. Säkerhetsrådet påminde även i resolutionen om att de vid upprepade tillfällen varnat Irak om de allvarliga konsekvenser som fortsatt överträdelse mot de skyldigheter landet hade, skulle resultera i. (UN 2002) Resolutionen visade att USA: s och Storbritanniens försök att få ett klart mandat till genomdrivande åtgärder misslyckades. Uttrycket ”Alla nödvändiga medel” brukar användas när man i FN-sammanhang syftar till väpnad styrka. Det uttrycket används inte här. Ryssland, Kina och Frankrike påpekade under antagandet av resolutionen att den utesluter ett automatiskt användande av styrkor. Med detta menade de att frågan åter måste tas upp i Säkerhetsrådet innan väpnade styrkor kan användas mot Irak. Resolutionens formulering var något otydlig, vilket reflekterade både att rådsmedlemmarna inte var överens, och att avsikten inte var att utesluta militära genomdrivande åtgärder om Irak skulle misslyckas med att ta sitt ansvar. (Jacobsson 2004 386f) Genom hela arbetet som ledde fram till antagandet av Resolution 1441, fanns det en tydlig motvilja, från många medlemmar av Säkerhetsrådet, mot att anta en resolution som auktoriserade användandet av väpnad styrka mot Irak. De staterna föredrog en metod som behandlade problemet steg för steg. Många stater uteslöt dock inte väpnad styrka som en absolut sista utväg. Meningsskiljaktigheterna var mellan de som trodde att en fungerande väg var att följa FN: s bana, och de som inte var övertygade om detta. Många stater uttryckte även en oro ur politisk synvinkel för en aktion utan klart mandat. Det diskuterades även om en sådan aktion skulle vara laglig. (Jacobsson 2004 s.385f) FN: s Generalsekreterare Kofi Annan sa i ett uttalande innan Resolutionen antogs, att om Irak visade på samarbete skulle Säkerhetsrådet inte tänka i militära termer, eftersom den viktigaste frågan är en verklig nedrustning av landet. (Svenska FN-förbundet 2002)

UNMOVIC och IAEA fick tillträde i Irak för att kunna inleda undersökningarna som beslutats i Resolution 1441. Båda organisationerna rapporterade tillbaka till Säkerhetsrådet. De ansåg att Irak hade samarbetat, men inte i den utsträckning som hade krävts. (Jacobsson 2004 s.388) I rapporten till Säkerhetsrådet redogjorde UNMOVIC för sitt arbete under de 60 dagar som gått sedan inspektionerna i Irak inleddes. Slutsatsen var att man inte funnit bevis för att massförstörelsevapnen framställts i landet. Inspektörerna hade dock heller inte kunnat fastslå att det inte fanns massförstörelsevapen. (Svenska FN-förbundet 2003)

Det blev mer tydligt att det var nödvändigt med en ny diskussion om Irak i Säkerhetsrådet, och att en förhandling om ett genomdrivande mandat behövdes. Samtidigt blev det tydligt att sannolikheten för en ny resolution, med ett klart mandat för användandet av väpnade styrkor i Irak, var väldigt liten. Frankrike och Ryssland tillkännagav sina avsikter att inlägga veto mot en sådan resolution, och Kina gav liknande signaler. Det rådde oenigheter mellan de som ansåg att inspektörerna från UNMOVIC och IAEA skulle få mer tid på sig i Irak, och de som ansåg att användandet av inspektörer var meningslöst. Det blev en fråga om lagenlighet, legitimitet och trovärdighet. (Jacobsson 2004 s.388)

Försöken att nå en överenskommelse om en text från Säkerhetsrådet, där direktiv för hur behandlingen av Irakfrågan skulle fortskrida, misslyckades. USA och Storbritannien beslutade att agera på egen hand. Det blev uppenbart i mitten av mars 2003, och tydliggjordes av USA: s president George W Bush när han den 17 mars höll ett tal till nationen. (Jacobsson 2004 s.388f)

Ett av talets syften var att ge ett ultimatum till Saddam Hussein. Han och hans söner fick 48 timmar på sig att lämna landet, och om de inte gjorde så skulle det resultera i militär konflikt. Bush poängterade att ansvaret för en konfrontation var Saddam Husseins och att varje åtgärd för att undvika en sådan har gjorts. Han uppmanade vapeninspektörerna och alla övriga icke-irakier,

exempelvis journalister, att lämna Irak. (Bush 2003) Dagen därpå avlägsnade alla UNMOVIC-inspektörer sig från landet. (UNMOVIC 2003)

I talet till nationen förklarade George W Bush dessutom sitt resonemang inför en eventuell aktion mot Irak. Han sa att USA och andra nationer tålmodigt försökt att avvärja den irakiska regimen utan krig. Bush ansåg att den irakiska regimen trotsade Säkerhetsrådets resolutioner som krävde full nedrustning, och att detta visade sig på flera sätt, t ex att vapeninspektörerna hade blivit illa behandlade och lurade i Irak och att amerikanska och andra underrättelsetjänster hade lämnat, enligt Bush, otvivelaktiga bevis på att den irakiska regimen var innehavare utav massförstörelsevapen. (Bush 2003)

George W Bush gjorde även kopplingar mellan terroristiska nätverk och Irak i sitt tal till nationen. Han påstod att den irakiska regimen hade bidragit med olika sorters hjälp till terrorister. USA hade, enligt Bush, auktoriteten att använda väpnad styrka för att kunna försäkra sin egen nationella säkerhet. Han ansåg att det fanns ett tydligt hot mot USA med vännen, eftersom den irakiska ledningen hyste ett djupt hat emot dem. Bush uttryckte en rädsla för att Irak skulle förse terrorister med massförstörelsevapen. (Bush 2003) Det bör anmärkas att Bush-administrationen presenterade Iraks regim som motiverad av en fiendlighet mot USA, och inte av speciella strategiska angelägenheter eller politiska mål. Detta kan ha varit för att rättfärdiga sitt agerande för den allmänna opinionen. Det är möjligt att Bush-administrationen inte ansåg sig behöva associera det påstådda hatet med något specifikt motiv, då de förlitade sig på en allmänt accepterad föreställning om att araber hatade Amerika. (Mitchell 2004 s.87f)

I sitt tal till nationen underströk Bush att USA ville lösa den aktuella frågan fredligt och därför försökte samarbeta med FN. Han poängterade att USA tror på FN: s uppgift. George W Bush sa i sitt tal att de allierade och USA arbetat under flera månader i Säkerhetsrådet för att genomdriva rådets krav, men att vissa permanenta medlemmar av Säkerhetsrådet offentligt meddelade att de skulle lägga sitt veto mot alla resolutioner som skulle tvinga fram en nedrustning av Irak. USA med allierade hade, enligt George W Bush, mandat att använda styrka i samband med att ta bort massförstörelsevapen från Irak, under Resolutionerna 678 och 687 som de ansåg fortfarande vara gällande. (Bush 2003) Det kan ifrågasättas om två medlemmar av Säkerhetsrådet kan återuppliva ett gammalt mandat, eller om det är ett beslut som måste fattas av Säkerhetsrådet. (Jacobsson 204 s.390)

Att det var många nationer som ville agera mot Iraks regim, var ytterligare något som George W Bush sa i sitt tal den 17 mars, och att en bred koalition hade samlats för att genomdriva världens krav. Han fortsatte med att påpeka att Säkerhetsrådet inte har levt upp till sitt ansvar, och försäkrade att koalitionen skulle leva upp till sitt ansvar. Han sa att de agerar nu eftersom risken med att inte agera skulle vara större. (Bush 2003) USA uttryckte senare att 49 stater var medlemmar i koalitionen som bidrog till de militära operationerna mot Irak. Det fanns dock inga tydliga kriterier för att bli placerad bland de staterna. Många av de 49 staterna har varit direkt kritiska eller negativa till USA: s agerande i Irakfrågan. Flera internationella organisationer fördömde aktionen som ett brott mot FN-stadgan. De tre övriga rådsmedlemmarna, Kina, Ryssland och Frankrike, var alla kritiska och inte beredda att stödja den USA-ledda koalitionen. Även generalsekreteraren i FN, Kofi Annan, uttryckte tvivel, avseende frågor som lagenlighet och legitimitet. Samma dag som ingripandet inleddes sa han i ett tal att om USA och andra skulle gå utanför rådet och ingripa militärt, skulle det inte vara i överensstämmelse med avtalet. (Jacobsson 2004 s.392f)

Attacken mot Irak inleddes den 21 mars 2003. USA rapporterade därefter till Säkerhetsrådet i ett brev. Där uttrycktes åsikten att de militära aktionerna var auktoriserade under existerande

Resolutioner från Säkerhetsrådet, inklusive Resolutionerna 678 och 687. Det förs en argumentation i brevet för att ett brott mot eldupphöret, som etablerades under Resolution 687, skulle innebära att eldupphöret skjuts upp och ersätts av auktoriteten att använda väpnad styrka under Resolution 678. Det argumenteras även för att Säkerhetsrådet tidigare accepterat denna bas för användandet av väpnad styrka. (Jacobsson 2004 s.389f)

Det finns många som argumenterar emot USA: s tolkningar. De anser att det finns flera lagliga argument emot, alltså att USA: s agerande i Irakfrågan var olagligt på ett eller flera sätt. Det vanligaste påståendet i detta sammanhang är att det inte fanns någon laglig grund för aktionerna, eftersom nytt mandat ej tagits upp i Säkerhetsrådet, och ett nytt mandat var nödvändigt för att aktionen skulle vara laglig. Det finns även de som påstår att detta beslut kommer få konsekvenser i konflikter i framtiden, eftersom många kommer att försöka använda delar av USA: s argumentation till sin egen fördel. (Jacobsson 2004 s.395)

Det finns ett fåtal lagkunniga som försvarar USA: s argument, men de som gör det anser att USA inte behövde ytterligare en resolution för att använda väpnad styrka mot Irak. Det hävdas att resolutioner är kraftiga verktyg, vars innebörd inte upphör att existera av sig självt, och att stadgan ändå aldrig har haft den funktion som det var ämnat från början. De anser även att FN: s trovärdighet som fredsbevarare kommer att ifrågasättas i framtiden, om diktatorer som bryter mot grundläggande rättigheter, inte tvingas lyda FN-stadgan. Det finns även de som anser att aktionen var legitim, då det fanns goda skäl att rundgå FN, men att den inte var laglig. Det finns även olika tolkningar av uttrycket ”allvarliga konsekvenser” från Resolution 1441. Det kan tolkas som att det betyder åtgärder som ser till att Resolutionens syfte uppnås. Sådana åtgärder kan vara olika sorters genomdrivande åtgärder, inklusive användandet av väpnade styrkor. (Jacobsson 2004 s.394)

Marie Jacobsson, som är doktor i juridik, tror att många västländer kommer att fortsätta argumentera att det är en moralisk rätt att ta bort en regim som inte tillåter individer att ha mänskliga rättigheter. Hon menar att dessa stater kritik inte riktas mot det faktum att USA tog bort regimen i Irak, utan mot det faktum att man inte provat alla vägar inom FN än. Jacobsson anser att det finns en risk att framtida diskussioner, om att använda väpnad styrka för att skydda folk i nödsituationer, kommer att hindras av det exempel som USA har satt. Om sådana interventioner kommer att utföras, så kommer det endast att ske provisoriskt och av stater som har den politiska och militära möjligheten att agera på egen hand. Jacobsson förklarar att det för många av de stater som är kritiska mot USA: s agerande enbart handlar om principer och om en lojalitet mot FN, och så kommer det troligtvis att vara i framtiden också. Icke-demokratiska utvecklingsländer och länder som styrs av diktatorer kommer nog att försöka skydda sig med principen om icke-inblandning i interna angelägenheter, för att undvika diskussioner om FN-medlemmars rätt att påpeka deras brister. (Jacobsson 2004 s. 401f) Utvecklingsländer brukar enligt tradition värna om den oinskränkta suveränitet som Stadgan behandlar i kapitel I, nämligen principen om icke-inblandning i interna angelägenheter. Detta är en princip som många västländer anser vara förlegad. (Bring 2002 s.36, s.110)

Svenska FN-förbundets ordförande 2002, Alexander Gabelic, ansåg att ny en resolution var nödvändig innan några åtgärder skulle vidtas mot Irak. Han ansåg att alla eventuella tolkningar av FN-stadgan, som delvis hade framförts av företrädare för statsmakterna i London och Washington var orimliga. Gabelic tyckte också att USA: s och Storbritanniens agerande skapade problem och splittring, vilket, enligt honom bara gynnade Saddam Hussein. Han tyckte även att det hade blivit ottydligt vad som var det primära syfte som eftersträvades. Han påpekade att det ibland verkar som att målet är att avlägsna Saddam Hussein och inte att ta bort de eventuellt kvarvarande massförstörelsevapnen enligt Resolution 1441. (Gabelic 2003)

Det finns fler exempel på att medlemsstater har agerat med väpnad styrka utan FN: s mandat. De har dock inte alltid blivit lika uppmärksammade och kritiserade som USA blev i Irakfrågan. Ett exempel på en sådan militär aktion, som utförts utan FN: s medgivande, är NATO: s bombningar av Serbien 1999. När NATO hade bombat Serbien 1999 var en klar majoritet i Säkerhetsrådet inte villiga att fördöma detta handlande. Rådet ansåg inte att våld och aggression behövde vara samma sak i detta fall, utan att NATO-aktionen hade en, för Kosovoalbanien, humanitär orsak. Det allmänna anseendet var inte att NATO hade missbrukat sin makt, utan att det var Belgrads statsmakt som bar ansvaret för NATO: s militära aktion. När väl den kosovoalbanska befolkningen räddats började främst u-länderna kritisera NATO, och hävda värdet av oinskränkt suveränitet och icke-intervention. Kritiken var dock fortfarande måttlig. (Bring 2002 s.313)

Ove Bring anser att det finns flera anledningar till att kritisera NATO: s handlande. Men han påpekar att NATO absolut inte borde kritiseras på grund av att enskilda staters integritet borde skyddas. Detta är enligt honom en förlegad uppfattning som medför ett åsidosättande av människors integritet till förmån för staten. (Bring 2002 s.313f) Det fanns efter NATO:s bombningar en oro för att de skulle ha en negativ prejudikateffekt som att exempelvis Kina, Ryssland eller USA skulle komma att bomba sina intresseområden i angivna humanitära syften. Bring anser att lösningen till detta problem skulle vara en ny doktrin som skulle betona nödvändigheten av kollektivt beslutsfattande när det gäller humanitära interventioner. Det skulle behövas riktlinjer för att säkerställa att interventionens syfte är humanitärt och inte något annat. (Bring 2002 s.314)

3. Diskussion och slutsatser

FN bildades eftersom det fanns ett behov av en internationell organisation som arbetade för fred och säkerhet i världen. Det samarbete som behövdes hade inte kunnat ske utan en internationell samordning. Kostnaderna med att samarbeta decentraliserat övervägde kostnaderna med att starta en internationell organisation att samarbeta i. På detta vis förändrades relationerna mellan staterna, och de fick nya möjligheter. Abbot och Snidal (1998) påpekar att det för att organisationen ska kunna fungera som en aktör i världspolitiken krävs att den är självständig. Så länge stater är intresserade av att använda sig av FN, kommer dess självständighet att hålla i sig.

För att skapa en balans mellan stater med olika makt är det enligt Abbot och Snidal (1998) viktigt med ett fungerande system för representation och röstningsregler. Generalförsamlingen är det organ i FN där alla medlemmar representeras, med lika tunga röster. Den utveckling som sker i mellanstatliga relationer utefter förändringar i omvärlden påverkas av organisationens struktur. Det är i Generalförsamlingen som staterna kan komma med förslag och visa hur de vill förändra i samarbetet. Det är de mäktiga staterna som bestämmer internationella organisationers struktur, och så även med FN: s. Det är ett sätt för de mäktiga staterna att föra vidare sina egna intressen. Generalförsamlingen är ett bevis på att de mäktiga staterna inte vill vara utan de svagare staterna. Generalförsamlingen bidrar till att svagare staterna medverkar i FN, trots de mäktiga staternas dominans.

Den senare tidens ökning av interventioner mot interna konflikter, och humanitära interventioner, kan vara ett resultat av en ökning av det som Abbot och Snidal beskriver som en organisations självständighet (1998). När FN agerar i en intern konflikt är det som en självständig agent i världspolitiken. Här agerar organisationen efter en huvudprincip, att skapa fred, och inte efter medlemsländers principer om nationell suveränitet. Det är visserligen sant att flera av dessa interventioner görs med bakgrund i mäktiga staters intressen. Det är i sådana fall en fråga om et som Abbot och Snidal kallar för dirty laundering (1998), vilket innebär att organisationens självständighet minskar. En annan utveckling som har skett den senare tiden är användandet av självförsvar mot internationell terrorism. Här är det en fråga om laundering. Att bekämpa terrorister som inte är direkt bundna till någon regim, eller något territorium, med vapen kan vara oacceptabelt i en unilateral form. Om detta agerande istället körs via FN, som en (till synes) självständig organisation blir det mer acceptabelt.

Det har påståtts att andra aktörer förutom stater borde ha inflytande i FN, att nationalstaten hade en helt annan position i världspolitiken när FN bildades. Att FN skulle anpassas efter ett ökat medlemstal är ytterligare en önskning. Men det är enligt Abbot och Snidal (1998) svårt för en internationell organisation som FN att anpassa sig till föränderliga maktförhållanden, då den är konstruerad för att vara stabil. Det är dock viktigt att internationella organisationer är någorlunda flexibla för att kunna vara en viktig del av världspolitiken.

Att organisationer ger precisa villkor för mellanstatligt beteende visar på vad Abbot och Snidal kallar för centralisering (1998). Det är viktigt för samordningen i alla internationella organisationer att normer och regler utarbetas. FN har inflytande på internationella normer och staters beteende. För att stadgan ska vara effektiv krävs det att även de mäktiga staterna respekterar den. FN- stadgan underlättar för FN att handla neutralt och självständigt. FN kan förlita sig på stadgan i många fall

när medlemsländer försöker påverka ett beslut. För att en IO ska kunna lösa lagliga dispyter krävs det, enligt Abbot och Snidal (1998), också en neutralitet för att kunna få det förtroende som krävs.

Säkerhetsrådet har en väldigt viktig roll när det gäller FN: s möjligheter till fredsskapande verksamhet. Kalla krigets slut bidrog till en tillströmning av beslut från Säkerhetsrådet. Även om det pågår en viss maktkamp bland säkerhetsrådets medlemmar, så kan de diskutera känsliga frågor på en mer konstruktiv nivå än vad som hade varit möjligt i en decentraliserad miljö. I FN är samarbetet mellan staterna oftast så effektivt att det överväger de kostnader som samarbete innebär för staterna, på det vis som Abbot och Snidal beskriver i sin artikel (1998). Så länge som det har viss självständighet kan Säkerhetsrådet handla neutralt när tvister och konflikter mellan stater ska lösas. Det är bara när Säkerhetsrådet agerar som en neutral aktör som dess aktioner har legitimitet.

Medlemmarna vill hindra de konflikter som kan förstöra för dem. Sådana konflikter bör inte behandlas av de inblandade parterna själva, eller av en tredje part som blandar sig i av eget intresse, utan av en neutral part som ser till det allmänna välbefinnandet. Säkerhetsrådets uppgift är att på detta vis representera staternas samfund. I många fall räcker det att Säkerhetsrådet antar en ledande roll, men ibland krävs ett visst genomdrivande.

En av orsakerna till att vetorätten och de permanenta platserna antogs i Säkerhetsrådet var tron att organisationen inte skulle överleva en intressekonflikt mellan de allierade. De mäktiga staternas vinster med att vara med i FN är uppenbara. Organisationernas struktur bestäms av mäktiga stater. På så vis kan de föra vidare egna intressen, anser Abbot och Snidal, men staterna måste göra det på ett sätt som får stater med mindre makt att vilja medverka (1998). I Säkerhetsrådet kan de mäktiga staterna stoppa alla beslut med sitt veto, men de kan inte godkänna beslut utan stöd från de mindre staterna. Att svaga stater har valt att gå med beror på att de i en centraliserad organisation som FN kan uppnå mål som är ouppnåeliga för dem annars. Kostnaderna att agera i en decentraliserad miljö överväger, även för de små staterna, kostnaderna som samarbete medför. FN: s centralisering innebär ofta en någorlunda jämn fördelning av eventuella vinster. Att de mäktiga staterna har mer makt i organisationen är oundvikligt. Mäktiga stater går inte med i en organisation om de inte kan påverka den. På grund av de viktiga frågorna om makt och fördelning är stater oroliga för att ge FN för mycket autonomi. Det krävs här en viss balans för att organisationen ska behålla sin självständighet. Om självständigheten hos FN skulle undermineras skulle det innebära att organisationens effektivitet skulle minska. Medverkande av endast en delvis autonom aktör kan, enligt Abbot och Snidal öka effektiviteten och påverka legitimiteten av individuella och kollektiva aktioner. Detta ger även mäktiga stater en sporre att bevilja internationella organisationers självständighet (1998).

Samarbete i Säkerhetsrådet är omöjligt i flera frågor, på grund av att situationen i världspolitiken fortfarande är väldigt spänd. De mäktiga staterna har oproportionerligt inflytande och har på så vis en särskild fördel i dessa frågor. Självständigheten hos FN är i dessa fall begränsad. De mäktiga medlemsländerna begränsar FN: s självständighet genom att blanda sig i dessa frågor och ignorera eller omformulera FN: s anvisningar. USA har inte alltid ett intresse av att delta i FN: s fredsbevarande operationer. Ingen stat kan konkurrera med USA: s militära styrka. Det är i princip nödvändigt att USA medverkar aktivt i FN: s operationer. USA riskerar inte gärna att förlora soldater i en stat där de inte har något egenintresse. Därför är det väldigt svårt att minska USA: s makt i organisationen. Eftersom USA har en dominerande makt i FN, kommer dess statsmakt att försöka begränsa organisationens självständighet. Stater försöker alltid att öka sina vinster och USA förlorar på den vinstfördelning som en autonom organisation ger. Men USA måste ändå se till att FN: s självständighet hålls kvar på en sådan nivå att organisationen fortfarande kan fungera effektivt i sin strävan efter gemensamma mål.

Det kan finnas andra stater som representerar FN bättre än de som idag innehar de permanenta platserna. Det finns flera förslag på hur man skulle kunna ändra representationen, men inget som har fullständigt stöd hos FN: s medlemmar. En metod att minska de permanenta medlemmarnas inflytande är att begränsa eller ta bort vetorätten. Många anser att den stör principen om suverän jämlikhet mellan stater. Ett problem som en sådan fundamental förändring av säkerhetsrådet skulle medföra, är att stater utan resurser kan hamna i position att besluta om sanktioner som de själva inte skulle kunna medverka i. Det finns flera stater som är rädda för att en eventuell utökning av de permanenta platserna, eller en förändring av vetorätten ska utlösa nya obalanser i världen. Man måste även ta hänsyn till att Säkerhetsrådets effektivitet troligtvis skulle minska med ett utökat antal medlemmar. Säkerhetsrådet har utvecklat en stabil förhandlingsform som gör det möjligt att kunna agera snabbt vid oväntade händelser.

Det är inte självklart att FN skulle fungera bättre efter en radikal förändring i Säkerhetsrådet. Medlemsstaterna kan faktiskt påverka utvecklingen i FN till rätt så stor utsträckning redan nu. Diskussionerna i Generalförsamlingen kan påverka Säkerhetsrådets inställning i olika frågor. De kan även lösa konflikter genom rekommendationer, medling och råd. På detta vis kan konflikter lösas, även när Säkerhetsrådet blockeras av ett veto.

Det har skett förändringar i FN efter nya omständigheter i världen. Tolkningen av begreppen fred och säkerhet har blivit rymligare. Konflikter som traditionellt sett har betraktats som inbördeskrig är inte längre omöjliga för Säkerhetsrådet att ingripa i. Detta är en anpassning till att traditionella internationella hot, som mellanstatliga krig, har ersatts av interna situationer. Det är mycket på grund av det som Abbot och Snidal kallar för självständighet (1998) som FN har haft möjlighet att anpassa sig på det här viset. FN måste ha en viss grad av flexibilitet för att kunna spela en viktig roll internationellt. Antalet medlemmar i Säkerhetsrådet har utökats en gång för att bättre representera medlemmarna. Vetorrättens omfattning har modifierats genom att en nedlagd röst inte räknas som ett veto längre. Medlemsländerna kan genom medgivande och praxis utveckla och anpassa organisationen och tolkningar av dess stadga till nutida politiska förhållanden.

Under Gulfkriget 1991 var FN medelpunkten för beslutsprocessen. Det diskuterades dock redan då huruvida USA bara utnyttjade FN, för att legitimera unilaterala aktioner. Om så var fallet så var det en form av vad Abbot och Snidal kallar för dirty laundering (1998). Av detta kan FN: s självständighet ha skadats. 1998 agerade USA och Storbritannien utan något självklart mandat från FN. Staterna fick aldrig ett officiellt godkännande av organisationen. FN: s auktoritet ifrågasattes eftersom USA och Storbritannien valde att inte använda sig av organisationens tolkningar av Stadgan och de aktuella resolutionerna. Man kan tolka FN: s beslut efter den 11 september 2001, om att stater har rätt till självförsvar mot terrorism, som en form av laundering. Det här utnyttjar USA för att legitimera sin krigsföring. De gjorde till exempel kopplingar mellan Iraks regim och terrorister. När stater agerar på det viset blir det dirty laundering, vilket kan få FN att framstå som partisk. Detta kan långsiktigt påverka FN: s självständighet. Mäktiga stater agerar på detta vis mycket för att de är oroliga för att ge FN för mycket autonomi, vilket skulle resultera mindre inflytande för dem när det gäller makt och fördelning. Det är svårt att undvika att utvecklingen ser ut så här, eftersom stater har ett starkt behov av att hävda sina egna intressen och eftersom deras rädsla för att ge mer än vad de kanske får tillbaka hindrar dem. Det är viktigt att normer utvecklas för att undvika att organisationens autonomi minskar, men för att dessa normer ska fungera så måste de utvecklas så att även de mäktiga staterna följer dem.

Under hösten 2002 och våren 2003 försökte USA förgäves få FN att gå med på deras linje i Irakfrågan. Det skulle troligtvis ha blivit ett fall av dirty laundering om USA fått sin vilja igenom. Om FN hade beslutat sig för att agera militärt gentemot Irak, så tror jag att det hade förståtts som en

anpassning i organisationen efter USA: s vilja och intresse. FN klarade av att stå emot påtryckningarna från USA, mycket på grund av organisationens självständighet. För att behålla sin neutralitet måste FN fortsätta att skydda sig från påtryckningar ifrån de mäktiga staterna.

Att USA hela tiden var mer eller mindre tydliga med att de skulle göra som de ville, med eller utan FN: s stöd, tolkades av många som ett förnekande av FN: s legitimitet och stadgans auktoritet och att FN endast var en arena för att vinna internationellt stöd för ett unilateralt krig.

Säkerhetsrådet beslöt att fortsätta med en långsam lösning av Irakfrågan. Irak gavs ytterligare möjligheter att fullfölja nedrustningen. Flera rådsmedlemmar var tydliga med att inget militärt ingripande var auktoriserat, och att Säkerhetsrådet måste fatta ett sådant beslut innan militär aktion kunde vidtas. När det senare visade sig att Irak återigen hade brutit mot Säkerhetsrådets anvisningar, var militär aktion fortfarande otänkbart för rådets medlemmar. Det var för dem en fråga om FN: s legitimitet och trovärdighet. Dessa medlemmar i Säkerhetsrådet agerade på detta vis för att de ansåg att de representerade största delen av samfundets intresse. Det låg i de flesta medlemmars intresse att krig skulle undvikas, och att en lösning skulle förhandlas fram på fredlig väg.

USA använde sig av flera argument för att rättfärdiga en attack mot Irak. USA hävdade exempelvis att Irak trotsade säkerhetsrådets resolutioner och att bevis fanns för att landets regim var innehavare av massförstörelsevapen. Trovärdigheten i denna information hade varit mycket större om den hade kommit från FN, som en opartisk organisation. USA poängterade gång på gång att de hade föredragit en FN-styrd operation, men att de i brist på en sådan kunde agera utifrån gamla mandat. Det var viktigt för USA att de inte ansågs bryta några lagar, även om detta var oundvikligt. Det finns olika tolkningar av huruvida USA: s återupplivande av gamla mandat var lagligt. Detta borde, enligt de flesta, vara ett beslut som fattas i Säkerhetsrådet. Det finns dock, de som anser att USA hade laglig rätt att använda väpnad styrka mot Irak, med argument som att en resolution inte upphör att existera och att man kan tolka den nya resolutionen, 1441, på olika sätt. Vissa hävdar att USA: s agerande var legitimt, men inte lagligt.

Kritiken mot USA: s och andra mäktiga staters unilaterala agerande i konflikter består av två huvudlinjer. Det finns de som är kritiska för att inte FN: s principer efterföljs och för att inte alla vägar inom FN används innan en unilateral intervention sker. Den andra gruppen är mån om att värna om värdet av en stats oinskränkta suveränitet och om principen om icke-intervention i interna angelägenheter. Den senare gruppen måste dock rubba på sina övertygelser när det handlar om humanitära interventioner.

Det finns även de som påstår att detta beslut kommer få konsekvenser i konflikter i framtiden, eftersom många kommer att försöka använda delar av USA: s argumentation till sin egen fördel. Det exempel som USA har satt kan förstöra diskussioner om att använda väpnad styrka för att skydda folk i nödsituationer. En rivaliserande ståndpunkt är att FN: s trovärdighet som fredsbevarare kommer att ifrågasättas i framtiden om inte regelbrytare, som Iraks regim, med väpnad styrka tvingas lyda FN: s stadga.

De mäktiga staterna använder FN genom att bestämma organisationens struktur, så att de kan föra vidare sina egna intressen. De mäktiga staterna kan få FN att handla efter deras önsningar. De kan också, enligt Abbot och Snidal agera genom organisationen för att ge legitimitet åt sina handlingar (1998). En stor fördel med medverkan i FN är, för de mäktiga medlemmarna, möjligheten att diskutera känsliga ämnen med varandra på en konstruktiv nivå. De mäktiga staterna strävar efter de vinster som ett samarbete i FN medför, men de måste hela tiden balansera denna strävan med rädslan för att ge FN för mycket självständighet. Mycket självständighet skulle, enligt

Abbot och Snidal innebära en stor vinst för organisationen, men samtidigt en, ur de mäktiga staternas synvinkel, sämre vinstfördelning (1998).

Organisationen FN ser ut som den gör för att det var så de mäktiga staterna skapade den. De mäktiga staterna såg till att organisationen inte skulle vara lätt att förändra eftersom de inte ville bli av med sina maktpositioner. Att det inte har gjorts mer fundamentala förändringar i exempelvis Säkerhetsrådet beror på att staterna inte är överens om hur en sådan förändring skulle se ut. Det beror också på en rädsla för att en förändring kan innebära en, för många nationer, negativ effekt på maktfördelningen i världspolitiken

FN och Säkerhetsrådet kan fungera produktivt som fredsbevarare, så länge som det har viss självständighet. Säkerhetsrådet har viss självständighet på grund av medlemsländernas strävan efter höga vinster. Med självständighet kan Säkerhetsrådet handla neutralt och med legitimitet som fredsbevarare. Säkerhetsrådet har dock ingen möjlighet att alltid fungera på detta vis. Världens stater kommer aldrig att kunna komma överens i alla frågor av internationell karaktär.

Stater interagerar enligt Abbot och Snidal i organisationer som FN för att maximera sina vinster och minimera sina kostnader (1998). Om de anser att FN inte längre kan erbjuda detta, så väljer de att agera utanför organisationen. Det är dock endast riktigt mäktiga stater som USA, som har möjlighet att agera utanför FN. Även om FN är så beroende av USA: s resurser att landet kan göra en hel del utan att vara rädd för några repressalier, så försöker USA hela tiden skaffa sig ett rättfärdigande i organisationen för sina unilaterala aktioner. Detta görs genom att med olika metoder försöka övertala medlemsländerna att gå med på USA: s linje. Det är tydligt att även USA ser stora fördelar med att i första hand agera genom FN. En anledning till att USA föredrar att agera genom FN kan vara att det kan minska kritiken från omvärlden. Det bör anmärkas att de mäktiga staterna också tillför vinster som FN inte hade kunnat klara sig utan.

Jag anser att det kan vara så att FN: s skada var oundviklig i Irakfrågan. Genom att inte följa USA: s linje så minskades denna skada. Hade FN valt att agera som USA ville hade det varit ett klart fall av dirty laundering från USA: s sida. Det hade inneburit en förminskad självständighet för FN, vilket i sin tur hade bidragit till exempelvis effektivitetsförluster och försämrat förtroende från övriga medlemsstater. Om USA-koalitionen bröt mot Stadgan, så var det inte en självklar tolkning. Därför är det svårt för FN att kritisera den aktuella aktionen för mycket, och en vedergällning mot USA är omöjlig på grund av statens position i organisationen. USA: s makt har blivit mycket tydligare, vilket kan påverka FN: s självständighet i framtiden. FN: s identitet som den enda fredsbevararen har minskat.

Mäktiga staters agerande utanför FN: s Stadga kan orsaka förtvivlan och en känsla av hopplöshet hos de svagare staterna. Så länge alla stater fortsätter att använda sig av FN, så kommer inte organisationens centraliserande- eller självständighetsfunktioner att ta någon långsiktig skada. Då är det möjligt för FN att fortsätta som förr, utan att ha skadats allvarligt.

Sammanfattningsvis så har jag kommit fram till att de mäktiga staternas agerande kan skada FN. Dels så förhindrar deras makt att en eventuell reform av Säkerhetsrådet är väldigt svår att uppnå och dels så förstörs FN: s självständighet genom de mäktiga staternas dirty laundering och unilaterala aktioner.

4. Sammanfattning

Jag har i denna uppsats skapat en övergripande bild av FN, och situationen för FN idag. Jag har försökt förstå vad FN:s utseende beror på och varför mäktiga stater använder sig av FN ibland, och ibland inte. Jag har också försökt ta reda på om FN kan fungera som fredsbevarare i dagens politiska situation. Genom att undersöka dessa frågor med hjälp av Abbot och Snidals teori har jag tagit reda på om FN skadas av de mäktiga staternas agerande. För att förstå hur FN fungerar – och är tänkt att fungera – har jag fokuserat på Säkerhetsrådet och de kapitel i stadgan som bestämmer hur säkerhetsrådet ska agera som fredsbevarare. Jag har även undersökt hur en eventuell reform av säkerhetsrådet skulle kunna se ut, och hur en sådan skulle kunna vara möjlig. För att förstå mäktiga staters agerande har jag använt mig av USA som exempel. USA valde att inte använda sig av FN när de, tillsammans med ett antal andra stater, attackerade Irak 1998 och 2003.

De mäktiga staterna har bestämt FN:s struktur och på så sätt kan de föra vidare sina egna intressen. De kan på så vis påverka FN att agera efter deras önsknings. De kan också agera genom organisationen för att ge legitimitet åt sina handlingar. De mäktiga länderna tjänar oftast på att medverka i FN eftersom många av de vinster som samarbete medför inte går att uppnå i en decentraliserad miljö. Staterna kan på grund av sin makt påverka organisationen i stor utsträckning, men de måste se till att FN kan behålla en viss grad av självständighet för att kunna få ut de fördelar som samarbetet medför. Samtidigt vill de inte ge organisationen för mycket självständighet, då det skulle innebära att deras makt och vinster skulle minska till förmån för mindre stater. Detta förklarar varför fundamentala förändringar i Säkerhetsrådet är svåra att få igenom. Säkerhetsrådet kan oftast fungera produktivt som fredsbevarare, så länge som det har viss självständighet.

USA är dominerande i världspolitiken och ingen stat har makt att konkurrera med denna dominans. Eftersom FN är beroende av USA:s resurser har organisationens beslut ofta ingen genomslagskraft för USA. USA försöker ändå oftast att handla via FN. Detta gör de främst för att ge legitimitet åt sina aktioner, och på så vis minimera omvärldens kritik.

USA:s dominans illustreras av att dess statsmakt ständigt påpekade för FN att om Säkerhetsrådet inte valde att följa deras linje, så skulle de genomföra den ändå. Det blev upp till FN att besluta om de ville vara inblandade i USA:s aktioner, eller inte. FN beslutade sig för att inte vara inblandade, vilket resulterade i att USA agerade utanför organisationen. USA påstod att de agerade enligt ett gammalt mandat, som fortfarande var giltigt, men det var inte uppfattningen hos organisationen. Genom att inte följa USA slapp FN undan en förminskad nivå av självständighet, men USA:s agerande var ändå skadligt för FN. Det innebär att FN:s identitet som den enda fredsbevararen minskades. Det finns även en oro för att USA:s agerande kommer ha negativa prejudicerande effekter på konflikter i framtiden. USA:s makt har blivit mycket tydligare, vilket kan tänkas påverka FN:s trovärdighet i framtida situationer där USA är inblandad.

Om stater fortsätter att använda sig av FN i de flesta dispyter, så kommer organisationen att ha kvar sina karaktärsdrag centralisering och självständighet. De mäktiga staterna kan skada FN på andra sätt. De hindrar den reform av säkerhetsrådet, som av många anses nödvändig för att FN ska kunna vara dynamisk. Deras utnyttjande av FN som en legitim väg för unilateralt agerande skadar även FN:s självständighet, legitimitet och auktoritet.

Referenser

- Abbot, Kenneth W. – Snidal, Duncan, 1998. "Why States Act Through Formal International Organizations", *The Journal of Conflict Resolution* vol. 42. nr.1, 3-32.
- Alagappa, Mutiah - Inoguchi, Takashi, 1999. *International Security Management and the United Nations*. Tokyo: United Nations University Press.
- Amnéus, Diana - Svanberg-Torpman, Katinka, 2004. *Peace and security – current challenges in international law*. Lund:studentlitteratur.
- Archibugi, Danielle - Held, David, 1995. *Cosmopolitan democracy, an agenda for a new world order*. Cambridge: Polity Press.
- Bennis, Phyllis, 2004. *En kuvad världsdemokrati - hur Washington dominerar dagens FN*. Stockholm: TankeKraft Förlag.
- Bring, Ove, 2002. *FN-stadgan och världspolitiken – Om folkrättens roll i en föränderlig värld*. Fjärde upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Bring, Ove – Fisheer, David I, 2004. "Post september 11 – A Right of Self-Defense against International Terrorism?" s. 177-192 i Amnéus, Diana-Svanberg-Torpman, Katinka (red), *Peace and Security – Current Challenges in International Law*. Lund:studentlitteratur
- Bush, George W, 2003. *Address to the Nation on Iraq 17 Mars 2003*. 14/5 2005 kl. 15.14 www.state.gov/p/nea/rls/rm/18789.htm
- Carlsson, Ingvar-Ramphal, Shridath, 1995. *Our Global Neighbourhood, The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fassbender, Bardo, 1998. *UN Security Council Reform and the Right of Veto – A Constitutional Perspective*. Hague: Kluwer Law International.
- Gabelic, Aleksander, 2002-10-08. *Splittrat säkerhetsråd farligt*. 14/5 2005 kl.15.14 <http://www.sfn.se/news.asp?nodeid=173&iLev=1&iHasChild=0&newsid=113&faqid=113>
- Gabelic, Aleksander, 2003-01-29. *USA och Saddam måste respektera FN!* 14/5 2005 kl. 15.40 <http://www.sfn.se/news.asp?nodeid=173&iLev=1&iHasChild=0&newsid=137&faqid=137>
- Goldstein, Joshua S, 2003. *International Relations*. New York: Longman
- Jacobsson, Marie, 2004. "The Use of Force and the Case of Iraq" s. 373-408 i Amnéus, Diana - Svanberg-Torpman, Katinka (red), *Peace and Security – Current Challenges in International Law*. Lund:studentlitteratur
- Jervas, Gunnar E, 1991. *FN och en ny världsordning*. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Melander, Göran - Segerstedt Wiberg, Ingrid, 1982. *FN för en tryggare värld*. Stockholm: Liber Förlag.
- Mitchell, Timothy, 2004. "American Power and Anti-Americanism in the Middle East" s.87-105 i Ross, Andrew – Ross, Kristin (red), *Anti-americanism*. New York: New York University Press.
- Plano, Jack C – Riggs, Robert E, 1988. *The United Nations International Organisation and World Politics*. Pacific Grove: Brooks/Cole
- Schwartzberg, Joseph E. 2003, "Entitlement Quiets as a Vehicle for United Nations Reform, *Global Governance*, vol 9 nr 1

- Sevastik, Per, 2004 "Reflections on the Interpretation of the UN Charter and its Binding Force". s. 23-51 i Amnéus, Diana - Svanberg-Torpman, Katinka (red), *Peace and Security – Current Challenges in International Law*. Lund: studentlitteratur.
- South Centre, 1996. *For a Strong and Democratic United Nations - a South Perspective on UN Reform*. London: Zed Books Ltd in association with South Centre
- Stenhammar, Fredrik, 2004. "UN Smart Sanctions – Political reality and International law" s. 145-175 i Amnéus, Diana - Svanberg-Torpman, Katinka (red), *Peace and Security – Current Challenges in International Law*. Lund: studentlitteratur.
- Svanberg-Torpman, Katinka, 2004. "The Security Council as a Law Enforcer and Legislator". S. 85-144 i Amnéus, Diana - Svanberg-Torpman, Katinka (red), *Peace and Security – Current Challenges in International Law*. Lund: studentlitteratur.
- Svenska FN-förbundet, 2002-11-09. *Irak får ultimatum av FN*. 14/6 2005 kl. 15.29
www.sfn.se/news.asp?nodeid=172&iLev=1&iHasChild=0&newsid=124&faqid=124
- Svenska FN-förbundet, 2003 01-28. "Ansvaret för Irak-frågan måste ligga hos FN" 14/5 2005 kl. 15.37
www.sfn.se/news.asp?nodeid=102&iLev=1&iHasChild=0&newsid=136&faqid=136
- UN 1991 = United Nations Security Council, 1991-04-03. *Resolution 687*. 14/5 2005 kl. 16.05
www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/Resolutions/s-res-687.pdf
- UN 2002 = United Nations Security Council, 2002-11-08. *Resolution 1441*. 14/5 2005 kl. 16.10
www.un.org/Depts/unmovic/new/documents/Resolutions/s-res-1441.pdf
- UN 2005a = United Nations Documentation Research Guide. 14/5 2005 kl. 16.14
www.un.org/Depts/dhl/resguide/quick.htm
- UN 2005b = United Nations. *Charter of the United Nations*. 14/5 2005 kl. 15.56
www.un.org/aboutun/charter/
- UNMOVIC = UNMOVIC, 2003-03-18 *Inspectors Withdraw From Iraq*. 14/5 2005 kl. 14.52
www.unmovic.org
- Whittaker, David J, 1997. *United Nations in the Contemporary World*. London: Routledge
- Weiss, Thomas G, 2003. "The Illusion of UN Security Council Reform", *The Washington Quarterly* 26/4 2003 s. 147-161. 14/5 2005 kl. 14.10
muse.jhu.edu/journals/washington_quarterly/v026/26.4weiss.html.
- White, N. D, 1997, *Keaping the Peace- the United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*. Manchester: Manchester University Press.