

Verden og FN i en ulvetid

*Innlegg av Stein Tønnesson på FN-Sambandets seminar
i anledning FN-dagen 24. oktober 2001*

Mer enn noensinne trenger verden De Forente Nasjoner (FN). (Når klodens handel, finansvesen, kultur og kommunikasjoner er blitt så tett sammenvevd som de er siden slutten på den kalde krigen, trengs det mer enn noensinne en samlende, legitim organisasjon til å representere alle land og folk og grunnlegge et verdenssamfunn. Den eneste aktuelle kandidaten til en slik rolle er FN. Stormaktene kan ikke gjøre det alene. Verdens Handelsorganisasjon, Det internasjonale pengefondet, Verdensbanken, OECD og G8 har fortjenstfulle roller å spille på enkelte områder, men de kan ikke skape noe verdenssamfunn. Bare FN er en samlende verdenspolitisk organisasjon. Bare FN har global legitimitet på et vidt spekter av områder. Uten FN vil verden enten bli fullstendig dominert av en liten gruppe stormakter med USA i spissen, eller bli oppdelt i regioner, kanskje endog sivilisasjoner, med usikre forhold seg imellom. Bare gjennom FN kan det skapes en internasjonal, trygghetskapende rettsorden på tvers av nasjoner, regioner og sivilisasjoner. FN er ikke sterk etter økonomiske eller militære mål, men organisasjonen er sterk på legitimitet. 188 stater er medlemmer. Bare små grupper av verdens befolkning står utenfor, og de vil svært gjerne inn. FN forbindes i stor utstrekning med kampen for det gode, for helse, vann, mat, hjelp til flyktninger, utdanning, miljø, rettferdighet, fred og demokratisk representasjon. Selv om sammensetningen av FNs sikkerhetsråd ikke er representativ, og gir et lite antall vestlige stormakter en urimelig sterk innflytelse, står tross alt ni av Sikkerhetsrådets femten medlemmer på valg, og reform av Sikkerhetsrådets sammensetning har i lang tid stått på FNs dagsorden. For enhver som ønsker en global rettsorden, må det være en sentral oppgave å bidra til å bygge opp om FNs legitimitet og gi organisasjonen større handlingsrom og styrke.)

Dette gjelder desto mer i en ulvetid. Når jeg velger ordet 'ulvetid' om den tida vi nå befinner oss i, er det ikke for å si noe stygt om ulven. Jeg skulle kanskje heller sagt 'fryktens tid'. Det er frykt det handler om. Frykt er terrorens mål. På fransk har ordet terror, *terreur*, en dobbelt betydning. Hovedbetydningen er frykt, sterk frykt. Helt til for 208 år siden var det ordets eneste betydning. Først under Den franske revolusjon fikk *Terreur* sin andre betydning: det skrekkeveldet som hersket mellom august 1793 og juli 1794, da guillotinen kappet hoder i Paris og andre franske byer. Den gangen ble terroren brukt av et regime mot dets egne innbyggere. Frykten skulle hindre motstand. Slik er terror også blitt brukt senere, men i løpet av det 19. århundre oppstod det nye ordet 'terrorisme' som en betegnelse på voldshandlinger begått av underjordiske grupper i den hensikt å undergrave stater ved å skape frykt. Noen ganger dreide det seg om å myrde kjente personer, andre ganger om å drepe tilfeldige, uskyldige mennesker, ofte i kombinasjon med ødeleggelse av maktens symboler. I det 20. århundre bidro to viktige bevegelser til å begrense denne typen terrorisme. Den ene var demokratiet og ytringsfriheten. Når stater ble demokratisert og tillot ytringsfrihet, skapte det et rom for politisk opposisjon som gjorde terrorisme mindre tiltrekkende på dem som følte seg utstøtt av det gode selskap. Terrorismen ble ikke borte, men den vokste på langt nær så sterkt som man kunne fryktet rundt 1900. Den andre bevegelsen var sosialismen og kommunismen, som fordømte terrorisme. Når kommunistene kom til makten, brukte de ofte terror for å for å sikre sine regimer, men

når kommunistene undergravde stater, ønsket de ikke å skape alminnelig frykt. Deres voldshandlinger var ikke rettet mot tilfeldige mennesker, men mot dem de så som sine fiender. Betegnelsen for denne typen kamp var gerilja. Geriljakrigen bidrog til å gjøre det 20. århundre til et særdeles blodig århundre, og til at krigene i sterkt økende grad ramte sivile. Likevel er det en forskjell på geriljakrig og terrorisme. Geriljakrigen har til hensikt å ødelegge fiendens moral og å frata makthaverne enhver folkelig støtte, i den hensikt å erobre kontroll over et stadig større territorium. Terrorismen er mer blind. Den har til hensikt å skape alminnelig frykt, ødelegge symboler og skaffe oppmerksomhet om en sak, men terrorismen mangler tydelige politiske og militære mål. Da kommunismen mistet evnen til å skape håp hos undertrykte folk mot slutten av 1970-årene, fikk demokratiet en ny glanstid, men samtidig ble verden gradvis vitne til en ny oppblomstring av terrorisme, ofte med tilknytning til religionspolitiske bevegelser.

Det uhyrlige angrepet som la World Trade Center i grus den 11. september 2001, var en mellomting mellom terrorisme og geriljakrig. Det var ment å skape utbredt frykt. Det tok livet av et stort antall tilfeldige mennesker og det ramte først og fremst symboler. Men det var ikke snakk om tilfeldige symboler. Wall Street Center representerte den amerikanske kapitalismen og Pentagon den amerikanske militærmakten. Et tredje fly var kanskje på vei mot Det hvite hus. Mye av hensikten bak angrepet var trolig å tvinge USA til mottiltak som ville føre til krig. Ved å presse USA til å gå til krig, ville maktens sanne ansikt vise seg, og unge muslimer verden over ville bli mer beredt til å ta opp kampen. Hvis dette var terroristenes mål, må de ha vært tilfreds den 7. oktober, da USA og Storbritannia innledet bombingene av Afghanistan. Nå er det krig, og med krigen øker frykten ytterligere, først og fremst i Afghanistan og dets naboland Pakistan, men også i resten av verden. Samtidig styrker krigen terroristenes overbevisning om at de ikke er simple terrorister, men pionerer i en rettfærdig verdensomspennende krig - *jihad*. Slik er det selvsagt ikke. Målet for enhver virkelig terrorbekjempelse må være å stille terroristene for retten og vise dem frem som det de virkelig er: hensynsløse forbrytere mot den globale rettsorden. Det må være FNs mål.

Den 11. september var den andre torsdagen i september. Den var utpekt til å være FNs internasjonale fredsdag. FNs Hovedforsamling skulle åpne sine forhandlinger i New York. Et multietnisk barnekor skulle synge og klokken ringe den fredelige dagen inn. En liten pikes pappa ville høre datteren synge og var derfor ikke på jobb i World Trade Center. Hun er en pike som fortsatt har en far.

FNs generalsekretær Kofi Annan var i Beirut den 11. september. Derfra sendte han ut en pressemelding som oppfordret alle til å "forestille seg en verden fri fra konflikt og vold" og til å la mulighetene for fred feste seg "dag for dag, år for år, inntil alle dager er fredsdager." Kofi Annan var forut for sin tid den dagen. Den 11. september begynte tidligere i Beirut enn i New York. Knappt noen amerikansk avis fikk plass til akkurat den pressemeldingen. Men FN-bygningen og fredshåpet består.

FN er en fredsmakt, ikke en militærmakt. FNs sikkerhetsråd kan gi stater rett til å gå til krig når de er blitt angrepet og verdensfreden er truet. FN har kommandoen over et lite antall fredsbevarende styrker, som en del land stiller til disposisjon for verdensorganisasjonen. Disse styrkene skal ikke føre krig, bare sikre freden når krigførende parter har inngått våpenhvile eller signert en fredsavtale. FNs

fredsbevarende styrker kommer inn etter at krigerne har gjort sitt. Ofte må de bli lenge. Det tar mye lengre tid å sikre fred enn å gå til krig. Alt for ofte har FNs fredsbevarende styrker vist seg maktesløse når det røyner på. FNs fredsbevarende styrker fikk likevel Nobels fredspris i 1988. Noen år senere, i en særlig maktesløs periode midt i 1990-årene, ledet Kofi Annan de fredsbevarende styrkene. Da ble Somalia overlatt til sine gangstere, en enorm massakre fant sted i Rwanda og en stor og fryktelig massakre ble begått i Srebrenica i Bosnia-Herzegovina. Senere har FN lært. Tilsvarende katastrofer har ikke gjentatt seg de siste seks årene, og de fredsbevarende styrkene er blitt noe styrket. I fjor ble det fremlagt en særlig rapport med anbefalinger om reform i de fredsbevarende styrkene. Lederen for panelet som utarbeidet rapporten, var Algeries tidligere utenriksminister Lakhdar Brahimi.

Brahimi-rapporten, som ble fremlagt for bare litt over et år siden, foreslo omfattende reform av FNs fredsbevarende styrker. Den påpekte store mangler når det gjaldt finansiering og organisering av styrkene og oppfordret medlemslandene til å stille betydelig økte ressurser til disposisjon for FNs fredsbevarende operasjoner. Brahimi-rapporten mente også at FN trengte en tydelig doktrine for sine operasjoner, og påpekte at FN ofte hadde gått inn med små fredsbevarende styrker i områder der det ennå ikke var noen fred å bevare, men fortsatt konflikt. De lokale forventningene var at FN skulle *skape* fred mens styrkene bare hadde ressurser til å *bevare og sikre* en fred som konfliktens viktigste parter forutsattes å være enige om. Likevel foreslo ikke Brahimi-rapporten å opprette noen stående FN-styrke. Det hadde nemlig USA motsatt seg.

I årene 1997-99, før han ledet arbeidet med rapporten om FNs fredsbevarende styrker, var Lakhdar Brahimi generalsekretærens spesialutsending til Afghanistan. Nå er han tilbake som leder av FNs arbeid i Afghanistan. Han kan snart komme i en situasjon der han må forsøke å iverksette en ny storstilt fredsbevarende operasjon, uten at de reformene som ble anbefalt i rapporten, er blitt gjennomført.

Afghanistan har vært et fast punkt på Generalforsamlingens dagsorden helt siden den sovjetiske invasjonen i 1979. Siden sovjeterne trakk seg ut i 1989, har FN kontinuerlig oppfordret til en politisk løsning på borgerkrigen. Afghanistan står i dag uten representasjon i FN, etter som FN ikke har villet avgjøre spørsmålet om det er Taliban-regjeringen eller Nord-alliansens regjering som skal ha sete i Generalforsamlingen. FN har vedtatt sanksjoner mot Taliban-regimet på grunn av dets brudd på menneskerettighetene og diskriminering av kvinner og jenter. I januar i år ble sanksjonene forsterket samtidig som det ble stilt krav om utlevering av Osama bin Laden og stengning av treningsleirene for terrorister i de Taliban-kontrollerte områdene. Lenge før 11. september ble Afghanistan satt opp som punkt 55 på Generalforsamlingens dagsorden høsten 2001. Alt før 11. september ble det også arbeidet med å skape en politisk løsning med utgangspunkt i et råd som skulle utnevnes av den tidligere kongen i Afghanistan, Zahir Shah.

FNs arbeid med å bekjempe terrorisme er selvsagt heller ikke noe nytt som er oppstått etter 11. september. I 1996 ble det nedsatt en ad hoc-komité om terrorisme, og det ble deretter fremforhandlet en internasjonal konvensjon om kamp mot terroristbombing, som ble vedtatt i 1997. Deretter ble det også utarbeidet en konvensjon om finansiering av terrorisme, som ble vedtatt i 1999. I år 2000 ble det lagt planer om å avholde en verdenskonferanse om terrorisme, som eventuelt kan vedta en generell global

terrorismekonvensjon. Det kan herske liten tvil om at dette arbeidet vil intensiveres i tida fremover.

La meg nå gå til det som er skjedd i verden siden 11. september. Tida siden 11. september faller i to faser, før og etter starten på bombekrigen 7. oktober. Fra 11. september til 7. oktober hadde USA et kolossalt moralsk overtak i verdenspolitikken. Bush ble USAs uomtvistede leder, ikke bare formelt men også psykologisk, og i løpet a få uker høstet han imponerende diplomatiske triumfer. Dette skyldtes at USA på den tida både var verdens suverent sterkeste makt så vel militært som økonomisk og samtidig fremstod som offer for et angrep fra en fiende som var nesten alles fiende. Resultat var at så å si alle flokket seg om USA, noe som gav Bush og utenriksminister Colin Powell uante muligheter på den diplomatiske arena.

Mye ble oppnådd:

- Enstemmige resolusjoner i FNs sikkerhetsråd
- Etterretningssamarbeid mot terrorisme
- Frysing av konti, overvåking av pengestrømmer
- USAs og Storbritannias spesielle forhold kraftig forsterket
- Sterk støtte til USA fra hele NATO, basert på paktens paragraf 5
- Tilnærming Russland-USA
- Amerikansk nærvær i Sentral-Asia
- Taliban diplomatisk isolert
- Pakistans støtte til Taliban avbrutt
- PLO-støtte til USA, problemer mellom USA og Israel
- Diplomatiske kontakt Iran-USA
- Økt japansk internasjonalt engasjement og besøk av Koizumi i Beijing
- Tilbud om å gjenåpne baser i Filippinene

Ved å gå til militært angrep på Afghanistan den 7. oktober forspilte USA en del av sitt moralske overtak og dermed også noen av mulighetene for å bygge videre på sin enestående diplomatiske suksess. Nå ble det vanskeligere å holde sammen den anti-terror-koalisjonen som var bygd opp, både fordi det nå var afghanerne som ble ofre og fordi en rekke stater begynte å frykte de maktpolitiske endringene som det amerikanske nærværet i Pakistan og Sentral-Asia kunne føre til.

Dertil kom at bombekrigen syntes å være uten noe klart definert mål: Var målet bare å ta bin Laden og ødelegge hans treningsleire, eller var målet også å knuse Taliban? Nå ser det ut til at USAs manglende evne til å greie det første målet har ført til at det andre har kommet i fokus. Denne glidningen i mål bryter med alle de lærdommene som amerikanske militærteoretikere har trukket fra Vietnam-krigen. Hvis USA går til krig, må krigen ha et klart definert, offentlig kjent mål, har det vært sagt gjentatte ganger siden tilbaketrekingen fra Vietnam i 1973. Bush sr. fulgte dette prinsippet i Gulf-krigen. Hans sønn synes nå å ha brutt det.

La oss forsøke å veie bombekrigens kostnader opp mot dens mulige fordeler, og begynne med kostnadene:

- Sivile tap
- Humanitær katastrofe når vinteren setter inn

- Fare for intensivering av borgerkrigen i Afghanistan
- Med angrepet på Afghanistan snudde trolig stemningen i bin Ladens ideologiske omland. Isolerte og utsatte Al Qaida-celler fikk trolig fornyet støtte fra sine nærmeste støttespillere, som først hadde vært forskrekket over det uhyrlige i angrepet på World Trade Center, men nå igjen fikk et fokus for sin anti-amerikanisme. Dette må ha svekket mulighetene for å bryte opp Al Qaida gjennom å stimulere angiveri.
- USA-vennlige regjeringer i muslimske land fikk problemer med anti-amerikanisme i sin egen befolkning og ble mer nølende i sin støtte til USA.
- USA mistet muligheten til å angripe overgrep mot menneskerettighetene fra de regimene som USA trengte støtte fra.
- Jo lenger krigen i Afghanistan varer, jo vanskeligere vil det være å holde antiterrorkoalisjonen sammen og jo større vil risikoen være for at Kina bakker ut. De kinesiske lederne er dypt bekymret over de diplomatiske gevinstene som USA fikk i perioden 11. september til 7. oktober. Denne bekymringen er ikke kommet til overflaten ennå, men USA er i dag nødt til å være mye mer imøtekommende overfor Kina enn før den 7. oktober.

Disse kostnadene må veies opp mot de fordelene USA kan oppnå gjennom krigføringen:

- Kanskje blir Osama bin Laden drept eller fanget. Vil det stanse terroren? Hvor viktige er bin Laden og leirene i Afghanistan for Al Qaida?
- Kanskje blir Afghanistan kvitt det ekstreme Taliban-regimet og får en regjering som er mer til å leve med?
- Kanskje ville det vært vanskelig for Bush å tilfredsstille amerikansk opinions krav om å vise handlekraft hvis han ikke gikk til krig.

Dette er etter min oppfatning de tre viktigste argumentene for bombekrigen. De kan på langt nær veie opp for krigens mange kostnader. Jeg kan ikke annet enn erklære meg enig med Philip C. Wilcox Jr., som var ambassadør for terrorbekjempelse i Clinton-administrasjonen i årene 1994-97. Han skrev etter 11. september og før 7. oktober:

”... on the rare occasions that the US has tried to carry out military attacks on terrorist targets, the attacks have failed or backfired ... A better approach would be a concerted international effort, with carefully calculated pressures and incentives – and co-operation from Pakistan, which is essential – to persuade Bin Laden’s Taliban hosts to hand him over for trial ... Bombing the Taliban to make them give up Bin Laden might kill innocents and would probably fail.” (*The New York Review of Books*, September 19, 2001, p. 4.)

Hva blir krigens utfall i Afghanistan?

Krig mot bin Laden eller krig mot Taliban?

- a) Bin Laden tas – Taliban består
- b) Taliban faller – borgerkrigen intensiveres
- c) Taliban faller – FN og en koalisjonsregjering tar over

Kan FN skape og bevare fred i Afghanistan?

Hva slags koalisjon er mulig? Nordalliansen + kongen + hvilke pashtuner? Lite grunn til å tro på noe samhold. Ingen grunn til å tro på effektivitet.

Hvem kan stille fredsbevarende tropper? Ikke USA og Storbritannia, ikke nabolandene Pakistan, Kina, Iran eller Russland. Trolig ikke kristne. Men kanskje Tyrkia, Marokko, Malaysia, kanskje Japan, hva med fjellandet Norge?

Uansett, hvis FN skal få lokal legitimitet etter at krigen er over, vil FNs opptreden under krigen være viktig. Hvis FN oppfattes som en ren støttespiller for de krigførende stormaktene USA og Storbritannia, vil dette trolig redusere FNs legitimitet i den afghanske befolkningen, i hvert fall blant pashtunene. Hvis FN i stedet fremtrer som et talerør for dem som lider både under bombekrigen og Talibans undertrykkelse, vil FN kunne ha et bedre utgangspunkt som støttespiller for en koalisjonsregjering etter at krigen er over.

Mary Robinson, FNs høykommissær for menneskerettigheter, viste etter min mening veien da hun allerede den 12. oktober krevde bombestans for å få inn forsyninger til de nødlidende. Bombekrigen henter sin folkerettslige legitimitet fra to resolusjoner som ble vedtatt enstemmig av FNs sikkerhetsråd henholdsvis den 12. september og den 12. september (resolusjon 1368) og den 28. september (resolusjon 1373). Disse resolusjonene definerer terrorangrepet på USA som en "trussel mot internasjonal fred og sikkerhet" og inneholder dermed den nøkkelformuleringen som skal til for å gi USA og Storbritannia et folkerettslig grunnlag for å bruke militære midler mot Osama bin Laden og Taliban-regimet, under forutsetning av at det kan bevises at bin Laden stod bak angrepet og at Taliban støttet ham. I den stemningen som rådde etter 11. september var det ingen medlemmer av FNs sikkerhetsråd som ønsket å stille seg på siden av kampen mot terrorismen. De stemte for resolusjonene, men det betyr ikke nødvendigvis at de aktivt ønsket et militært angrep på Afghanistan. Hvis FN i tida fremover opptrer som en ren støttespiller for USA og Storbritannias krig i Afghanistan, vil organisasjonens legitimitet ikke bare bli undergravd blant pashtunene i Afghanistan, men trolig i større deler av den muslimske verden. For FN må hensynet til de nødlidende komme først, og dessuten må FN målbevisst forberede seg på å rydde opp i det afghanske kaoset etter krigen – på en måte som forhindrer at FNs egne fredsbevarende styrker blir en forhatt okkupasjonsmakt. Afghanistan er blant de mest uregjerlige land i verden. Hvis FN tar på seg å skape og bevare fred i Afghanistan, og mislykkes, kan det ødelegge den organisasjonen som den 10. desember skal motta Nobels fredspris for 2001.

Sammensatt av topledte saker.