

Jon Hanssen-Bauer
Instituttssjef
Fafo Institutt for anvendte
internasjonale studier



FNs rolle for fred i Midtøsten

I dette innlegget vil jeg hevde at konfliktene i Midtøsten og forsøkene på å løse dem og legge grunnlaget for en varig fred i denne regionen, er nært knyttet til FN - til FN som internasjonal arena og som skaper av en internasjonal rettsorden. Samtidig har den rollen som FN har kunnet spille variert over tid. Etter at vi en periode har sett en klar styrking av FNs rolle innen rammen av det som har vært kalt "Oslo-prosessen", er rollen nå satt under kraftig press som en konsekvens blant annet av USAs hegemoni som dominerende supermakt og kapasitet til alenegang.

Det er også minst to andre forhold som fører til at legitimiteten og autoriteten til FN eroderer. Det ene er en byråkratisk arbeidsform og mangel på effektivitet og demonstrerbare resultater til de ulike FN-organisasjonene. Det andre henger sammen med beslutningsprosessene i FN. LA meg med en gang si at jeg ikke tar mål av meg å komme med noen gode svar på disse grunnleggende spørsmålene.

Da Britene trakk seg ut av Mandatområdet Palestina og tilbakeførte ansvaret til FN, hadde de bidratt til å legge brikkene på plass for de fleste konfliktene vi nå ser i regionen (ref 1921 og oppdelingen av området). Britene trakk seg da også ut i en anerkjennelse av at de ikke ville klare å håndtere og løse for eksempel den tiltagende konflikten mellom en jødisk befolkning som ble kraftig styrket gjennom innvandring og den palestinske. Britene trakk grensene og bidro til opprettelsen av Irak, og de etablerte det Hashemittiske kongedømmet Jordan som en buffer i øst mot ambisjonene om et stor-Israel etablert fra havet og til østbredden av Jordan-elven. Britene trakk seg ut med en anbefaling til FN om å løse de gjenstående problemene med å dele området vest for Jordan-elven i to stater, en for jøder og en for palestinere. FN vedtok som kjent denne delingsplanen i 1947, og den umiddelbare aksepten på jødisk side av vedtaket og etableringen av den israelske staten, ga støtet til et felles militærangrep fra de omkringliggende arabiske

statene som ikke godtok delingsplanen eller aksepterte opprettelsen av Israel. FN klarte ikke å hindre krigen, eller så vidt jeg vet heller ikke å påvirke krigens forløp eller utfall. Det internasjonale samfunn aksepterte at staten Israel utvidet sitt territorium som en følge av krigen.

FN har siden vært dypt involvert i å løse de konfliktene som skapte krigen, for ikke å snakke om de som krigen skapte.

Siden dette, har konflikten mellom Israel og de omkringliggende statene stått kontinuerlig på sakskartet til FN. Ett viktig fokus har vært flyktningproblemet. FN opprettet en kommisjon for å løse flyktningproblemet og bidra til at flyktningene snarest ble gitt anledning av de involverte myndigheter til å vende hjem eller få erstatning for sine tap. Denne kommisjonen klarte aldri å fullføre sitt mandat.

FN opprettet også en institusjon for å sørge for levekårene til flyktingene, UNRWA. UNRWA skulle drive flyktingleirene og yte nødvendige, humanitære tjenester, samt å bidra til å sysselsette de arbeidsføre slik at de kunne forsørge seg og familiene. Denne organisasjonen har hatt betydelig suksess. Den har registrert flyktingene og klart å manøvrere mellom ulike politiske kraftfelt på en måte som har beskyttet flyktingene som i hele tiden

siden 1948 har levd i regionen. Gjennom denne organisasjonen og det faktum at i de fleste områdene fikk flyktingene etter hvert adgang til arbeidsmarkedene - og til dels flyttet ut av leirene - har det internasjonale samfunn og vertslandene sikret at den raskt

økende befolkningen ikke bare har overlevd, men etter hvert har fått en levestandard som ikke står mye tilbake for forholdene den vertslandenes egne befolkninger lever under. Men UNRWA kunne fungere hovedsakelig fordi de ikke opererte "politisk", men bare humanitært. FN har ikke kunnet levere en politisk løsning for flyktingene.

Når det gjelder utviklingen av den militære og politiske konflikten, har FN vært en relevant arena og viktig partner for partene i hele tiden fram til det siste, men uten at FN har kunnet avverge nye kriger. FN har deltatt i etableringer av våpenhvileavtaler og har overvåket gjennomføringen av disse ved bruk av FN-styrker. Rollen har på mange måter vært en reaktiv, overvåkende og reparerende rolle.

Partene har brukt FN på ulike måter. Særlig araberstatene har brukt Generalforsamlingen til å fremme kritiske synspunkter mot Israel. Israel har, på tross av at de er ett av få land som har referanse til FNs charter i sin konstitusjon og på tross av at landet aksepterte tidligere FN-vedtak som en forutsetning for å bli medlem, inntatt en kritisk og avvisende holdning til FN. Over en lang periode har ikke Sikkerhetsrådet

behandlet de grunnleggende prinsippene for løsning av konflikten eller gitt betydningsfull kritikk av israelske handlinger fordi USA har truet med eller brukt sin veto. Resultatet er at FN er blitt en arena for å fremme kritikk uten konsekvens for Israel, og uten at det folkerettslige avgjørende organet, Sikkerhetsrådet, har lagt føringer - før i det aller siste når det vedtok å støtte Veikartet for fred og Bush' formulering av

visjonen om en tostatsløsning og opprettelse av en palestinsk stat. FN var en arena for den kalde krigen, hvor de ulike leirene som støttet hver sine sider i konflikten, avholdt sine verbale krigføringer og ellers ble enige om tiltak som dempet konflikten, men ikke bygget freden. Konflikten ble håndtert, frosset.

"Resultatet er at FN er blitt en arena for å fremme kritikk uten konsekvens for Israel"

Oslo-avtalen representerer et brudd. Den referer til de sentrale FN-resolusjonen som grunnlag for den avtalen om å gjennomføre en fredsprosess som partene undertegnet i 1993. Avtalen henter dermed folkerettslige legitimitet fra FN. Samtidig ble partene enige om å bruke FN resolusjonene som grunnlag for forhandlingene, og ikke som en direkte definisjon av løsningene. Res. 242 krever som kjent tilbaketrekning fra okkuperte områder, riktignok med uklarheter, og etter forhandlinger. Partene ble enige om å komme fram til territoriet Israel skal trekke seg tilbake fra og grensene gjennom forhandlinger. I alle etterfølgende avtaler mellom partene videreføres disse referansene.

Etter 1994 så vi også en kraftig styrking av FN's rolle ved opprettelsen av UNSCO. Dette organet skulle koordinere mellom de ulike FN-organisasjonene som var i området. Terje Rød-Larsen bygget organet opp til å få en betydelig politisk rolle i forhandlingene mellom partene. Hans tilnærming var å løse stridigheter mellom ulike organer om lederrollen i givrelandssamarbeidet ved å få etablert Norge som en kompromisskandidat. Her brukte han partene aktivt. De var enige om at Norge var å foretrekke framfor

Verdensbanken, FN, EU eller USA. Samtidig bygget han opp et profesjonelt apparat i UNSCO og meislet seg en klar politisk rolle i kraftfeltene mellom disse sterke aktørene.

Rollen kulminerte i opprettelsen av Kwartetten, samarbeidet mellom USA, EU, Russland og FN. Dette organet, som jo er en merkelig konstruksjon, ble brukt som paraply for å sikre FN direkte innflytelse på premissene for et nytt, enhetlig internasjonalt fremstøt for å løse konflikten. UNSCO og Terje hadde en sentral rolle i å etablere Veikartet for fred. Dermed fikk FN en betydelig proaktiv rolle i å koordinere og bygge bro

“Terje Rød-Larsen bygget organet opp til å få en betydelig politisk rolle”

mellom de ulike, tunge internasjonale aktørene. Sikkerhetsrådets vedtak om tostatsløsningen kom som en formalisering og legitimering av denne internasjonale enigheten. Enigheten ble skapt i andre fora.

Jeg er dermed uenig i de som kritiserer Oslo-prosessen for å ha svekket FNs rolle eller for den saks skyld de folkerettslige prinsippene som er lagt til grunn gjennom FN-vedtak. Forholdet er omvendt. Oslo-prosessen brakte FN inn i en ny og mer aktiv rolle som har bidratt på avgjørende punkter til å bringe prosessen framover. Israels tilbaketrekning fra okkupasjonen i Libanon og etableringen av grensene mellom de to statene er et godt eksempel på en situasjon hvor FN spilte en avgjørende, konstruktiv og politisk operativ rolle i tillegg til en mer folkerettslig legitimerende. Det nye, siden 1994, er at FN for første gang spiller en sentral og konstruktiv rolle i å bygge fred i Midtøsten, politisk.

Dette er viktig, men det kan ikke dekke over at FN har et kritisk legitimitetsproblem i denne regionen, som i mange andre steder: Med unntak for UNRWA, klarer ikke FN å levere resultater som folk opplever endrer deres livsvilkår på avgjørende områder: For å ta Palestina igjen: De palestinske selvstyreområdene hadde økonomisk vekst fra perioden 1995 til år 2000. Dette kom av en massiv økning av internasjonal bistand og en positiv dra-effekt fra israelsk økonomi. Men denne økonomiske veksten var så langt fra å stå i rimelig forhold til folks forventninger om politiske løsninger, at de aller fleste oppsummerer at de opplevde økonomiske nedgangstider.

De siste årene har også vist oss at denne sentrale rollen utøves innen rammene av en helt avgjørende realitet: Den kalde krigen er over og USA står alene igjen som klodens eneste supermakt. USA har makt og evne til å utøve veto i internasjonale fora over alle forhold av betydning for utviklingen av relasjonene mellom partene, i hvert fall i Midtøsten. Dette har betydning for FN. I Midtøsten kan FN spille den rollen som USA ønsker at FN skal spille. Uten backing fra USA, ingen rolle til FN. Eller kanskje enda mer spissformulert: Uten at FN innordner seg USAs politiske ledelse, ingen rolle.

Okkupasjonen av Irak viser dette. Alle hevder at uten FN vil ikke USA kunne komme ut av hengemyra. Ikke minst det irakiske folket ønsker FN inn og USA ut. På den annen side, for tiden er USA den eneste som aksepterer å stille en militær makt som kan påta seg oppgaven å stabilisere landet militært. Samtidig er USA i landet for å kjempe krigen mot terrorisme. Dermed er det neppe aktuelt for USA og trekke seg ut og overføre ansvaret til FN. Det blir et ugreitt spørsmål om hvordan gi FN en rolle i å sikre en politisk overgang mens amerikansk militært nærvær fortsetter. Hvordan skape en klart definert og internasjonalt anerkjent rolle for FN som ikke gjør FN til en del av okkupasjonsmakten?

Dette dilemmaet er ikke skapt av Irak-krigen, men Irak-krigen skaper en helt ny situasjon på grunn av mangel på internasjonal enighet om både mål og virkemidler. I en slik konflikt er det ikke USA som tilpasser seg resten av verden, det er resten av verden som må tilpasse seg USA. Krigen viste at når resten av verden ikke vil det, er USA villig til å gå alene eller sammen med de få som vil.

Nå etter krigen, er situasjonen kanskje som Carl Bildt sa på et Fafo-seminar, "når vi står overfor en oppgave ingen kan bli enige om hvordan skal løses effektivt, kaller vi inn FN". Mange land ønsker nå FN tilstrekkelig inn til at det gir legitimitet, et fikenblad, til en ny tilnærming til USA.

Vi kan kanskje definere rollen til FN som et triangel hvor den ene siden består av en folkerettslig legitimerende funksjon. Den andre utgjøres av konkret, humanitær og fredsbyggende innsats. Den tredje er bruk av militær og annen makt på vegne av folket og det internasjonale samfunn som kan avvæpne de stridende parter og etablere et legitimt styre.

FN har problemer på alle tre fronter. FNs legitimitet er omstridt, blant annet på grunn av at et internt "demokratiproblem" i beslutningsprosessene. FNs evne til effektivt hjelpearbeid og gjenoppbygging av institusjoner og utviklingsfremmende arbeid er ikke det aller beste - og når det er bra kan prosessen likevel ikke lykkes i mangel av en politisk prosess. Leveres det ikke politisk rettigheter som respekterer folks rettigheter, er det lite bistand alene kan utrette ("upolitisk marshall-hjelp"). FNs evne til å mobilisere militære fredsbevarende eller fredsgjenopprettende styrker er ikke overbevisende for tiden. I alle de tre kantene sitter USA - enten vi liker det eller ikke - med nøkkelen: Vetorett som ofte er i bruk, økonomiske

midler til utviklingsarbeidet, makt til å definere politikken og militære muskler.

Ser vi tilbake på Oslo-prosessen igjen, er det at styrkingen av FNs rolle nok kom som en konsekvens av et profesjonelt UNSCO, men ikke desto mindre av amerikansk politisk mandat og økonomisk backing. Prosessens bane blir mangel på politiske løsninger. Oslo-avtalen opprettet intet organ som kunne tvinge partene tilbake til fornuft eller forhandlingsbordet, eller felles avklaring av facts for den sakens skyld, når prosessen gikk av sporet. Rundt dette bordet er det nå

bare to parter igjen i spillet: USA og Israel. Ingen av dem forholder seg for tiden konstruktivt til det palestinske selvstyret. Eller noe særlig til FN. Men når tiden nå kanskje er kommet for nye tiltak på bakken, med israelsk tilbaketrekking fra Gaza og deler av Vestbredden, er det mulig at Kvartetten igjen vil bli samlet og FN kan få en konstruktiv rolle.

"Jeg er dermed uenig i de som kritiserer Oslo-prosessen for å ha svekket FNs rolle"