

KONFLIKT INOM EN ORGANISATION

Klaus Törnudd

Den aktuella konflikten kring frågan om tillämpningen av artikel 19 i FN-stadgan — den som säger att »medlem av Förenta Nationerna, som häftar finansiella bidrag till organisationen äger ej rösträtt i generalförsamlingen, om de ogulda beloppen sammanlagt uppgå till eller överstiga medlemmens fastställda bidrag till organisationen för de två sistförflutna hela åren» — uppvisar vissa drag, som förefaller att göra den användbar som illustration till den moderna formen av abstrakt konfliktanalys. Härmed åsyftas framför allt de bandrytande studier, som på basen av spelteori samt matematisk och ekonomisk analys bl.a av *Schelling* och *Boulding* har utvidgats till att omfatta många slag av konfliktsituationer, även internationella politiska konflikter.

Utgången i den aktuella betalningskonflikten inom FN torde vara känd senast i början av december 1964. Nedanstående analys utgår från en beskrivning av situationen sådan den ter sig ett par månader före ifrågasvarande session av generalföresamlingen. Eftersom avsikten inte är att i detalj beskriva den tidigare historiska utvecklingen, eftersom situationen kan ändras i grund innan detta publiceras och eftersom en viss förenkling och schematisering har tett sig ändamålsenlig i förening med koncentration på två huvudantagonister samt vissa plausibla men odokumenterade antaganden, har aktörerna betecknats med symboler.

A och B är antagonister och samtidigt de viktigaste medlemmarna i organisationen F, vars totala medlemsantal är n. Med vissa för detta resonemang oväsentliga graderingar anser både A och B det ligga eget intresse att själva tillhöra F och därigenom i mån av möjlighet påverka dess aktiviteter, vinna inflytande hos övriga medlemmar osv. I närvarande situation anser även både A och B det ligga i eget intresse att också den andra antagonistiska parten tillhöra F, dels emedan F i viss grad utgör en internationell trygghetsfaktor, dels emedan den andra partens avlägsnande skulle göra F mindre attraktiv för många av de övriga medlemmar, som vardera önskar påverka. B är emellertid missnöjd med vissa av F:s aktiviteter, som

inte är förenliga med B:s intressen eller i varje fall inte har genomförts på det sätt och under de former som B skulle önska (formellt är det fråga om proceduren för beslut om inledande av vissa aktiviteter). B vägrar därför att betala sin andel av finansieringen av dessa aktiviteter och framför vissa skäl för att förklara dem illegitima och på den grund även betalning för dem illegalt. A å sin sida håller före, att det är illegalt att *inte* betala för dessa aktiviteter.

Idealläget ur A:s synpunkt vore då, att både A och B kvarstår inom F och betalar för alla dess aktiviteter samt att F:s aktiviteter fortgår som förut eller i varje fall att inget principbeslut fattas om uteslutning i framtiden av vissa typer av hittills bedrivna aktiviteter. Idealläget ur B:s synpunkt skiljer sig från A:s idealläge genom att vissa former av aktiviteter förklaras illegala och ingen behöver betala för dem.

Den juridiska argumenteringen i frågan är inte av större praktisk betydelse, eftersom det inte finns någon rättsordning, som kan binda både A och B och garantera verkställigheten av ett judiciellt beslut. Internationella domstolen har visserligen genom majoritetsbeslut gett stöd åt den tolkning som A företräder och majoriteten av F:s medlemmar har uttryckligen godtagit ifrågakvarande domstolsbeslut, men detta hindrar inte B att fortfarande beteckna A:s tolkning som rättsstridig.

Frågan är nu vilka påtryckningsmedel A och B förfogar över för att påverka konfliktens utgång.

A hävdar, att förseningen av betalningen nu har nått den omfattningen, att B enligt stadgan automatiskt bör förlora sin rösträtt inom organisationens församling. Ett enkelt konstaterande av ordföranden bör således vara nog. B hävdar, att en medlem inte kan fräntas sin rösträtt annat än enligt den i stadgan förekommande allmänna regeln om »suspenderande av medlemskapet åtföljande rättigheter och privilegier» enligt särskilt beslut med två tredjedelars majoritet (jfr FN-dokumentet A/5431).

Ordförandens självständiga roll i det här sammanhanget är för övriga obetydlig. Vilken ståndpunkt han än intar i fråga om en medlems »automatiska» förverkande av sin rösträtt, kan en medlem alltid opponera sig mot hans förvarande och kräva omröstning. Omröstningen kan formellt gälla procedurfrågan — ordförandens förvarande, men det är i varje fall tydligt, att en omröstning under alla omständigheter kan väntas, som i praktiken ställer alla medlemmar inför tvänget att ta ställning till frågan om B bör eller inte bör förlora sin rösträtt. A skulle uppenbarligen föredra att få saken avgjord med ett enkelt konstaterande utan omröstning, men särskilt som precedensfall saknas, är en omröstning oundviklig.

A:s strategi går ut på att framsta så amedgörlig som möjligt, förmå så många medlemmar som möjligt att öppet ansluta sig till A:s ståndpunkt inte bara

i fråga om betalningsskyldigheten utan också i fråga om bredvillingheten att tillämpa den sanktion, som berövandet av rösträtten innebär. För att hotet om berövande av rösträtten skall framstå så trovärdigt som möjligt, motiveras denna inställning med hänvisning till rättsprinciper, som bör tillämpas lika opartiskt på alla medlemmar oavsett om de annars är allierade med A eller B. A hävdar att varje annan ståndpunkt skulle skada hela organisationen F.

B:s strategi går ut på att framställa den positionen som lika omedgörlig och lika starkt som A hävda, att den grundar sig på rättsprinciper, som inte kan ringaktas. Därtill framhålles, att inga påtryckningsmedel kan förmå B att betala, att varje ställningstagande mot B i denna sak betraktas som en »ovänlig handling» och att varje försök att beröva B rösträtten kommer att medföra ökad internationell spänning och skada hela organisationen F. B har varnat att det vore »oklokt» att komma med hotelser överhuvud i mellanhavanden med B. B strävar således att på förhand göra A och A:s anhängare ansvariga för en internationell kris, som följer verkställandet av hotet om rösträttens fråntagande. Det är denna B:s reaktion som har gjort hela situationen tydligt bipolär i anslutning till den allmänna antagonismen mellan A och B; annars skulle den närmast ha uppfattats som en sak mellan F och B. Fortfarande kan A:s hot endast förverkligas som en formell handling av F, vilket också innebär att hotet är svårt att eliminera eller »ta tillbaka», då vilken som helst medlem av F kan ta upp det och stadgan också kräver ett avgörande i tolkningsfrågan i en eller annan riktning.

Ett hot innebär att en part på förhand begränsar sina handlingsalternativ i en situation, vars inträdande beror på den andra partens uppträdande. Beränsningen av alternativen sker så att de är ägnade att avhålla den andra parten från att utlösa dem. Det är sålunda uppenbart, att den hotande parten helst inte skulle välja ifrågakavande handlingsalternativ. För att ett hot skall vara effektivt, fordras det framför allt att det är trovärdigt, dvs. den andra parten måste bli övertygad om att hotet faktiskt verkställs i den angivna situationen. En part som räknar med att framgång genom ett visst hot har således all anledning att förhand binda sig vid hotets fullföljande och undvika alla handlingar, som kan tyda på att det är fråga om bluff, att parten när det gäller ändå inte kommer att ha tillräckligt stark motivation för hotets fullföljande. Såsom *Schelling* har påvisat (s. 37), kan en »svagare» part ofta vinna, om den lyckas på förhand binda sig hårdare vid en viss position, så att det endast är den andra parten som överhuvud *kan* göra eftergifter och kompromissa. Förmågan att betvinga motståndaren kan således bero på förmågan att binda sig själv och därigenom till synes övervältra ansvaret för följderna på den andra parten.

Eftersom både A och B har gjort flere offentliga och kategoriska uttalanden om sina ställningstagande, förefaller båda parterna hårt bunda. Utan prestigeförlust kan ingendera backa ut ur sina respektive ställningar, fast det hör till spelet att vardera säger, att en fast hållning kommer att tvinga den andra till reträtt.

A:s och B:s hot är asymmetriska. A:s hot är konkret och begränsat: förlust av rösträtten för B och vissa andra medlemmar inom ett av F:s talrika organ, om de inte betalar. För att det skall kunna förverkligas, kräves medverkan av ett relativt stort antal medlemmar inom F. Detta faktum minskar i någon mån A-hotets trovärdighet; för att det skall bli verkligt trovärdigt, borde ju helst över hälften av F:s medlemmar binda sig vid hotet. I stället för att försöka stärka sitt primära hot kan man tänka sig att A skulle göra ett nytt strategiskt drag för att svara på B:s hotelser. Två typer av sekundära A-hot kommer i fråga: 1) A binder sig vid ett visst handlingsalternativ i det fall, att både A:s och B:s primära hot förverkligas, och 2) A dinder sig vid ett visst handlingsalternativ i det fall, att A:s primära hot misslyckas, dvs. B förlorar trots allt inte sin rösträtt. Den första typen av sekundärt hot kan framföras långt på förhand, om så önskas, ty den minskar inte trovärdigheten hos det primära hotet. Ett sådant sekundärt hot är emellertid svårt att konkretisera i den aktuella situationen, emedan B:s hot är så pass obestämt. I det andra fallet kunde A ställa upp ett symmetriskt hot t.ex. genom att å sin sida tala om en ofrånkomlig skärpning av den internationella spänningen som en följd av ett flertalsbeslut att inte frånta B rösträtten. Ännu mera symmetriskt skulle hotet bli, om A t.ex. skulle hota att själv upphöra med vissa betalningar till F, ifall B:s position godkännes. A skulle naturligtvis inte kunna hota upphöra med samma betalninga som B har vägrat att betala, ty detta kunde uppfattas som stöd för B:s position. Överhuvud kan man hålla före, att det sekundära hotets framförande i det andra fallet är ägat att minska trovärdigheten hos det primära hotet.

Frågan om användbarheten av sekundära hot överhuvud torde vara otillräckligt analyserad inom konflikteorin. Man har mest studerat militära situationer, där det anses vara en fördel att ha ett starkt sekundärt hot, en förmåga att ge igen när den andra parten har verkställt sitt hot (second-strike capability), ty detta ökar antalet egna handlingsalternativ och kan verka stabiliserande på hela situationen (frestelsen att preventivt förverkliga det primära hotet minskar). Såsom ovan synes, kan man emellertid i vissa sammanhang åtminstone diskutera frågan om lämpligheten av sekundära hot i den bemärkelsen, att man binder sig vid ett visst alternativ på förhand för det fall, att det primära hotets förverkligande misslyckas.

Trots att B:s hot är mera obestämt (skärpning av den internationella situationen, skadande av F), är det så till vida lättare att göra trovärdigt, att

det kan verkställas av B ensam och dessutom riktas mot var och en, som stöder A:s hot särskilt (ställningstagande betraktas som »ovänlig handling»). B:s hot kräver dessutom mindre av tredje parter, då de på grund av frågeställningen uppenbarligen inte behöver stöda B utan det är nog för B om de avhåller sig från ställningstagande mot B.

Det är tydligt att det är av stor betydelse för trovärdigheten av respektive hot hur majoriteten av de övriga medlemmarna ställer sig. I synnerhet om konflikten fortsätter som en hård och omedgörlig konfrontation mellan A och B, är det sannolikt att det uppstår en tendens att dra sig undan ställningstagande, vilket således är till nackdel för A. Om man betecknar antalet stater som aktivt stöder A med a och antalet som aktivt stöder B med b , så kan det lätt hända, att

$$a+b < n - (a+b)$$

eller t.o.m. att $\frac{n}{2} > a+b$ eller rent av $\frac{n}{3} > a+b$, medan övriga stater av-

håller sig i alla omröstningar för att inte bli beskyllda för »ovänlig handling» eller framkallande av en internationell kris. Risken att A:s hot förverkligas existerar då fortfarande, emedan även en liten medlemsgrupp, en minoritet av hela n , kan fatta ett majoritesbeslut, då många avhåller sig i omröstningen. Ett sådant beslut är naturligtvis föga auktoritativt, men juridisk är det fullt verksamt.

Situationen utmärkes av ett A och B i ganska liten grad hotar varandra direkt. A:s primära hot riktas visserligen mot B, men inte uteslutande mot B. B:s hot riktar sig mest konkret mot andra medlemmar av F och dessutom i allmänhet mot den »internationella situationen», vari A naturligtvis ingår. Detsamma gäller inriktningen av A:s eventuella sekundära hot. Både A och B har visserligen till sitt förgogande maktmedel, vilka fungerar som ömsidiga hot i hela den internationella maktbalansen, men det är inte fråga om att aktualisera bruket av dessa maktmedel i konflikten krig betalningarna till F. Svårigheten är här att finna hot som står i proportion till konfliktens betydelse; ett oproportionerligt stort hot, t.ex. ett hot om våldskrig i ovan beskrivna situation, kunde knabbast göras trovärdigt och skulle följaktligen förlora sin effektivitet (jfr *Schelling* 35 f.).

Det har redan konstaterats, att A:s hot inte gärna kan dras tillbaka. Frågan är om det finns andra möjligheter att undvika utlösande av de ovan nämnda hotelserna. Det är svårt att föreställa sig att A t.ex. skulle betala B:s skuld eller en del av den, ty detta skulle bli en prestigeförlust för A; B skulle kunna påstå, att detta innebär ett faktiskt accepterande av B:s tes om att de, som har gjort sig skyldiga till illegala handlingar i F:s namn, också bör stå för kostnaderna. Man kan också tänka sig att med av sin principiella ståndpunkt skulle göra en donation till F, som eventuellt av F och

A kunde uppfattas som delatagande i finansieringen av de kontroversiella aktiviteterna. En sådan lösning skulle bock uppenbarligen komma att tolkas som en förlust för B, om inte kompletteras med medgivanden från A:s sida på något annat område. En intressant utväg vore att ett antal medlemmar XYZ, som inte hör till vare sig A:s eller B:s aktiva bundsförvanter, åtar sig att betala B:s skulder eller åtminstone betala t.ex. så mycket per månad, att B inte förlorar sin rösträtt (hurvida det är juridiskt möjligt att göra sådana inbetalningar på en annan medlems vägnar kan inte här utredas). Denna utväg kunde möjligen sökas, om XYZ har en stark motivation att nå samma idealläge som A men absolut inte är villiga att förena sig med A:s hot mot B. Intressant situationer kan uppstå, om man tänker sig att det är endast det mot B riktade hotet som elimineras eller fjärras, antingen genom en åtgärd av XYZ eller på annat sätt, varvid A:s kvarstående hot komme att riktas mot en eller flere mindre stater och inte direkt mot B, eventuellt t.o.m. mot en stat som inte annars är allierad med B.

I verkligheten är det naturligtvis troligt, att situationen kommer att upplösas sig på ett helt annat sätt än något av de ovan antydda — och upplösningen är sannolikt redan känd, när detta kommer i tryck. Avsikten med detta försök är som sagt inte att utpeka någon lösning eller komma med förutsägelse rörande verkligheten utan endast att illustrera den abstrakta konfliktanalysen med utgångspunkt i en verklig situation.

LITTERATURHÄNVISNINGAR

Av grundläggande betydelse är »Thomas C. SCHELLING, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press 1960». Dessutom kan hänvisas till »Kenneth E. BOULDING, *Conflict and Defence, A General Theory*, Harper & Brothers 1962» samt »Herman KAHN, *Thinking about the Unthinkable*, Horizon Press 1962», i synnerhet sjätte kapitlet (»Some Thoughts on International Bargaining and the Game of Chicken»).

Beträffande FN:s finansieringskris kan hänvisas till dagspressen, till diverse FN-dokument, i synnerhet serien A/AC. 113, samt till följande tidskriftsartiklar: »Inis L. CLAUDE, Jr., *The Political Framework of the United Nations Financial Problems*, International Organization, Vol. XVII, No. 4, Autumn 1963», Leo GROSS, *Expenses of the United Nations for Peace-Keeping Operations: The Advisory Opinion of the International Court of Justice*, International Organization, Vol. XVII, No. 1, Winter 1963» samt »Norman J. PADEL FORD, *Financial Crisis and the Future of the United Nations*, World Politics, Vol. XV, No. 4, July 1963». Utförliga bakgrundsuppgifter ingår i det nyutkomna verket »John G. STOEISSINGER, *Financing the United Nations System*, The Brookings Institution 1964».