

VIÐHORF

tímarit um alþjóðamál

Íhlutun í nafni
mannúðar

VIÐHORF

Tímarit um Alþjóðamál

1. tölublað, apríl 2001

Ritnefnd:

Magnea Marinósdóttir, Anna Hjartardóttir, Alda Sigurðardóttir.

Ritstjóri og ábyrgðarmaður: Magnea Marinósdóttir

Hönnun/umbrot: Friðjón R. Friðjónsson

Prentun: Prentmet

Útgefandi: Varðberg - Félag ungs fólks um vestræna samvinnu

Fylgt úr hlaði

Ávarp formanns Varðbergs

Það er okkur í stjórn Varðbergs mikil ánægja að sjá nýtt tölublað Viðhorfs koma út. Á þessu fyrsta ári nýrrar aldar eru tvíþætt tímamót framundan: 50 ára afmæli Varnarsamningsins á milli Íslands og Bandaríkjanna annars vegar og 40 ára afmæli Varðbergs þann 18. júlí hins vegar. Það er því vel við hæfi að nýtt tölublað okkar ágæta rits líti nú dagsins ljós.



Þegar litið er um öxl á hlutverk og starfsemi Varðbergs tel ég að vel hafi tekist til í starfsemi félagsins. Félagið hefur í tæp 40 ár starfað ötullega að upplýsingaöflun og miðlun um samstarf og menningu vestrænna þjóða og um markmið Atlantshafsbandalagsins, sem á síðustu 10 árum hafa verið endurskoðuð í kjölfar breyttrar heimsmýndar.

Eins og pólitískt landslag heimsins, þá hefur okkar ágæta félag einnig breyst. Í stað starfsemi í anda hinna gömlu átakalína Kalda stríðsins hefur Varðberg með útgáfustarfsemi, funda- og ráðstefnuhaldi í samstarfi við Samtök um vestræna samvinnu tekist að halda á lofti opinni og upplýsandi umfjöllun um utanríkismál. Að mínu mati hefur sú umfjöllun verið laus við þann tilfinninga- og áróðursstimpil, sem því miður einkennir enn þann dag í dag málf lutning einstaka aðila og félagasamtaka, sem skoðun hafa á utanríkismálum þjóðarinnar.

Viðhorf, tímarit um alþjóðamál, kemur nú út. Frá því að það var fyrst gefið út í apríl 1964 hafa margir mætir einstaklingar lagt hönd á plóginn við að halda úti opinni og fræðilegri umræðu um utanríkis-, öryggis- og varnarmál. Á því 37 ára tímabili, sem tímaritið hefur verið gefið út, hefur landslagið í utanríkis- og öryggismálum breyst til muna. Við, sem saman störfum í Varðbergi, Félags ungs áhugafólks um vestræna samvinnu, hefur þótt sárlega vanta heildstæða samtímaumfjöllun um utanríkis-, öryggis- og varnarmál að ógleymdri umfjöllun um verkefni og skyldur alþjóðastofnanna í síbreytilegum heimi. Fyrir hönd stjórnarmeðlima Varðbergs vona ég, lesandi góður, að framlag okkar til umræðunnar um utanríkis- og varnarmál með þessari útgáfu sé verðugt.

Virðingarfyllst,
Gestur Páll Reynisson,
formaður Varðbergs.

EIMSKIP

**Varðberg vill þakka eftirtöldum
fyrirtækjum stuðning:**

**OLÍS
ÍSTAK
DELTA**

4

Íhlutun í nafni mannúðar

Lok Kalda stríðsins í kjölfar falls Berlínarmúrsins og hruns Sovétríkjanna markaði vatnaskil á sviði öryggis- og varnarmála bæði vestan hafs og austan. Ríkjasambönd eins og Sovétríkin og fyrrum Júgóslavía, sem réttlætt voru og haldið saman af hugmyndafræði, létu undan frjálslindum markaðs- og lýðræðisgildum. Límið var uppborðað. Fyrir mörg hinna nýfrjálsu ríkja í mið- og austur Evrópu var tíundi áratugur 20. aldarinnar upphafið að vegferð inn í veröld velmegunar. Það var þó ekki hlutskipti allra.

Átökin á Balkanskaga hafa þegar haft söguleg áhrif á Atlantshafsbandalagið er það í fyrsta sinn í fimmtíu ára sögu sinni hlutaðist til um innanríkismál fullvalda ríkis, í nafni mannúðar, árið 1999. Átökin leystu úr læðingi aukinn þrýsting frá bandarískum stjórnvöldum um að ríki Evrópu geti gripið til aðgerða án aðstoðar þeirra við aðsteðjandi vanda í álfunni sem og aukinn vilja ríkja í Evrópu til að geta gætt eigin öryggishagsmuna.

Átökin á Balkanskaga hafa einnig leitt til aukinnar samvinnu á milli alþjóðlegra og svæðisbundinna stofnana eins og Sameinuðu þjóðanna, Atlantshafsbandalagsins, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og Rauða krossins við friðargæslu, sem hið herlausa Ísland hefur tekið þátt í og hyggjast leggja meira til á komandi árum.

Það var í ljósi þessa, sem að stjórn Varðbergs, Félags ungs áhugafólks um vestræna samvinnu, ákvað að gefa út rit tileinkað þróun öryggis- og varnarmála og einkum þeirri hernaðaraðgerð NATO, sem skilgreind hefur verið sem „íhlutun í nafni mannúðar.“

Anna Hjartardóttir og Alda Sigurðardóttir skipuðu ritnefnd ásamt undirritaðri.

En vikjum nánar að greinahöfundum blaðsins. Til að byrja með vill ritnefndin þakka háttvirtum utanríkisráðherra, Halldóri Ásgrímssyni, fyrir hans framlag. Grein ráðherra fjallar um afstöðu Íslands til þróunar öryggis- og varnarmálastefnu Evrópusambandsins (ESB). Í annan stað er það mikið ánægjuefni að framkvæmdarstjóri NATO, skoski lávarðurinn Georg Robertson, skrifar grein um hlutverk NATO á nýrri öld. Í grein sinni kemur hann meðal annars inn á atburði undanfarinna ára og endar á umfjöllun um öryggis- og varnarmálastefnu ESB og stöðu Íslands.

Næstur er Gunnar Gunnarsson sendiherra. Grein hans er um Íslensku friðargæsluna, sem ríkisstjórnin hyggst koma á fót innan skamms og auka þar með framlag sitt til öryggismála á alþjóðavettvangi. Eins og fram kemur í grein Gunnars eru tilteknar ástæður sem liggja að baki því að friðargæsla er orðin mun víðtækari en hún var áður og í þessu samhengi má geta þess að í dag eru alls 15 friðargæsluveitir starfandi á vegum Sameinuðu þjóðanna og þar af eru 10 tilkomnar síðasta áratug.

Þórir Guðmundsson upplýsingafulltrúi Rauða krossins, Valur Ingimundarson sagnfræðingur og Urður Gunnarsdóttir blaðamaður Morgunblaðsins ríða næst á vaðið með greinar, sem eru nokkurs konar uppgjör við þema blaðsins. Þórir fjallar um hlutverk Rauða krossins á vettvangi stríðsátaka fyrr og nú. Hann varpar fram spurningum í tengslum við lögmæti



hernaðaríhlutunar í nafni mannúðar og þann vanda sem Rauði krossinn, sem hlutlaus aðili á milli stríðandi fylkinga, stendur frammi fyrir í samskiptum sínum við annan þriðja aðila, sem ekki er hlutlaus. Hann kemur víða við í grein sinni og fjallar meðal annars um sprengjur og vopn, konur og börn, stríðsglæpi og alþjóðlega dómstóla. Valur hefur sérhæft sig í samtímasögu, m.a. sögu Atlantshafsbandalagsins og fjallar grein hans um loftárásir NATO á Júgóslavíu og lögmæti þeirra. Urður starfaði á vegum utanríkisráðuneytisins fyrir Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu í Kosovo fyrir og eftir loftárásir NATO á Júgóslavíu. Grein Urðar er því nokkurs konar lærdómsrík reynslusaga fyrir þá, sem hafa hug á því að bjóða fram krafta sína til friðargæslu. Hún bregður upp raunsannri mynd af því að þrátt fyrir að framlag friðargæsluliða í þágu friðar sé ómetanlegt þá getur verið mjög erfitt að mega síns lítils gegn langvarandi óvild og hatri íbúa í garð hvers annars.

Senn eru 50 ár liðin frá því að varnarsamningurinn á milli Íslands og Bandaríkjanna var undirritaður. Dr. Micheal Corgan, aðstoðarprófessor við Boston háskóla í Bandaríkjunum og gestakennari við Háskóla Íslands, slær lokatóninn með grein, sem fjallar um samstarf ríkjanna tveggja á sviði öryggis- og varnarmála undir formerkjum Atlantshafsbandalagsins. Þar varpar hann meðal annars fram þeirri spurningu hvort sameiginlegur óvinur sé nauðsynlegur fyrir viðgang Varnarsamningsins og Atlantshafsbandalagsins.

Stjórn Varðbergs vill koma á framfæri þökkum til greinahöfunda fyrir þeirra framlag. Birgi Loftssyni er þakkað fyrir að útvega myndefni úr ljósmyndasafni utanríkisráðuneytisins. Myndir við grein Urðar og Þóris eru úr þeirra eigin smíðju en myndefni við grein Vals er fengið frá the Associate Press og birt með góðfúslegu leyfi þeirrar fréttastofu fyrir milligöngu Steingríms Sigurgeirssonar, fréttastjóra erlendra fréttu hjá Morgunblaðinu, og er honum þakkað hér með.

Það er von þeirra, sem að blaðinu standa, að það megi verða gagnlegt innlegg í umræðuna um öryggis- og varnarmál í framtíðinni.

Magnea Marinósdóttir
ritstjóri

NATO: Shaping the Strategic Environment

Georg Robertson Iávarður,
framkvæmdastjóri Atlantshafsbandalagsins

Security in the 21st century is what we make of it. The future can be shaped if there is a common vision, and the means and solidarity to implement it.

These are the principles that have guided all of NATO's efforts to shape the strategic environment following the end of the Cold War. During the past decade, we have developed solid ties with nations across the entire Euro-Atlantic area. We have admitted the Czech Republic, Hungary and Poland into the Alliance, and kept NATO's door open for further new members. We have established special relationships with Russia and Ukraine. And, last but not least, we have faced up to the challenge of addressing violent conflict in the Balkans. With these policies, we have helped to advance the transformation of Europe. All these efforts demonstrate the enduring value of the NATO Alliance. Security is teamwork, and the Alliance has shown to be a very effective team.

Like most effective teams, NATO is made up of members with different strengths. But all Allies share a belief in the same fundamental values: freedom, democracy, and fundamental human rights. All Allies regard the Alliance as the basis for their collective defence. And all Allies are important because of the political support they lend to the Alliance, and to the policies which it pursues. In this sense, Iceland's contribution to the team is no less significant than that of other Allies.

Security is not only teamwork, it is also work in progress, requiring constant attention. So, as we enter a new century, we must consolidate our achievements and prepare to face the new challenges that lie ahead. The most important ones are:

(1) Establishing long-term peace and stability in South-East Europe. This requires us to look beyond the current peacekeeping operations in Bosnia and Kosovo and devise a broader approach for economic prosperity, security and stability for the region. In supporting the EU's Stability Pact, NATO's Southeast Europe Initiative explores new ways to foster regional security cooperation and to create incentives for reform. Prospects for positive change throughout the region have improved significantly with the politi-

cal changes that have taken place in the Federal Republic of Yugoslavia. NATO and other Euro-Atlantic institutions have embraced the newly democratic Yugoslavia and are keen to work with its leaders as well as those of its neighbours to solve the problems of the region and help bring South-East Europe back into the European mainstream.

(2) Moving the NATO-Russia relationship forward. A new Euro-Atlantic security architecture cannot be built without Russia. That is why a strong NATO-Russia relationship is in the interest of all of Europe. NATO and Russia are making up for the time lost during the Kosovo crisis and are exploring cooperation in a wide range of areas, ranging from crisis management to arms control to preventing proliferation. A close NATO-Russia relationship may not mean agreement in each and every case. Yet we should be able to achieve a relationship where disagreement in one area does not hinder progress in another. Such a relationship is possible – and within reach.

(3) Advancing NATO's relationship with Ukraine. Ukraine is a nation of pivotal importance for European security and stability. That is why NATO has developed a distinct relationship with this country. Priority areas for NATO-Ukraine cooperation involve cooperation in peacekeeping, including joint training, logistics and education, seminars, and exchanges of experts. NATO also assists Ukraine in the challenge of defence reform. With NATO's help, a stable, democratic and independent Ukraine can become a net contributor to security and stability in Europe.

(4) Continuing NATO's "open door" policy. Europe should not only deepen, but also widen. This means that we have to keep NATO's door open, and that we must help aspirant countries to prepare themselves for eventual future membership. NATO's Membership Action Plan (MAP) is designed to achieve this. It entails the submission by aspiring members of individual annual national programmes on their preparations for possible future membership. It also entails a focused and candid feedback mechanism as to the progress being made. This maximises the benefits for the aspirant countries, by providing them with a solid framework to structure their membership preparations. NATO Heads of State

and Government will meet in 2002 to review progress and consider the way ahead on enlargement.

(5) Deepening NATO's relations with all its Partners. Partnership and cooperation have become key elements of any successful approach to security in today's Europe. Without our Partners, large-scale peace support operations, such as in Bosnia and Kosovo, would be almost impossible. That is why the Partnership for Peace programme and the Euro-Atlantic Partnership Council will become even more operational and effective – with new ideas on joint force planning, joint peace support operations, regional security cooperation and supporting long-term stability for South-Eastern Europe.

(6) Improving our military capabilities. The Kosovo campaign has demonstrated the need to enhance interoperability and sustainability among our forces. The forces of all NATO Allies need to have the equipment and the technology to work together seamlessly. They need to be able to move long distances effectively and quickly. They must be able to communicate with one another, service-to-service, Ally-to-Ally, in a world where computer and information technologies are becoming part of the modern soldier's basic kit. NATO's Defence Capabilities Initiative is aimed at meeting these challenges.



And finally, building a true European Security and Defence Identity (ESDI). A Europe that acts more coherently on security matters is needed both to advance European integration and to create a more mature transatlantic relationship. The Kosovo crisis demonstrated the vast asymmetry between U.S. and European defence capabilities. Until now, a European Union that is an economic

powerhouse on a par with the United States is barely visible as a security actor when it comes to problems at its own doorstep. We have to make sure that in future crises we are not having just one alternative: NATO or nothing.

An ESDI that achieves these goals is a winning formula. And it is this kind of ESDI that is now taking shape. By 2003, the EU intends to be able to mount a 60,000 strong rapid reaction force. This indicates that the EU is willing to go beyond new institutional mechanisms and also look into the military capabilities to underpin them. NATO

has been keen to help build a workable ESDI. Once the NATO-EU relationship has evolved fully, we will have arrangements in place whereby NATO could support the EU operationally when Europe takes the lead in handling a crisis. There will be satisfactory arrangements to allow all non-EU NATO members, including Iceland, to participate in EU-led operations if they so desire. And we will have developed a defence planning approach that can support EU requirements while maintaining the coherence of NATO's tried and tested system.

While the transatlantic link and the Article V commitment to collective defence remain essential elements of the Alliance, NATO has shown itself remarkably adept, not only in responding to a volatile security environment, but in actively fostering greater stability and security throughout the Euro-Atlantic area. The Alliance is well placed to continue doing so. The vision is there. The already impressive means are being fine-tuned. The solidarity has never been lacking.

Georg Robertson lávarður er fæddur 1946 í Skotlandi. Hann útskrifaðist með meistaragráðu í hagfræði árið 1968. Robertson var fyrst kosinn á þing árið 1978. Sem þingmaður til ársins 1999 þjónaði hann margvíslegum embættum á sviði utanríkis- og varnarmála, að síðustu embætti varnarmálaráðherra í ríkisstjórn Verkamannaflokksins frá 1997 til 1999. Það ár hlaut hann lávarðatign sína og lét af ráðherraembætti til að taka við sem framkvæmdarstjóri Atlantshafsbandalagsins.

Staða Íslands í breyttu öryggisumhverfi Evrópu Óbreytt mikilvægi Atlantshafstengslanna

Halldór Ásgrímsson, utanríkisráðgjafi

Nú eru senn fimmtíu ár liðin frá því að tvíhliða varnarsamningur Íslands og Bandaríkjanna var gerður. Á fimmtíu árum hefur heimsmynd okkar breyst í flestu tilliti en þrátt fyrir það þjónar varnarsamstarfið við Bandaríkin og NATO-aðildin enn sem fyrr öryggishagsmunum Íslands. Ísland er órjúfanlegur hluti lífæðar bandalagsins yfir Atlantshafið, tengsla Bandaríkjanna og Evrópu. Í samvinnu við bandarísk stjórnvöld munum við fagna þessum áfanga og farsæla varnarsamstarfi þann 5. maí næstkomandi.

Í grein minni mun ég leggja höfuðáherslu á þá þróun sem varðar íslenska öryggis- og varnarsamstarfið hvað mest nú á nýrri öld, þróun sameiginlegrar evrópskrar öryggis- og varnarstefnu, og hversu mikilvægt er að sú þróun veiki í engu Atlantshafstengslin, heldur fremur styrki.

Breytt öryggisumhverfi

Að Kalda stríðinu loknu hafa björtustu vonir manna um frið og lok átaka ekki ræst. Hörmungarnar á Balkanskaga eru sorglegur vitnisburður þar um. Breyttir tímar krefjast viðbragða alþjóðasamfélagsins við ýmsum nýjum hættum sem við þurfum að gefa meiri gaum en áður, ekki síður á Íslandi en annars staðar. Hvernig skal bregðast við útbreiðslu geryðingarvopna, skipulagðri glæpastarfsemi, hryðjuverkahópum, kúgun minnihlutahópa og þjóðerniserjum? Heimurinn er orðinn að samofinni heild þar sem örlög þjóða spinnast saman fyrir tilstuðlan tækni sem hvorki á sér landamæri né endamörk og sem kallar á aukið samráð og samstarf ríkja og alþjóðlegra og svæðisbundinna stofnanna.

Skoðum það gjörbreytta öryggisumhverfi sem við stöndum frammi fyrir nú. Öryggis- og varnarmál álfunnar eru öll í mikilli gerjun og ekki einfalt að spá fyrir um þá mynd sem blasa mun við að fimm eða tíu árum liðnum. Í mínum huga er ekki langur tími liðinn frá falli Berlínarmúrsins en á þeim tíma hafa gífurlegar breytingar orðið í álfunni allri. Atlantshafsbandalagið og verkefni þess hafa þegar tekið mið af þessum breytingum. Þrjú fyrrum Varsjárbandalagsríki eru nú fullgildir aðilar NATO, Ungverjaland, Pólland og Tékkland. Níu önnur ríki

Mið- og Austur-Evrópu hafa sótt um aðild að NATO og eru nú í nánú samstarfi við bandalagið vegna undirbúnings aðildar á grundvelli svonefndar aðgerðaráætlunar, sem samþykkt var á 50 ára afmælis-leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins í Washington árið 1999. Sérstakt samráð fer fram innan veggja höfuðstöðva bandalagsins við Rússland og Úkraínu, sem gegnir mikilvægu hlutverki í að viðhalda öryggi og stöðuleika í Evrópu. Stöðug skoðanaskipti eiga sér stað á vettvangi Evró-Atlantshafsráðsins. Má geta þess að Króatía varð fullgildur aðili að Samstarfi í þágu friðar (PfP) síðastliðið sumar og þar með 46. meðlimur ráðsins. Verður þess kannski ekki langt að bíða að Bosnía setjist við sama borð. Hvern hefði órað fyrir því að hálfu öðru ári eftir að loftárásur bandalagsins lauk væri Milosevic frá og fulltrúar lýðræðiskjörinnar stjórnar í Belgrad sæktu höfuðstöðvar NATO heim til að ræða við fulltrúa aðildarríkja um það hvernig bregðast megi við hryðjuverkum albanskra öfgamanna í suðurhluta Serbíu?

Ljóst er að Atlantshafsbandalagið, eins og við þekktum það á tímum Kalda stríðsins, er allt annað nú en þá og mun breytast enn með tilkomu nýrra aðildarríkja og auknu samstarfi Evrópuríkja í öryggis- og varnarmálum. Enn verður ekki séð fyrir endann á þessari þróun. Íslensk stjórnvöld hafa stuðlað eftir bestu getu að því að tryggja stöðu og öryggishagsmunum Íslands í þessu nýja ferli.

Þróunin í Evrópu

Eins og kunnugt er, hefur Evrópusambandið (ESB) lengst af ekki verið vettvangur samstarfs í öryggis- og varnarmálum. Ellefu aðildarríki ESB eru í Atlantshafsbandalaginu og fjögur hlutlaus eða utan varnarbandalaga. Því markaði ákvörðun Evrópusambandsins um að móta sameiginlega öryggis- og varnarmálafundir þáttaskil í sögu sambandsins og evrópskra öryggismála. Mótun sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB mun hafa áhrif á stöðu og starfsemi bæði Atlantshafsbandalagsins og Vestur-Evrópusambandsins (VES), sem lagt verður niður í núverandi mynd. Framtak ESB snertir því með beinum hætti öryggis- og varnarsamstarfi Íslands.

Aðdragandinn að núverandi þróun innan ESB var langur. Aukið frumkvæði ESB í öryggis- og varnarmálum má meðal annars rekja til þrýstings Bandaríkjamanna um að ríki Evrópu axli aukna ábyrgð á öryggismálum álfunnar en einnig, og ekki síður, til aukins metnaðar þeirra sjálfra á þessu sviði. Má segja að grunnurinn hafi verið lagður í Vestur-Evrópusambandinu og byggt sé á niðurstöðum leiðtogafunda ESB í Maastricht og Amsterdam. Þar ákváðu aðildarríki ESB að móta sameiginlega evrópska öryggis- og varnarmálastefnu (European Defense and Security Policy) til að auka getu og ábyrgð Evrópuríkja í eigin öryggismálum. Fyrirhuguð framkvæmd þessa markmiðs hefur verið útfærð undanfarin tæp tvö ár á leiðtogafundum í Köln (júní 1999), Helsinki (desember 1999), Feira (júní 2000) og nú síðast í Nice (desember 2000).

Í reynd komst fyrst verulegur skriður á málin í kjölfar atburðanna á Balkanskaga. Þótt munur á hernaðargetu Bandaríkjanna annars vegar og Evrópu hins vegar hafi öllum verið ljós, varð það mikið áfall fyrir ríki Evrópu þegar þeim tókst ekki að stilla til friðar í Bosníu án aðstoðar frá Bandaríkjunum. Sá munur sem aftur kom í ljós þegar farið var í aðgerðir vegna Kosovo styrkti menn enn frekar í þeirri fyrirætlan að vinna að því fyrir alvöru að auka hernaðargetu og frumkvæði Evrópu.

Sameiginleg öryggisstefna

Bresk-franski leiðtogafundurinn í St. Malo, í desember 1998, markaði tímamót í evrópskum öryggis- og varnarmálum. Bresk stjórnvöld kúventu þar fyrri stefnu og samþykktu að móta sameiginlega öryggis- og varnarstefnu innan stofnanaramma ESB.

Leiðtogafundurinn í St. Malo og þróun mála á Balkanskaga ollu óvenju hraðri atburðarrás innan ESB. Sett hefur verið fram svonefnt meginmarkmið (Headline Goal) sem felur í sér að ESB stefni að því að aðildarríkin geti samanlagt eyrnaþermt 50-60 þúsund manna herafloa til



Halldór Ásgrímsson er fæddur 1947. Halldór hefur gegnt stöðu utanríkisráðherra síðan 1995 en þar áður hafði hann sinnt embætti sjávarútvegsráðherra, samstarfsráðherra Norðurlanda og dóms- og kirkjumálaráðherra. Halldór var fyrst kosinn á þing fyrir Framsóknarflokkinn árið 1974 og því sá þingmaður sem hefur lengstan starfsaldur á Alþingi í hópi núverandi þingmanna. Hann var kosinn formaður Framsóknarflokksins árið 1994 en þar áður hafði hann gegnt stöðu varaformanns um 14 ára skeið.

aðgerða á vegum ESB. Ég sat fund varnarmálaráðherra ESB og þeirra sex evrópsku aðildarríkja NATO, sem ekki eru aðilar að ESB, í Brussel í lok síðasta árs þar sem rædd voru framlög einstakra ríkja til meginmarkmiðsins. ESB bauð þessum sex ríkjum annars vegar og umsóknarríkjum ESB hins vegar að leggja fram tillögur um framlag. Tilkynti ég á fundinum þau áform íslenskra stjórnvalda að koma upp á næstu árum Íslensku friðargæslunni, sem gæti sent 25 manns á vettvang árið 2003 og síðar allt að 50 manns, til þátttöku í alþjóðlegum friðargæsluáðgerðum, meðal annars á vegum ESB.

Evrópsku NATO-rikin utan ESB

Samtímis umfjöllun um uppbyggingu öryggismála-stofnana ESB hefur staða evrópskra aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins utan ESB og umsóknarríkjanna verið ofarlega á baugi og af augljósum ástæðum sá þáttur sem íslensk stjórnvöld hafa gefið sérstakan gaum. Undanfarin misseri hefur verið leitað lausna sem gæfu ríkjum utan ESB, evrópsku NATO ríkjum sex og umsóknarríkjum ESB, tækifæri til þátttöku í mótun og framkvæmd ákvarðana ESB.

Þótt einhugur hafi ekki ríkt innan ESB um hvernig eigi að háttá þátttöku þessara utanaðkomandi ríkja hefur sambandið um skeið sóst eftir að byggja á samskiptum VES og Atlantshafsbandalagsins, sem felur í sér samningsbundið samráð og samstarf, meðal annars aðgang að liðsafla og búnaði bandalagsins. Þetta stafar bæði af pólitískum og hagnýtum ástæðum. Annars vegar er það ekki í þágu hagsmuna ESB að mótun öryggis- og varnarstefnu skerði skilvirkni Atlantshafsbandalagsins eða dragi úr mikilvægi Atlantshafstengslanna, enda ekki sameiginlegar varnarskuldbindingar í gildi innan ESB. Hins vegar er það svo að þrátt fyrir að ellefu ríki ESB eigi aðild að NATO og hafi þar af leiðandi reynslu af samvinnu á sviði öryggis- og varnarmála þá hefur ESB sem stofnun ekki sama bolmagn og reynslu af skipulagningu og framkvæmd fjölpjóðlegra aðgerða og Atlantshafsbandalagid. Bandalagid kom mjög til móts við ESB á leiðtogafundinum í Washington vorið 1999 þar sem hvort tveggja var lýst stuðningi við mótun sameiginlegrar stefnu ESB í öryggis- og varnarmálum og gefin fyrirheit um aðgang ESB að búnaði og liðsafla bandalagsins. Þessu fylgdu ákveðin skilyrði, meðal annars um fullnægjandi þátttöku evrópskra bandalagsríkja utan ESB.

Sérstaða Íslands innan Atlantshafsbandalagsins, sem er fólgin í því að Ísland hefur engan her, hefur gert það að verkum að við njótum öðrum fremur þeirra sameiginlegu varnarskuldbindinga, sem felst í Norður-Atlantshafssamningnum. Því höfum við lagt á það áherslu í umræðum innan bandalagsins, og við ESB, að samstarf sambandsins á sviði öryggis- og varnamál verði ekki til þess að veikja samstarf og samstöðu innan Atlantshafsbandalagsins. Slíkt varðar grundvallarhagsmuni Íslands.

Nýtt samstarfsform

Sá grundvöllur, sem var lagður á sviði öryggis- og varnarmála á leiðtogafundum ESB í Köln, Helsinki og Feira, var treystur í Nice. Ákvarðanir leiðtogafundar ESB í Feira um þátttöku NATO ríkjanna sex voru útfærðar nánar í Nice. Þær fela í sér að stofnsettir verða tveir samráðshópar aðildarríkja ESB annars vegar með evrópsku bandalagsríkjum sex og umsóknarríkjum níu, svokallaður

15+15 hópur, og hins vegar einungis með ríkjum sex, svonefndur 15+6 hópur. Á friðartímum er gert ráð fyrir að þessir hópar komi saman minnst tvisvar á hverju hálfis árs formennskutímabili í ESB og allt að einu sinni á ráðherrastigi. Á spennutímum, eða þegar ákveðið yrði að grípa til aðgerða, verður mögulegt að fjölga fundum á ýmsum stigum. Þá yrði greint á milli aðgerða þar sem ESB notaðist við liðsafla og búnað Atlantshafsbandalagsins, sem veittu ríkjum sex sérstaka stöðu, og aðgerða þar sem ESB stýddist algerlega við eigið bolmagn.

Í umfjöllun um þátttökurétt bandalagsríkja sex og umsóknarríkja níu, sem standa utan ESB, þá hafa hin fyrrnefndu aldrei dregið í efa stofnanalegt sjálfstæði ESB og því lagt áherslu á að fá tækifæri til að hafa áhrif á ákvarðanaferlið fremur en ákvarðanatökuna sjálfa. Reynslan mun leiða í ljós hvort sú tilhögun, sem lögð var fyrir í Nice, dugir í reynd. Í því efni mun vilji formennskuríkis ESB á hverjum tíma og einstakra aðildarríkja skipta miklu. Þegar settar eru meginreglur eða viðmiðanir á borð við ofangreint getur túlkun ráðið úrslitum um jákvæða framvindu og niðurstöðu mála.

Afstaða Íslands

Íslensk stjórnvöld hafa ávallt fagnað viðleitni til að efla frumkvæði Evrópuríkja á sviði öryggis- og varnarmála. Frá upphafi hefur verið lýst yfir skilningi á vilja aðildarríkja ESB til að móta sameiginlega stefnu í öryggis- og varnarmálum. Það er að sjálfsögðu ekki íslenskra stjórnvalda að reyna að segja aðildarríkjum ESB fyrir verkum í þeirra eigin málum. Á hinn bóginn er það skylda íslenskra stjórnvalda að láta til sín taka þegar ákvarðanir innan ESB kunna að snerta íslenska hagsmuni.

Af þessum sökum hefur af Íslands hálfu verið fylgst mjög grannt með framvindu þessa málaflokks innan ESB, VES og Atlantshafsbandalagsins á undanförunum tveimur árum, auk þess sem fulltrúar Íslands hafa tekið mjög virkan þátt í umræðunni, ekki síst á vettvangi bandalagsins. Bent hefur verið á að Ísland hafi að mörgu leyti sömu öryggishagsmuna að gæta og ESB. Íslensk stjórnvöld hafa vakið athygli á því að sameiginleg varnarskuldbinding innan Atlantshafsbandalagsins geri það að verkum að evrópsk aðildarríki utan ESB geti með réttu krafist þess að hagsmunir þeirra og sjónarmið verði tekin sérstaklega til greina við mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu ESB. Þar við bætist fyrirhugaður aðgangur ESB að liðsafla og búnaði bandalagsins.

Með hliðsjón af því sem hér hefur komið fram hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á mikilvægi sameiginlegra hagsmuna ríkja sex og ESB.

Það kallar á pólitískan vilja og sveigjanleika, sem tryggir fyrrnefndum ríkjum umtalsverða hlutdeild í mótun og framkvæmd sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB, án þess að gengið sé á stofnanlegt sjálfstæði sambandsins. Ennfremur hefur oftsinnis verið bent á að slíkt myndi búa í haginn fyrir samstarf ESB og Atlantshafsbandalagsins og tryggja ESB virkan stuðning annarra Evrópuríkja þegar mest þyrfti á að halda. Reynsla Atlantshafsbandalagsins, þar með talið á Balkanskaga, hefur sýnt að þótt hernaðarleg framlög séu grundvallarforsenda aðgerða, skiptir víðtæk pólitísk samstaða ekki síður miklu. Reynsla Atlantshafsbandalagsins sýnir að slík samstaða næst ekki í skyndingu þegar í harðbakkann slær heldur verður hún til í krafti reglubundins samráðs og samstarfs á friðartímum, eins og víðtækt samstarf bandalagsins við ríki Mið- og Austur-Evrópu á vettvangi Evró-Atlantshafsráðsins, Samstarfs í þágu friðar og sérstaks samstarfs við Rússland og Úkraínu eru dæmi um.

Þegar rætt er um hernaðarlega þætti öryggis- og varnarmála ESB og NATO, er lögð rík áhersla á það af hálfu NATO-ríkjanna að forðast beri tvíverknað þegar kemur að hernaðarskipulagi og yfirstjórn hugsanlegra friðaraðgerða. Það er að sjálfsgöðu í þágu íslenskra öryggis- og varnarmála að hernaðarsamstarf NATO og ESB verði eins náð og unnt er og að tengslin yfir Atlantshafið verði sterk áfram. Bandaríkjastjórn er sérlega umhugað um þetta. Á fundi utanríkisráðherra NATO með Colin Powell, nýjum utanríkisráðherra Bandaríkjanna, í febrúar á þessu ári kom skýrt fram stuðningur stjórnvalda vestan hafs við frumkvæði ESB á sviði öryggis- og varnarmála. Lagði Powell jafnframt áherslu á að það megi ekki verða til þess að veikja bandalagið. Þá verði frumkvæðinu að fylgja aukið bolmagn Evrópuríkja í varnarmálum og forðast ber tvíverknað til að mynda á sviði áætlanagerðar og liðsaflaskipulags vegna aðgerða.

Framtíðarstaða Íslands

Íslendingum hefur orðið tíðrætt um sérstöðu sína sem vopnlausrar þjóðar með afstöðu hvort tveggja til austurs og vesturs. Þótt slíkar lýsingar geti orðið æði klisjukenndar er vert að gefa þeim gaum



Leiðtogafundurinn í Höfða 1986, sem markaði upphafið að lokum Kalda stríðsins.

í þessu samhengi. Ísland hefur lagt höfuðáherslu á að gæta verði þess að mótun og framkvæmd sameiginlegrar öryggis- og varnarstefnu ESB verði ekki til að veikja Atlantshafsbandalagið og Atlantshafstengslin.

Atlantshafsbandalagið gegnir áfram lykilhlutverki í evrópskum öryggis- og varnarmálum og engar fyrirsjáanlegar breytingar eru á því í náinni framtíð. Hið sama á við um tvíhliða varnarsamstarf okkar við Bandaríkin. Miðað við núverandi aðstæður og í fyrirsjáanlegri framtíð er ekki ástæða til að ætla að Atlantshafstengslin rofni.

Sú niðurstaða sem náðst hefur um þátttöku bandalagsríkjanna sex í mótun ákvarðanna vegna hugsanlegra aðgerða undir stjórn ESB í framtíðinni er ásættanleg og nú riður á að gæta að framkvæmd hennar. Ljóst er að fjögur þessara sex ríkja hafa sótt um aðild að ESB (Ungverjaland, Tékkland, Pólland og Tyrkland). Þegar að því kemur að tvö eða þrjú ríki úr sex ríkja hópnum, sem samráðið miðast við, standa ein utan ESB á sama hátt og raunin varð um pólitískt samráð vegna EES þegar þrjú EFTA/EES-ríkjanna fengu aðild að ESB, óttast ég að óhjákvæmilega muni fjara undan mikilvægi samráðsins. Þá stöðu verðum við að horfast í augu við. Þess ber þó að geta að enn eru allar horfur á að í þeim tilfellum, sem NATO kys að leiða ekki tilteknar aðgerðir en ESB ákveður að gera það, verður nauðsynlegt fyrir ESB að fá aðgang að búnaði og liðsafla bandalagsins. Í þeim tilfellum yrði það gert í fullu samráði við og með samþykki allra aðildarríkja NATO þar sem sérhvert ríki hefur neitunarvald.

Eitt er víst að sú gerjun sem nú á sér stað í öryggis- og varnarmálum getur haft veruleg áhrif á stöðu Íslands. Með vaxandi samstarfi Evrópu mun Atlantshafsbandalagið breytast. Það er ekki þar með sagt að það veikist og það er hlutverk okkar, eins og annarra aðildarríkja, að sjá til þess að svo verði ekki. Samhliða aukinni Evrópusamvinnu á sviði öryggis- og varnarmála verðum við að taka sem mestan þátt í því samstarfi ef við viljum halda því vægi sem við höfum haft í samstarfi vestrænna lýðræðisríkja í meira en hálfa öld. Betra er að róa en reka undan.

Sama dag og utanríkisráðherrar NATO ræddu við nýjan utanríkisráðherra Bandaríkjanna fundaði framkvæmdastjóri NATO með háttsettum fulltrúum allra helstu stofnana sem starfa á Balkanskaga - Sameinuðu þjóðunum, Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, ESB og mannréttindastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNHCR) - í höfuðstöðvum bandalagsins til að ræða helsta áhyggjuefni manna um þessar mundir, aukna



Utanríkisráðherra Íslands, Bjarni Benediktsson, undirritar stofnsáttmála NATO, 4. apríl 1949 í Washington.

spennu í suðurhluta Serbíu og Kosovo. Sé ég fyrir mér að í framtíðinni muni skipta mestu stórukið samráð, samstarf og verkaskipting helstu öryggisstofnanna álfunnar eins og þess sem hér er getið. Þannig muni öryggishagsmunum flestra ríkja vera best borgið á tímum aukinnar alþjóðavæðingar. Þar mun aukið samstarf NATO og ESB, sem nú er hafið, skipta sköpum.

Íslenska friðargæslan

Gunnar Gunnarsson, sendiherra

Í ræðu á Alþingi í nóvember á síðasta ári kynnti Halldór Ásgrímsson utanríkisráðherra þá ákvörðun ríkisstjórnarinnar að efla þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu. Slík þátttaka hefur verið nokkuð regluleg síðastliðinn áratug en sá hópur Íslendinga, sem verið hefur við friðargæslu á hverjum tíma, tiltölulega fámennur. Alls hafa í kringum 50 Íslendingar verið við friðargæslustörf í Bosnía og Kosovo frá árinu 1994. Á liðnu ári voru þeir ellefu talsins, flestir í Kosovo. Fólk hefur verið úr ýmsum starfsgreinum en læknar, hjúkrunarfræðingar og lög-
reglumenn þó í meirihluta.

Bakgrunnur að aukinni þátttöku í alþjóðlegri friðargæslu er hið breytta umhverfi alþjóðamála og milliríkjasamskipta sem verið hefur í mótun undanfarin áratug eða allt frá því að Kalda stríðinu lauk. Meðal þess sem hefur einkennt þetta umhverfi eru alltið vopnuð átök þ.á m. í Evrópu. Átökin í fyrrum Júgóslavíu eru nærtækasta og skýrasta dæmið. Atlantshafsbandalagið hlutaðist að lokum til um þau átök með afgerandi hætti. Það segir sig sjálft að öll aðildarríki bandalagsins hafa komið þar við sögu og hvert um sig lagt fram sinn skerf til að stuðla að friði, Ísland þar á meðal.

Almennt er einnig óhætt að fullyrða að hnattvæðingin kallar í auknum mæli á samstarf ríkja á hinum ýmsu sviðum og þar með einnig aukið framlag hvers og eins til að kljást við hin ýmsu vandamál sem steðja að hinu alþjóðlega samfélagi. Þetta á við um hvort heldur málefni er varða stríð og frið eða t.d. alþjóðlega glæpastarfsemi og samvinnu á sviði heilbrigðismála. Þegar Ísland eflir þátttöku í alþjóðlegri friðargæslu er einnig verið að bregðast við þessari þróun.

Hefðbundin friðargæsla á tímum Kalda stríðsins og friðargæsla sem nú tíðkast er að ýmsu leyti ólík. Áður beindist friðargæsla einkum að því að gæta landamæra og hafa eftirlit með vopnahléi milli stríðandi fylkinga með aðstoð herliðs. Á síðasta áratug hefur orðið á þessu veruleg breyting ekki síst fyrir þá sök að innanlandsátök fremur en milliríkjaátök hafa verið miklu tíðari en áður. Þau kalla á önnur og víðtækari viðbrögð enda friðargæsluliðum ætluð mun fjölþættari



störf eins og eftirlit með kosningum, aðstoð við flóttafólk, dreifing matvæla, afvopnun stríðandi aðila, sprengjuleit og hreinsun svæða af jarðsprengjum, eftirlit með að mannréttindi séu virt og mannúðaraðstoð. Þetta felur í sér að friðargæsla tekur ekki einungis til herliðs eins og áður tíðkaðist heldur nær hún til fjölda starfsstétta.

Gunnar Gunnarsson, sendiherra, er fæddur árið 1948. Hann er stjórn málafræðingur að mennt og kenndi alþjóðastjórnsmál við Háskóla Íslands frá 1978-1991 sem stundakennari og síðan lektor. Hann hefur starfað í utanríkisþjónustunni frá 1989. Gunnar var sendiherra Íslands í Rússlandi 1994-1998. Hann starfar nú sem skrifstofustjóri varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Á síðasta ári veitti hann vinnuhópi, skipuðum fulltrúum fjögurra ráðuneyta, forstöðu sem mótaði tillögur til ríkisstjórnarinnar um framlag Íslands til alþjóðlegrar friðargæslu. Skilaði nefndin skýrslu undir heitinu „Þátttaka Íslands í alþjóðlegri friðargæslu“ sem utanríkisráðherra kynnti á Alþingi í nóvember á síðasta ári.

Þessi breyting felur í sér að þátttaka af Íslands hálfu er í reynd auðveldari en áður var enda hefur landið ekki á að skipa her en á móti fjölmörgu velmenntuðu og hæfu starfsfólki úr ýmsum starfsgreinum. Eftirspurnin eftir borgaralegu starfsliði til friðargæslustarfa hefur aukist mikið á undanförunum árum og oft á tíðum reynist erfiðara að anna henni heldur en óskum um herlið enda um að ræða mannskap sem er yfirleitt í fullu starfi heima fyrir.

Til grundvallar ákvörðun ríkisstjórnarinnar að efla þátttöku Íslands í alþjóðlegri friðargæslu var skýrsla starfshóps fjögurra ráðuneyta sem lauk störfum í októbermánuði árið 2000. Í skýrslunni eru settar fram tillögur um hvernig staðið skuli að þátttöku í friðargæslu af Íslands hálfu. Í sem stystu máli eru tillögurnar þær að komið verði upp skrá eða lista yfir allt að eitt hundrað manns, undir heitinu Íslenska friðargæslan, sem tilbúnir eru til að fara til friðargæslustarfa með stuttum fyrirvara. Stefnt verði að því að á næstu tveimur til þremur árum geti allt að 25 manns starfað við friðargæslu á vegum Íslands á hverjum tíma.

Með aukinni þátttöku og reynslu af friðargæslu verði miðað við að fjölga friðargæsluliðum í allt að 50 manns. Til greina koma menn úr hinum ýmsu starfsstéttum t.d. lögreglumenn, læknar og hjúkrunarfólk, lögfræðingar, stjórnendur og tæknimenn að starfslíð. Forsvarið fyrir Íslensku friðargæslunni verður hjá utanríkisráðuneyti og verður umsjón í höndum alþjóðaskrifstofu ráðuneytisins.

Gert er ráð fyrir að þátttaka í friðargæslu sé í samvinnu við hinar ýmsu alþjóðastofnanir eins og verið hefur þ.á.m. Sameinuðu þjóðirnar, Atlantshafsbandalagið og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu. Í þessu samhengi má ekki gleyma Evrópusambandinu sem í tengslum við þróun öryggis- og varnarmálastefnu sína miðar að því að geta kallað saman allt að 60 þúsund manna herlið til að takast á við ýmiss konar hættuástand sem upp getur komið í Evrópu eða annars staðar með skömmum fyrirvara. Evrópusambandið hefur boðið þeim ríkjum í NATO, sem ekki eiga aðild að sambandinu sem og þeim ríkjum sem sótt hafa um aðild, að taka þátt í aðgerðum sem það stendur fyrir annað hvort eitt sér eða í samvinnu við aðra aðila t.d. NATO. Af Íslands hálfu jafnt og annarra hefur verið tekið vel í þetta boð og jafnframt gefin fyrirheit um framlag þegar mikið liggur við og hefur í þeim efnum verið vísað til áforma um stofnun Íslensku friðargæslunnar.



Íslenskir friðargæsluliðar í æfingabúðum í Bretlandi.

Skráning á fólki sem vill gefa kost á sér til starfa við friðargæslu hefst væntanlega fyrri hluta þessa árs. Athyglisvert verður að fylgjast með hvernig ganga mun að ráða hæft fólk til starfa. Nokkur reynsla er komin á það mál á síðustu árum en einkum á það við um lækna og hjúkrunarfólk. Um viðbrögð fólks úr öðrum starfsgreinum er lítið vitað nema lögreglumenn en málefni þeirra fara í gegnum embætti ríkislögreglustjóra. Ljóst er að það verður ærið verkefni að halda utan um 100 manna lista af hæfu starfslíði og í mörg horn að líta í þeim efnum. Langflestir eru í föstu starfi annars staðar og þótt ef til vill verði hægt að koma málum svo fyrir að fólk fái leyfi frá störfum er alveg ljóst að það er fyrst og fremst tímabundið. Flestir friðargæsluliðar gætu því tæpast ráðið sig til lengri tíma en 6 mánaða í senn.

Íslenska friðargæslan verður ekki byggð á einum degi frekar en Róm. Starfsemin er þó hafin en hér er augljóslega um langtímaverkefni að ræða þar sem uppsöfnuð reynsla mun efalítið hafa mjög mótandi áhrif þegar frá líður. En miklu skiptir að vel takist til enda er hér verið að ýta úr vör í máli sem engum vafa er bundið að hefur margvísleg og jákvæð áhrif m.a. á stöðu Íslands út á við.

Aldrei fleiri verkefni, aldrei fleiri tækifæri

Rauði krossinn eftir lok Kalda stríðsins

Pórir Guðmundsson, upplýsingafulltrúi Rauða krossins

Þróun alþjóðamála á undanförunum árum hefur verið hröð og áhrif hennar á mannúðaraðstoð og lögbundið hlutverk Rauða krossins á vígvöllum heimsins eru enn ófyrirséð að miklu leyti. Stóru herveldin eru að endurskoða stefnu sína í öryggismálum, nýjar tegundir átaka eru að skjóta upp kollinum, ný vopn líta dagsins ljós. Hlutverk Sameinuðu þjóðanna er að taka stakkaskiptum og nú fer loks að hylla undir að alþjóðlegur sakamáladómstóll geti tekið fyrir mál sem varða brot á mannúðarlögum hvar sem er í heiminum.

Rauði krossinn varð til upp úr styrjaldarrekkstri í sunnanverðri Evrópu árið 1859. Svissneski kaupsýslumaðurinn Henry Dunant varð vitni að átökum Frakka og Austurríkismanna við Solferino á Ítalíu, skipulagði hjálparstarf á vettvangi og hvatti til þess að í hverju ríki yrði stofnað félag sem hefði það hlutverk að aðstoða særða menn á vígvelli. Árið 1863 stofnaði Dunant Rauða krossinn í Genf ásamt nokkrum öðrum virtum borgurum og 1864 skrifuðu fulltrúar helstu Evrópuríkja undir fyrsta alþjóðasamninginn sem bindur hendur stríðs- aðila og setur framferði þeirra takmörk. Þetta var fyrsti Genfarsamningurinn. Nú 140 árum síðar hafa átök örlítið austar í álfunni sýnt á afdrifaríkan hátt hversu margt hefur breyst síðan þá - bæði til góðs og ills.

Á tímum Kalda stríðsins sáu stórveldin sér hag í því að halda glímubrögðum sínum og stuðningsríkja sinna innan ákveðinna marka enda vildu báðir koma í veg fyrir kjarnorkustyrjöld. Ríkisstjórnir og uppreisnarhreyfingar í Asíu, Afríku og



Suður-Ameríku nutu stuðnings stórveldanna en þó aldrei í þeim mæli að hætta væri á að átök færu úr böndunum. Á sama tíma beittu stjórnir margra ríkja mikilli hörku til að koma í veg fyrir upplausn innanlands og má þar nefna Sovétríkin og fyrrum Júgóslavíu. Því má segja að á eftirstríðsárunum svonefndum hafi ýmislegt orðið til að hindra stóráttök þó að víða hafi stríðseldar logað glatt. Við lok Kalda stríðsins hafa átök hins vegar blossað upp þar sem áður var friður, bæði innan ríkja og milli þeirra.

Alþjóðaráð Rauða krossins er um þessar mundir með um 11.000 starfsmenn í 58 löndum og veitir mannúðaraðstoð á 20 áttaksvæðum og 30 svæðum til viðbótar þar sem um er að ræða ofbeldi og innanlandsófrið af einhverju tagi. Hjálparstarf Rauða krossins er veitt á grundvelli Genfarsamninganna en þeir kveða á um hlutleysi Rauða krossins og mannúðlega meðferð á öllum þeim sem ekki taka beinan þátt í bardögum, hvort sem um er að ræða óbreytta borgara, stríðsfanga eða hermenn sem hafa lagt niður vopn.

Pórir Guðmundsson er fæddur 1960. Hann starfar sem upplýsingafulltrúi Rauða kross Íslands. Þar áður vann hann sem fréttamaður um árabíl og var varafréttastjóri Stöðvar tvö þangað til hann fór til starfa hjá Rauða krossinum. Hann var upplýsingafulltrúi Alþjóða Rauða krossins í Mið-Asíu og síðar í Asíu og Kyrrahafslöndum í þrjú og hálf ár en hóf síðan störf hjá Rauða krossi Íslands sumarið 1999. Þórir er með BA próf í fjölmiðlafræði frá Kansas háskóla og mastersgráðu í alþjóðastjórnnumálum frá Boston háskóla í Bandaríkjunum.

Ófriður beinist gegn óbreyttum borgurum

Sú þróun, sem mestum áhyggjum hefur valdið á undanförunum árum, er að stríðsaðilar eru í auknum mæli farnir að beina hernaði sínum beinlínis að óbreyttum borgurum. Genfarsamningarnir, sem samþykktir voru fyrir tilstuðlan Rauða krossins, hafa það sem útgangspunkt að stríð sé eins konar aflraun milli tveggja eða fleiri ríkja og ef óbreyttir borgarar verða fyrir barðinu á átökunum þá sé það óhapp sem allir hlutaðeigandi vilja koma í veg fyrir. Nýlegasta dæmið um þess háttar „hefðbundin“ átök var þegar Bandaríkin og bandalagsríki þeirra hröktu heri Íraka út úr Kúveit árið 1990 en annars heyra skipulögð stríðsátök af þessu tagi sögunni til. Dæmigert vopnaskak nú á tímum er milli stjórnarhers og einhvers konar uppreisnarhópa, sem geta verið allt frá fjölda-hreyfingum sem ráða yfir stórum landssvæðum yfir í fámenna flokka sem erfitt er að greina frá ótíndum ræningjalyð. Þessir hópar bera litla virðingu fyrir mannúðarlögum ef þeir vita þá að þau eru til. Svo eru þeir sem þekkja vel til þessara laga en eru staðráðnir í að brjóta þau.

Mannúðarstarf Rauða krossins á stríðssvæðum er stundað í samræmi við ákvæði Genfarsamninganna. Alþjóðaráð Rauða krossins er verndari samninganna. Árlega ver það milljörðum króna til að útbreiða þekkingu um þá og hefur á sínum snærum fjölda sérfræðinga í mannúðarlögum. Það er því mikið áfall fyrir Rauða kross hreyfinguna þegar Genfarsamningarnir eru virtir að vettugi.

Þjóðernishreinsanir eru eitt versta dæmið um slíkt brot. Í gömlu Júgóslavíu voru stríðsaðilar ekki eingöngu að ná landsvæði á sitt vald heldur að bola fólki af ákveðnu þjóðerni burt af heimilum sínum. Í Rúanda gengu ofstopamenn skrefinu lengra og murkuðu lífið úr öllum sem til náðist. Tilgangurinn var sá sami og í gömlu Júgóslavíu, að „hreinsa“ landsvæði af fólki af ákveðnum kynþætti eða þjóðerni.

Þegar hernaður gengur þannig gegn undirstöðuatriðum Genfarsamninganna er erfitt fyrir Rauða krossinn að athafna sig. Staðarnöfn eins og Vukovar, Srebrenica, Krajina og Kosovo minna á sumt það versta í mannkynssögunni - og það vegna atburða sem gerðust í Evrópu á allra síðustu árum. Samt sem áður er ekki hægt að segja að starf Rauða krossins hafi verið vonlaust. Á síðustu 10 árum hafa sendifulltrúar Alþjóðaráðs Rauða krossins heimsótt 48.000 fanga í gömlu Júgóslavíu og afhent um 18 milljónir skilaboða yfir víglínur og landamæri. Í mörgum tilvikum var um að ræða einu samskiptin sem vinir og vandamenn gátu haft sín á milli. Þúsundir fjölskyldna hafa verið sameinaðar og stríðsfangar látnir lausir.

Sjálfur hef ég orðið vitni að því mikla starfi sem unnið er í kringum fangaskipti. Undirbúningurinn er langur og talstöðvasamskipti starfsmanna Rauða krossins við andstæðar fylkingar magnast eftir því sem nær dregur fangaskiptunum. Svo er farið af stað með viðkomandi fólk að hlutlausu svæðinu sem skilur fylkingarnar að. Mikil spenna ríkir, ekki síst meðal fólksins inni í brynvörðum jeppum Rauða krossins. Í þessu tilviki kom babb í bátinn á síðustu stundu. Fangaskiptin voru blásin af. Aftur átti að reyna síðar. Þetta gerðist í borginni Tuzla í Bosníu í ágúst 1995. Á sama tíma og verið var að semja um fangaskiptin komu þúsundir óbreyttra borgara í flóttamannabúðir til borgarinnar frá Srebrenica þar sem einhver hrikalegasti stríðsglæpur Bosníustríðsins hafði verið framinn um það bil einum mánuði fyrr. Þannig getur hvort tveggja gerst í senn að Genfarsamningarnir eru brotnir á hinn hræðilegasta hátt og samhliða er unnið þegjandi og hljóðalaust eftir ákvæðum þeirra.

Íhlutun af mannúðarástæðum

Eftir fall Berlínarmúrsins og hrun Sovétríkjanna hefur Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna orðið mikilvægur vettvangur ákvarðanatöku um hernaðarihlutun stóru herveldanna. Alþjóðavæðingin leiðir það af sér að ekki er hægt að líta á neinn heimshluta sem einangraðan frá öðrum og því verður skirskotun til sjöundu greinar stofnsáttmála Sameinuðu þjóðanna stöðugt meira sannfærandi. Það er sú grein sem leyfir íhlutun í innanríkismál annarra ríkja ef um er að ræða ógnun við alþjóðlegan frið og öryggi. Samfara þessu hefur fjölmöðun náð því marki að fátt getur gerst nokkurs staðar í heiminum án þess að myndir af því séu komnar inn í stofu hjá þorra manns á Vesturlöndum nær samstundis. Hvort tveggja hefur orðið til að auka verulega þrýsting á ríkisstjórnir vestrænna ríkja um að hunsa það ekki þegar gróf brot á mannúðarlögum eru framin, einkum ef brotin gerast í þeirra næsta nágrenni.

Ekki er hægt annað en að fagna áhuga alþjóðasamfélagsins á að koma í veg fyrir brot á mannúðarlögum. En íhlutanir í skjóli hervalds setja mannúðarfélög eins og Rauða krossinn í mikinn vanda. Vegna starfa sinna á vígvellinum þurfa sendifulltrúar Rauða krossins að hafa mikil samskipti við heri, ekki síst friðargæslu- og íhlutunarsveitir Sameinuðu þjóðanna eða vestrænna ríkja. Þeir verða hins vegar að gæta hlutleysis og varast að tengjast þeim of nánum böndum. Vandinn verður enn meiri þegar erfitt er að greina á milli hvort um er að ræða hefðbundna friðargæslu eða beinan hernað, jafnvel þó að markmiðið með hernaðinum geti verið að vernda óbreytta borgara.

Hvergi hefur þessi vandi verið meiri en í Kosovo. Ofbeldið í Kosovo veturinn 1998-1999, loftárásir Atlantshafsbandalagsins þá um vorið, flóttamannastraumurinn til Albaníu og Makedóníu og viðbrögð herja og hjálparstofnana við honum hafa verið efni í fjöldann allan af lærðum greinum bæði á vettvangi Rauða krossins og víðar. Spurningarnar um hvort herir Atlantshafsbandalagsins hafi brotið gegn ákvæðum Genfarsamninganna eru margar. Var réttlætjanlegt að skjóta sprengjum á sjónvarpsstöðina í Belgrad eða á vegi, brýr og orkumannvirki víða um Serbíu? Gegndu flugmenn þeirri skyldu sinni að forðast að valda tjóni á óbreyttum borgurum þegar þeim hafði verið skipað að fljúga svo hátt uppi að ekki var nokkur leið fyrir þá að ganga úr skugga um að bílalestin, sem þeir voru að skjóta á, væri í raun hernaðarlegt skotmark? Hvað með notkun þeirra á klasasprengjum og sprengjum með skertu úrani?

Þegar hundruð þúsundir manna flúðu yfir til Albaníu og Makedóníu á fáeinum dögum brugðust hersveitir Atlantshafsbandalagsins við með því að láta reisa flóttamannabúðir. Eymd flóttafólksins var orðin liður í áróðursstríði bandalagsins og hermenn þess lentu í því undarlega tvíþætta hlutverki að vera áráðarilar yfir Serbíu annars vegar og huga að umönnun flóttamanna hinum megin við landamæri Júgóslavíu hins vegar. Herflugvélar bandalagsins voru bæði að varpa sprengjum á brýr í Júgóslavíu og að flytja hjálpargögn fyrir mannúðarfélög. Á sama tíma og Alþjóða Rauði krossinn þáði hjálp Atlantshafsbandalagsins við flóttamannaaðstoð í Albaníu og Makedóníu þá voru sendifulltrúar hans að krefjast þess af yfirvöldum í Júgóslavíu að þau opnuðu fyrir mannúðaraðstoð í Kosovo.

Grundvallaratriði í starfsemi Rauða krossins er að fá samþykki allra stríðsaðila fyrir hjálparstarfinu. Oft getur þetta reynst miklum erfiðleikum bundið, sérstaklega þegar algjört vantraust ríkir á milli deiluaðila og hvorugur er fús til að leyfa þriðja aðila að athafna sig eftirlitslítið á vígvellinum. Þá er freistandi að skýla sér bak við hersveitir, einkanlega ef þær eru sendar af Sameinuðu þjóðunum undir fána mannúðar. Niðurstaða Alþjóðaráðs Rauða krossins er hins vegar sú að gamla leiðin - óvopnað hjálparstarf undir merkjum hlutleysis og óhlutdrægni - sé líklegust til að skila mestum árangri, bjarga flestum mannlífum. Alþjóða Rauði krossinn hefur því kappkostað undanfarnin misseri að útskýra fyrir leiðtogum Sameinuðu þjóðanna, NATO ríkja og öðrum að þó nán samskipti séu nauðsynleg og af hinu góða þá sé líka mikilvægt fyrir Rauða krossinn að viðhalda sérkennum sínum, eigin ákvörðunarrétti og algjöru hlutleysi - jafnvel hlutleysi gagnvart svokallaðri „íhlutun af mannúðarástæðum.“

Baráttan gegn vopnunum

Barátta Rauða krossins gegn vopnum, sem valda óþarfa meiðslum, hefur miðað vel eftir lok Kalda stríðsins. Þann 1. mars 1999 gekk Ottawa samningurinn um bann við jarðsprengjum í gildi. Hann hefur nú lagagildi og á tveggja ára afmæli samningsins 1. mars 2001 höfðu 111 ríki



Átökin á Balkanskaga hafa beint athyglinni að hlutskipti kvenna sem fórnarlamba stríðsglæpa.

staðfest hann. Því er nú bannað samkvæmt alþjóðalögum að framleiða, selja, eiga eða leggja jarðsprengjur. Milljónir sprengna eru þó enn í jörð og á hverjum degi ganga börn, konur og bændur á þessar litlu vítisvélar í löndum eins og Kambódíu, Afganistan og Angóla. Hermenn eru í miklum minnihluta meðal þeirra sem særast af völdum jarðsprengna. Í Laos er talið að 9 milljón sprengjur séu enn í jörð, reyndar ekki jarðsprengjur heldur litlar sprengjur sem varpað er úr flugvél og gegna sama hlutverki og jarðsprengjur. Í Laos hafa 11 þúsund manns látið lífið eða særst vegna þeirra eftir að Víetnamstríðinu lauk á áttunda áratugnum. Um 500 manns urðu fyrir jarðsprengjum eða sprengigildrum í Kosovo fyrsta árið eftir að ófriðnum þar lauk.

Áður en lengra er haldið er rétt að taka fram að þau 188 ríki, sem hafa undirritað Genfar-samningana (nema þau hafi gert sérstakan fyrirvara), hafa skuldbundið sig til að nota ekki vopn sem valda óþarfa þjáningum. Þá er átt við að sá skaði, sem vopnið veldur, sé í engu samræmi við þann hernaðarlega ávinning sem næst með notkun þess. Sérstakir samningar um ákveðnar tegundir vopna, eins og samningurinn um jarð-sprengjur og samningurinn um bann við blindandi leysigeislavopnum frá 1995, hafa fest þessa meginreglu í gildi.

Rauði krossinn vill ganga lengra. Á vegum Alþjóðaráðs Rauða krossins er í gangi svokalla SlrUS verkefni (Superfluous Injury or Unnecessary Suffering) sem hefur það markmið að kortleggja vopn og skaðsemi þeirra. Stjórnir velflestra ríkja í heimi hafa komið að þessu verkefni, að minnsta kosti í upphafi, í gegnum aðild að Alþjóðaráðstefnu Rauða krossins og Rauða hálfmánans. Það virkar kannski fáránlega að segja að vopn séu skaðleg heilsu manna en í raun er ótrúlega lítil þekking fyrir hendi á því tjóni sem mismunandi vopn geta valdið. Alþjóða Rauði krossinn hefur í 140 ár sent lækna og hjúkrunarlið á vígvelli heimsins og hann hefur komið upp gagnabanka þar sem eru upplýsingar um rúmlega 26 þúsund tilvik mismunandi sára af völdum vopna. Með SlrUS verkefninu vonast Rauði krossinn til þess að geta náð árangri með vinnu sinni gegn notkun vopna sem tortíma og særa í miklu meiri mæli en hægt er að réttlæta með vísan til hernaðarlegs mikilvægis.

Því má halda fram að klasavopn tilheyri þessum hópi vopna. Þó tölur yfir virkar jarðsprengjur séu háar þá bendir allt til þess að vandinn vegna ósprunginna klasasprengna muni aukast stórkostlega á næstu árum. Klasasprengjum var til dæmis beitt í Írak, Serbíu og Téténíu. Þegar þeim er varpað úr flugvélum eða með eldflugum skjótast litlar sprengjur yfir hundruða fermetra svæði. Oft kviknar ekki í sprengjunum og þær liggja virkar á yfirborði jarðar. Ef þær hitta ekki heldur falla á byggð svæði þá verða afleiðingarnar enn alvarlegri en vegna venjulegra sprengna.

Upp á síðkastið hefur Rauða kross hreyfingin einnig bent á hættuna sem stafar af óheftu flæði smávopna um allar jarðir. Eftir því sem vopnin verða fleiri og auðveldara er að komast yfir þau, þeim mun tíðari verða átök og þeim mun erfiðara er að framfylgja alþjóðlegum mannúðarlögum. Jafnvel þegar átök taka enda leiðir óheft byssueign oft til þess að ofbeldi heldur áfram og í landinu myndast byssumenning sem hefur í för með sér ótaldar hörmungar fyrir landsmenn - jafnvel í mörg ár eftir að stríð er yfirstaðið. Ofgnótt vopna verður til þess að þau kosta lítið sem ekkert. Víða í Afríku er hægt að kaupa árásariffil fyrir um tólf hundruð

krónur eða jafn mikið og poki af maísmjöli kostar. Þetta eru ekki vopn sem ganga úr sér. Í Afganistan er enn verið að nota þýskar hríðskotabyssur úr síðari heimsstyrjöldinni og breska riffla frá þeim dögum er Indland var bresk nýlenda.

Rauði krossinn er ekki að leggja til að banna eigi byssusmiði. Hins vegar er hægt að takmarka vopnasölu með ýmsu móti, til dæmis með því að gera kröfur um að kaupandinn sé líklegur til að virða ákvæði Genfarsamninganna. Þá er hægt að setja alþjóðlegar reglur um merkingu vopna, útvíkka ákvæði reglna á vegum Sameinuðu þjóðanna (UN Register of Conventional Arms Transfers) þannig að þær nái líka yfir byssur og önnur smávopn, og kveða á um að þegar ríki útvega sér nýrri vopn þá skuli þau eyða þeim sem eldri eru en ekki selja þau úr landi. Talið er að um 500 milljón handvopn séu í umferð í heiminum. Þessi vopn hafa 40 ára líftíma eða meir. En það sama er ekki að segja um skotfærin. Þess vegna er hægt að ná miklum árangri með því að takmarka einnig skotfæraframléiðslu.

Á vegum Sameinuðu þjóðanna verður ráðstefna um ólöglega vopnasölu síðar á þessu ári. Mikilvægt er að beina athyglinni ekki bara að ólöglegri vopnasölu heldur einnig að afleiðingum löglegrar vopnasölu. Líkt og þegar baráttan hófst gegn jarðsprengjunum þá virðist takmarkið kannski fjarlægt í upphafi. En með því að beina kastljósinu að afleiðingum ótakmarkaðrar sölu á vopnum er hægt að knýja fram hugarfarsbreytingu til hagsbóta fyrir komandi kynslóðir.

Ný viðhorf

Með lokum Kalda stríðsins var eins og alþjóðlegar stofnanir, einkum Sameinuðu þjóðirnar, væru leystar úr álögum. Nú eru ekki öll heimsins vandamál skoðuð með gleraugum vígbúnaðarkapplaupsins. Ekki er hægt að líkja því saman hversu hratt alþjóðleg mannúðarlög hafa þróast á síðustu 10 árum miðað við þau 40 sem á undan gengu. Besta dæmið um það eru dómstólar þeir sem undanfarið hafa verið að dæma menn til langrar fangelsisvistar vegna stríðsglæpa sem framdir voru í gömlu Júgóslavíu og í Rúanda. Brátt verður alþjóðlegum sakamáladómstóli væntanlega komið á laggirnar eftir langa bið.

Ein ástæðan fyrir því að mannúðarlög hafa þróast svo hratt undanfarið er hversu mikið hefur reynt á þau. Ekkert bendir til þess að mannskaði vegna vopnaðra átaka fari minnkandi. Þvert á móti bendir allt til þess að ófriður, einkum innanlands-átök, verði áfram landlægur meðal milljóna manna. Á meðan stríðsherrar tefla fram fylkingum sínum, þjást aðallega þeir sem enga hagsmuni hafa af átökunum og taka ekki þátt í þeim.

Konur verða ósjaldan fórnarlömb mestu óhæfuverkanna sem framin eru í stríði. Nýlega var maður dæmdur af alþjóðlega glæpadómstólnum í málefnum fyrrum Júgóslavíu á grundvelli þess að nauðgun sé stríðsglæpur. Menn gera sér kannski ekki almennt grein fyrir því hversu miklar framfarir það eru að nú skuli vera lítið á nauðgun sem stríðsglæp en hér er um að ræða viðhorfsbreytingu sem tekið hefur áratugi að ná fram. Einnig er mikilvægt að taka sérstakt tillit til kvenna og barna við hjálparstarf en konur og börn eru 80 prósent af flóttamönnum heims. Það má þó ekki eingöngu líta á konur sem fórnarlömb. Þær taka líka þátt í stríði. Konur taka pólitískar ákvarðanir sem leiða til stríðs og á meðan stríði stendur vinna þær oft fyrir fjölskyldunni á meðan karlarnir berjast. Árið 1999 heimsóttu sendifulltrúar Alþjóða Rauða krossins 225 þúsund stríðsfanga; af þeim voru um 10 þúsund konur.

Rauði kross Íslands hefur unnið ötullega á vegum Rauða kross hreyfingarinnar að fjölmörgum mannúðarmálum. Í fyrra náðist mikill áfangasigur þegar tekið var inn í alþjóðasamninginn um réttindi barnsins ákvæði um bann við herskráningu barna undir 18 ára aldri. Viða er börnum beitt af mikilli hörku í hernaði. Rauði krossinn hefur unnið að málinu, bæði á vettvangi alþjóðastjórn mála og á vígvöllum sjálfum, þar sem börn hafa verið studd til þess að leggja niður vopn og fara í skóla eða vinnu. Rauði kross Íslands og Svíþjóðar hafa haft forystu fyrir þessu mikla baráttumáli innan Rauða kross hreyfingarinnar. Í þessu máli sem öðrum skiptir nán samvinna við stjórnvöld miklu máli og hafa Rauði kross Íslands og utanríkisráðuneytið ákveðið að standa síðar á þessu ári sameiginlega að verkefnum til aðstoðar stríðshrjádum börnum þannig að takast megi að koma þeim til borgaralegra starfa.

Hér hefur að mestu verið rætt um hlutverk Rauða krossins í stríði. Lok Kalda stríðsins hafa líka fært Rauða krossinum óendanleg verkefni í mannúðar- aðstoð utan stríðssvæða. Sjálfur starfaði ég í tvö ár á vegum Alþjóða Rauða krossins í fimm ríkjum Mið-Asíu, sem áður tilheyrðu gömlu Sovétríkjunum og urðu illilega fyrir barðinu á þeim umbrotatímum sem fylgdu því þegar þetta rúmlega 70 ára gamla ríkjasamband splundraðist. Ég hef einnig séð afleiðingarnar af hrúni viðskiptakerfis kommúnistaríkjanna í Austur-Evrópu, Suðaustur-Asíu og Norður-Kóreu. Burt séð frá hugmyndafræðilegum viðhorfum og efnahagslegum útskýringum þá steyptu þessar pólitísku jarðhræringar tugum milljóna manna í forarpytt fátæktar. Sum staðar hafa lífslíkur hrapað um áratug eða meir. Gamalt fólk, sem hafði hlakkað til tiltölulega áhyggjulausra elliára, verður að betla úti á götu. Umfangsmikið hjálparstarf Rauða krossins og annarra hjálparfélaga kemur þeim allra verst settu til aðstoðar en dugur hvergi nærri til.

En nýir straumar í alþjóðamálum veita líka tækifæri til að bæta hjálparstarf Rauða krossins innan og utan áttaksvæða. Ein ástæða þess að oftast er lítið til Rauða krossins til að sinna aðstoð eftir jarðskjálfta, flóð og aðrar hörmungar er hið einstæða net landsfélaga Rauða krossins. Ósjaldan eru þó margvíslegar hindranir í vegi hjálparstarfsins. Matvæli og teppi komast ekki inn á hörmungarsvæði sökum tollareglna, sem erfitt er að víkja til hliðar. Vegabréfsáritanir sem sækja þarf í sendiráð viðkomandi ríkja tefja för hjálparstarfsmanna. Óvissa ríkir meðal lágt settra embættismanna um þann forgang sem utan- aðkomandi aðstoð á að hafa. Fyrir tilstuðlan Alþjóðasambands Rauða kross félaga er nú verið að vinna að gerð alþjóðalaga um viðbrögð við hamförum. Að þeirri vinnu koma sérfræðingar Sameinuðu þjóðanna en tilgangurinn er að þróa reglur um tæknilega samhæfingu, staðla og siða- reglur sem eiga að ná til aðstoðar og hjálparstarfs í kjölfar hamfara.

Eins og hér hefur komið fram hefur áratugurinn eftir lok Kalda stríðsins reynst starfsmönnum og sjálfbóðaliðum Rauða krossins bæði flókinn og erfiður. Ófriðarbál loga glatt um allan heim. Virðingin fyrir mannúðarlögum er víða lítil eða engin. En teikn eru á lofti um að lausnir, sem áður voru óhugsandi, séu nú í sjónmáli. Stofnendur Rauða krossins sýndu kapp, staðfestu og óbilandi bjartsýni til þess að fá fyrsta Genfarsamninginn samþykktan fyrir um 140 árum. Ekki veitir af þessum sömu mannkostum til að berjast fyrir mannúðarhugsjónum dagsins í dag. Dæmin sanna að þessi barátta getur borið ríkulegan ávöxt, nú sem aldrei fyrr.

"Hernaðaríhlutun í nafni mannúðar"

Kosovostríðið, siðferði og öryggi í Evrópu

Valur Ingimundarson, sagnfræðingur

Hernaðaríhlutun Atlantshafsbandalagsins í Kosovo var réttlætt í nafni mannúðar. Markmiðið var að stöðva ofsóknir Serba á hendur Kosovo-Albönnum. Stjórn mála- og hernaðarhagsmunir skiptu vissulega einnig máli. Eftir að Júgóslavía leystist upp árið 1991 útilokuðu vestrænir leiðtogar ekki hernaðaríhlutun í Kosovo. Óttast var, að ófriðurinn gæti breiðst út til Makedóníu, þar sem Albanar eru stór minnihlutahópur og leitt til nýs Balkanstríðs með þátttöku Búlgara og erkifjendanna Grikkja og Tyrkja. Kosovo-deilan snerist því ekki aðeins um mannréttindi, þótt Frelsisher Kosovo hafi tekist að sannfæra marga á Vesturlöndum um að svo væri, heldur einnig um þá landfræðilegu-pólítísku spurningu hvort Serbar og Kosovo-Albanar, sem voru um 90% íbúanna, jafnvel 95% samkvæmt nýjum heimildum, ættu að fara með forræði í héraðinu.¹ Síðast en ekki síst litu margir vestrænir ráðamenn og fjölmiðlar svo á, að trúverðugleiki Atlantshafsbandalagsins á 50 ára afmæli þess væri í húfi. NATO hafði hvað eftir annað hótað Slobodan Milosevic, leiðtoga Serbíu, hernaðaradgerðum árið 1998 ef hann hætti ekki ofsækja Kosovo-Albana án þess að standa við orð sín. Með öðrum orðum er ekki unnt að slíta Kosovostríðið úr samhengi við umræðuna um hlutverk NATO eftir hrun Sovétríkjanna. Hvort það ætti að vera bandalag með skýrt afmarkað umráðasvæði eða öryggisstofnun, sem hefði það að markmiði að koma í veg fyrir átök í Evrópu og vera reiðubúið að beita hervaldi til að binda enda á þau.

Í þessari grein verður viðfangsefnið, „hernaðaríhlutun í mannúðarskygni“, nálgast með því að beina sjónum að þremur þáttum Kosovo-

stríðsins: Í fyrsta lagi verður lagður dómur á fullyrðingu vestrænna leiðtoga, að hernaðaradgerðirnar í Kosovo hafi í raun verið mannúðar-ráðstöfun og hvort NATO hafi náð markmiðum sínum með stríðsrekstrinum. Í annan stað verður fjallað um þær laga- og siðferðis-spurningar, sem hernaðarafskipti bandalagsins vöktu og um eðli nútímastríðsreksturs. Í þriðja lagi verður reynt að meta afleiðingar Kosovostríðsins á öryggismál í Evrópu.

Þeir, sem studdu hernaðaríhlutun NATO, telja að mannúðarsjónarmið hafi ráðið mestu þótt þeir deili um þær leiðir, sem bandalagið kaus til að ná settu marki.² Helstu gagnrýnendur afskiptanna gera venjulega sem minnst úr mannúðarþættinum og telja að þau hafi snúist um stjórn mála- og hernaðarhagsmuni: samskipti Bandaríkjanna og Evrópu, trúverðugleika NATO eða bandaríska heimsvaldastefnu.³ Enginn vafi er á því að minningin um stríðið í Bosníu á árunum 1992-1995 var mjög ofarlega í huga vestrænna ráðamanna, ekki síst sú staðreynd að 200 þúsund manns létu lífið áður en bandalagið skarst í leikinn. Í þeim skilningi skiptu mannúðarástæður miklu máli. Samt má draga í efa að bandalagið hefði stigið skrefið til fulls og gripið inn í nema vegna þess að talið var að trúverðugleiki bandalagsins væri í hættu. Ég er þeirrar skoðunar að hernaðaríhlutun hafi verið réttlætanleg vegna þeirra glæpa, sem Serbar höfðu framið í Kosovo.⁴ Hins vegar voru hernaðaradgerðir NATO svo illa undirbúnar⁵ að fullyrða má að útilokað sé að beita sömu aðferðum aftur við svipaðar aðstæður. Sú spurning vaknar einnig hvort unnt er að verja það siðferðilega að

1 Sjá Tim Judah: Kosovo: War and Revenge (New Haven and London: Yale University Press, 2000), bls. 145-196.

2 Sjá t.d. Ivo H. Daalder og Michael E. O. Hanlon: Winning Ugly: NATO's War To Save Kosovo (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2000), bls. 6; Michael Ignatieff: Virtual War: Kosovo and beyond (London: Random House, 2000), bls. 71-87; sjá einnig Klaus Naumann: „Kosovo – Modell für die Zukunft,“ í Erich Reiter (ritstjóri): Der Krieg um das Kosovo (Mainz: V. Hase & Koehler Verlag, 2000), bls. 23-38.

3 Sjá t.d. Peter Gowan: „The Euro-Atlantic Origins of NATO's Attack on Yugoslavia,“ í Tariq Ali (ritstjóri): Masters of the Universe? NATO's Balkan Crusade (London, New York: Verso, 2000), bls. 3, 6; og Giovanni Arrighi: „The Balkan War and US Global Power,“ í Ali: Masters of the Universe, bls.46.

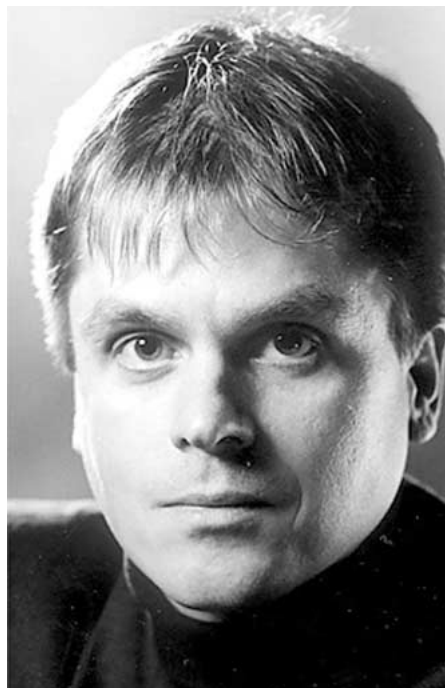
4 Sjá Christian M. Stadler: „Rechtsethische Aspekte des Internationalen Militäreinsatzes,“ í Erich Reiter (ritstjóri): Der Krieg um das Kosovo, bls. 177-192.

5 Sjá skýrslu „Interagency Review of U.S. Government Civilian Humanitarian & Transition Programs,“ U.S. Department of State, Janúar 2000 (National Security Archive sá til þess að leyndinni yrði létt af henni með skírskotun til upplýsingalaga Bandaríkjanna (Freedom of Information Act), 24. apríl 2000. Þar kemur greinilega fram, að það var aðeins nokkrum dögum fyrir loftárásirnar, að embættismenn gerðu sér grein fyrir því, að Milosevic kynni að bregðast við með því að siga öryggissveitum sínum á Kosovo-Albana.

heyja áhættulaust stríð úr lofti með hátæknivopnum og gera ekkert til að stöðva þjóðernishreinsanir, fjöldaaftökur, nauðganir og nauðungarflutninga á landi. Í þessu fólst mótsögnin í hernaðaríhlutun bandalagsins. Hér var um ræða tilraunir vestrænna ríkja til að þvinga Milosevic til undansláttar með hótunum um valdbeitingu. Þegar það mistókst var hervaldi beitt í nafni mannúðar. Þúsundir Kosovo-Albanar létu lífið í þjóðernishreinsunum Serba eftir að NATO hóf loftárásir sínar. Þegar Milosevic hvarf á brott með herlið sitt frá Kosovo urðu Serbar síðan fórnarlömb þjóðernishreinsana. Þótt ástandið í Kosovo sé vitaskuld betra en það var árið 1999 var fórnarkostnaðurinn, þ.e. annarra en NATO-þjóðanna, mjög hár.

Eftir sjötíu og átta daga loftárásir NATO lýsti Milosevic yfir sigri og kallaði her sinn frá Kosovo. NATO náði því markmiði sínu að svipta Serba forræði yfir Kosovo án þess þó að hafa unnið sigur á vígvellinum, enda hafði landhernaði aðeins verið hótað. Í raun veit enginn af hverju Milosevic ákvað að gefast upp á þeim tímapunkti, sem hann gerði. Ástæðan var ekki sú, að her hans hafði orðið fyrir miklu mannfalli, þótt það hafi aukist talsvert þegar leið á stríðið eftir að Frelsisher Kosovo beitti landhernaði með skyndi-árásum frá Albaníu. Þegar serbneskir hermenn komu úr felum til að verjast urðu þeir fyrir barðinum á sprengjuárásum NATO. Reyndar hafa loftárásir bandalagsins á skotmörk í Serbíu sennilega dregið úr baráttuvilja Milosevic, auk þess sem hann gerði sér grein fyrir því að samstaða NATO-ríkjanna mundi ekki rofna eins og hann hafði gert sér vonir um. En þrýstingur Rússa skipti ekki síður miklu máli, enda áttu þeir drýgstan þátt í að greiða fyrir diplómatskri lausn og fá Milosevic til að fallast á skilmála NATO. Með öðrum orðum var hér án efa um að ræða samspil nokkurra orsakavalda. Loftárásir NATO einar sér dugðu ekki til að knésetja Milosevic.

Til að komast að því hvort mannúðarsjónarmið hafi vegið þungt í þeirri ákvörðun Atlantshafsbandalagsins að skerast í leikinn í Kosovo er nauðsynlegt að spyrja annarrar spurningar: Var svo mikið neyðarástand í Kosovo vorið 1999 að það réttlætti hernaðaríhlutun? Ljóst er, að mun færri Kosovo-Albanar höfðu látið lífið en í Bosníustríðinu. Um tvö þúsund Kosovo-Albanar lágu í valnum árið 1998. En á því er enginn vafi, að hér var um neyðarástand að ræða. Ofsóknir serbneskra öryggisveita höfðu gert það að verkum, að um þrjú hundruð þúsund manns höfðu orðið að flýja heimili sín og 50 þúsund



manns voru á vergangi.⁶ Vitað var, að Milosevic hafði áætlanir um víðtækar þjóðernishreinsanir í Kosovo, sem hann hrinti í framkvæmd þegar NATO hóf loftárásirnar. Það hefði aldrei tekist að hrekja 1,3 milljónir manna frá heimilum sínum og 800 þúsund úr landi á einum mánuði án mikillar skipulagningar. En þótt réttlæta mætti hernaðaríhlutun er ekki þar með sagt að jafnvægi hafi náðst milli samningaleiðarinnar, sem gekk út á knýja Milosevic til að veita Kosovo-Albönum sjálfstjórn á ný í Kosovo, og hótana NATO um að beita hervaldi.

Valur Ingimundarsson er fæddur 27. febrúar 1961. Hann er með doktorspróf í sagnfræði frá Columbia-háskóla í New York og kennir nú samtímasögu við Háskóla Íslands. Hann skrifar einnig reglulega pistla um utanríkismál fyrir dagblaðið DV. Valur hefur sérhæft sig í samtíma stjórnmálasögu, ekki síst sögu öryggis- og varnarmála. Hann hefur hlotið ýmsa styrki til rannsókna á sviði alþjóðasögu og liggja eftir hann bækur og greinar um það efni.

6 Sjá Timothy Garton Ash: „Kosovo: Was it Worth It?“ The New York Review of Books (September 21, 2000).

Fullyrða má, að NATO-ríkin hafi gert þrenn afrifarík mistök vorið 1999.

(1) Þau gengu út frá því, að unnt yrði að neyða Milosevic til að samþykkja þá úrslitakosti, sem fólust í Rambouillet-samningsdrögum og treystu síðan á að hann myndi gefast upp eftir nokkurra daga loftárásir. Hér átti Madeleine Albright, utanríkisráðherra Bandaríkjanna, drýgstan hlut að máli. Eftir fjöldamorð á um 45 Kosovo-Albönnum í Racak-héraði í janúarmánuði 1999 var hún ákveðin í að fá önnur NATO-ríki til að standa við stóru orðin um hernaðaríhlutun ef Milosevic léti ekki undan. Í þessu tilviki var tekið of mikið mið af reynslunni í Bosníu árið 1995. Áhrif loftárása NATO á bækistöðvar Bosníu-Serba voru ofmetin og gagnsókn Króata og Múslima á landi vanmetin. Reyndar ber öllum þeim, sem tóku þátt í samningaviðræðunum í Frakklandi í mars 1999, saman um að Milosevic hafi aldrei sett sig upp á móti „viðauka B“ í Rambouillet-drögum, enda þótt þar væru sett fram skilyrði, sem ekkert fullvalda ríki hefði getað sætt sig við eða að NATO gæti óhindrað athafnað sig alls staðar í „Júgóslavneska sambandsríkinu.“⁷ En það breytir því ekki að þetta ákvæði bar vitni um hroka og skammsýni og gerði í raun samkomulagið óframkvæmanlegt fyrirfram. Úrslitakostirnir voru þó ekki bein orsök stríðsins. Milosevic var ákveðinn í að virða kröfur NATO að vettugi, ef til vill vegna þess að hann trúði því ekki að bandalagið gerði alvöru úr hótun sinni eða að almenningur á Vesturlöndum myndi styðja stríðsrekstur bandalagsins.⁸

(2) Þegar NATO áttaði sig á því að bandalagið gæti átt langvinnt stríð fyrir höndum og í ljós kom að Evrópuríkin voru engan veginn undir það búin. Og þar sem sú stefna var mörkuð að forðast mannfali með öllum ráðum þurftu sprengjuflugvélarinnar að fljúga í yfir 15 þúsund feta hæð til að forðast loftvarnarkerfi Serba. Þetta leiddi ekki aðeins til þess að færri skotmörk voru hæfð heldur einnig til hernaðarmistaka, eins og þegar albanskir flóttamenn urðu fyrir barðinu á sprengjuregnum NATO. Fullyrðingar bandalagsins um að hafa unnið mikið tjón á hergögnum Serba virðast hafa verið stórlega ýktar.⁹

(3) Síðast en ekki síst náði lofthernaðurinn ekki „mannúðartilgangi“ sínum. Hann magnaði þjóðernishreinsanir í stað þess að koma í veg fyrir þær. Fyrir loftárásirnar hafði Bill Clinton Bandaríkjaforseti lýst því yfir að takmarkið væri að hindra að Serbar gætu ofsótt Kosovo-Albana. Hið gagnstæða gerðist. Talið er að Serbar hafi myrt 10 þúsund Kosovo-Albana eftir að NATO hóf loftárásir sínar. Um eitt til tvö þúsund Serbar féllu í sjálfum loftárásunum bæði hermenn og óbreyttir borgarar. Auk þess létu um 500 Kosovo-Albanar og Serbar lífið vegna hernaðarmistaka.¹⁰

Margir telja, að hernaðaríhlutun NATO hafi verið brot á alþjóðalögum, enda hafði bandalagið ekki umboð Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna vegna þess að Rússar og Kínverjar voru andvígir því að beita hervaldi. Reyndar hafði Öryggisráðið þrisvar sinnum árið 1998 ályktað, að ástandið í Kosovo stefndi friði og öryggi í heiminum í hættu. En um það þarf engum blóðum að fletta að hernaðaríhlutunin hvíldi á mjög veikum stöðum í alþjóðalögum þótt unnt hafi verið að réttlæta hana í krafti neyðarréttar.¹¹ Það má deila á vestræn ríki fyrir að velja og hafna þeim ríkjum, sem þeir vilja styðja. Að þau skyldu ekki hafa komið í veg fyrir fjöldamorð eða þjóðernishreinsanir í Sómalíu eða Rúanda réttlætti ekki afskiptaleysi í Kosovo. Þrátt fyrir það helgar tilgangurinn ekki meðalið. Til að raska ekki „innanríkispolítísku jafnvægi“ í NATO-ríkjunum mátti ekki minnast á landhernað fyrr en loftárásir bandalagsins höfðu staðið yfir í næstum tvo mánuði. Það er auðvelt – of auðvelt – að tala um að halda mannfalli í lágmarki þegar eigin hermenn eru í engri hættu.¹² Hvað hefði gerst ef hersveitir NATO hefðu verið í sömu stöðu og serbneskir hermenn? Gera má ráð fyrir því að þá hefði bandalagið ekki skirrst við að beita meiri hörku í hernaðaraðgerðum sínum. Bandaríski heimspekingurinn Paul Kahn telur að „áhættulaus hernaður“ í mannúðarskyni sé siðferðileg mótsögn. Í hugtakinu mannréttindi felist jafnmikil virðing fyrir hverju mannlífi. Með áhættulausum hernaði sé verið að gefa í skyn að líf NATO-hermanna sé meira virði en líf Kosovo-Albana, sem þeim er ætlað að bjarga.¹³ Annað vandamál, sem Kosovo-stríðið afhjúpaði var að

7 Sama.

8 Sama.

9 Sama.

10 Ivo H. Daalder og Michael E. O. Hanlon: *Winning Ugly: NATO's War To Save Kosovo*, bls. 1993-195.

11 Sjá Catherine Guicherd: „International Law and the War in Kosovo,” *Survival*, 41, 2 (sumar 1999), bls. 29-30.

12 Sjá Michael Walzer: „Kosovo,” *Dissent* (sumar 1999), bls. 5-7; sjá einnig Edward N. Luttwak: „Give War a Chance,” *Foreign Affairs* (júlí-ágúst 1999), bls. 40-41.

13 Ignatieff: *Virtual War: Kosovo and beyond*, bls. 162.

ekki má lengur nota orðið "stríð" yfir hernaðaríhlutun. Ástæðan er sú að það yrði miklu erfiðara fyrir vestræna ráðamenn, eins og t.d. Bandaríkjaforseta, að fá skýrt lagalegt umboð til stríðsreksturs.¹⁴ Síðast en ekki síst er almenn-ingur á Vesturlöndum ekki reiðubúinn að færa stríðsfórnir. Það var makalaust hve daglegt líf fólks breyttist lítið í vestrænum ríkjum meðan á loftárásunum stóð. Vestrænir valdamenn lærðu þá lexíu af Víetnamstríðinu að vonlaust væri að halda stuðningi almennings við stríðsaðgerðir ef mannfali yrði mikið eins og kom berlega í ljós í Persaflóastríðinu og Kosovo-stríðinu.



Loftárásir NATO á hernaðarleg mikilvæg mannvirki.

Sterk rök hníga að því að láta Slobodan Milosovic standa reikningsskap gerða sinna fyrir alþjóðastríðsglæpadómstólnum í Haag. Hersveitir Serba frömdu stríðsglæpi í Kosovo sem og í öðrum stríðum, sem Milosevic stofnaði til á Balkanskaga. En áður en Milosevic var steypt af stóli gat hann reitt sig á víðtækan stuðning serbnesks almennings. Margir Serbar létu eins og þeim væri fyrimunað að skilja hvers vegna NATO greip til hernaðaríhlutunar, jafnvel þótt þeir vissu að öryggissveitir þeirra og hermenn hefðu staðið að baki blóðugum þjóðernishreinsunum og framið fjöldamorð.¹⁵ En hvað með stríðsaðgerðir NATO? Framdi bandalagið stríðsglæpi? Lögfræðingar bandalagsríkjanna fóru yfir nær öll skotmörk bandalagsins með það í huga að ganga úr skugga um hvort þau stæðust Genfarsáttmálann (ekki veit ég þó hvernig lögfræðingarnir mátu skotmarkið, sem reyndist vera kínverska sendiráðið í Belgrad). En staðreyndin er sú að bandarískir, breskir og franskir lögfræðingar lögðu ólíkan dóm á skotmörk NATO. Bandarísku lögfræðingarnir töldu það samrýmdast Genfar-

sáttmálanum að gera loftárásir á orkuveitur og sjónvarpsstöð í Belgrad vegna þess að það kæmi í veg fyrir að Milosevic kæmi boðum til öryggissveita sinna um að halda áfram ofsóknum gegn Kosovo-Albönum. Bresku lögfræðingarnir töldu hins vegar að vafi léki á því að þessar aðgerðir stæðust lög og af þeim sökum tóku breskir flugmenn ekki þátt í umræddum loftárásunum. Sömuleiðis neituðu Frakkar að taka þátt í loftárásunum á serbneskar brýr og fengu aðrar bandalagsþjóðir í lið með sér.¹⁶ Alþjóðastríðsglæpadómstóllinn í Haag telur að NATO hafi ekki framið stríðsglæpi þótt önnur alþjóðasamtök, eins og t.d. Amnesty International, væru á öndverðum meiði. Það var mjög umdeilanlegt út frá laga- og mannúðarsjónarmiði að gera árás á sjónvarpsstöðina. Serbar voru vissulega varaðir við því að hún stæði til og höfðu jafnvel ætlað að notfæra sér mannfallið í áróðurstillgangi. En réttlætir það dauða 15 óbreyttra borgara? Og þótt árásir á orkuveitur yrðu til þess að lama að hluta til fjarskiptakerfi

14 Sama, bls. 181.

15 Viðtal: Valur Ingimundarson við Zarönu Pagic, 5. september 2000; sjá einnig Slavenka Drakulic: „Wie wir den Haß lernten. Ohne Gewissensaufstand: Warum Serbien so mitleidlos ist,“ í Frank Schirrmacher: Der Westliche Kreuzzeug. 41 Positionen zum Kosovo-Krieg (Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt, 2000), bls. 204-210.

16 Ignatieff: Virtual War: Kosovo and beyond, bls. 198-201, 207.

Milosevics leiddu þær einnig til þess að rafmagn til sjúkrahúsa rofnaði. Afleiðingarnar urðu þær að börn og aðrir sjúklingar létu lífið. Mannfallið í Kosovo-stríðinu var mun minna en í öðrum Balkanstríðum en stríðsrekstur bandalagsins vekur áleitnar siðferðis- og lagaspurningar og það er engin ástæða til að draga fjöður yfir það.

á Balkanskaga hefur það öðlast nýtt hlutverk. En Evrópuríkin voru fullkomlega háð Bandaríkjamönnum í hernaðaraðgerðum NATO í Kosovo. Þetta var „bandarískt stríð“ þar sem áherslan var lögð á loftárásir og á að koma í veg fyrir mannfall í eigin liði. Bretar höfðu þegar í upphafi hvatt til þess að hóttað yrði landhernaði en Bandaríkjamenn (og Þjóðverjar) töldu sig ekki geta það af innanlandspólitískum ástæðum.



Fjölskyldur bera kennsl á lík í fjöldagröf í Bosníu árið 1998.

Í ljósi þess hve Bandaríkjamenn réðu miklu í stríðsrekstrinum má spyrja hvaða áhrif Kosovo-stríðið hafði á samskipti Bandaríkjanna og Evrópu? Bretar höfðu þegar í lok árs 1998 fallið frá þeirri stefnu sinni að standa í vegi fyrir því að koma á fót Evrópuher á vegum Evrópusambandsins. Með þeirri ákvörðun styrktu Frakkar stöðu sína á kostnað Bandaríkjamanna og NATO í Evrópu þótt enn eigi eftir að koma í ljós hvort Evrópuríkin séu í

Eins og staðan er nú bendir ekkert til þess að samkomulag náist um að endurskilgreina alþjóðalög og -reglur um hernaðaríhlutun í mannúðarskyni. Reyndar var skírskotað til Kosovo þegar indónesískar öryggisveitir gengu berserksgang um Austur-Tímor eftir að íbúarnir höfðu samþykkt í þjóðaratkvæðagreiðslu að hafna nýlenduvaldi Indónesíu og öðlast sjálfstæði. En enginn vilji var fyrir því meðal vestrænna ríkja að grípa til einhliða hernaðaraðgerða. Friðargæslulið Sameinuðu þjóðanna kom ekki á vettvang fyrir en Bandaríkjastjórn hafði beitt Indónesíustjórn miklum efnahagsþrýstingi til að tryggja að Indónesíuher skærast ekki í leikinn.

raun reiðubúin að færa þær fjárhagsfórnir, sem fylgja þessari skuldbindingu. Enginn vafi er á því, að Kosovo-stríðið flýtti fyrir áformum ESB-ríkjanna um að koma sér upp herliði til að bregðast við „takmörkuðu hættuástandi“ í Evrópu án þátttöku Bandaríkjamanna. Það vekur þá spurningu hvort stríðið gegn Milosevic hafi þegar öllu er á botninn hvolft grafið undan NATO í stað þess að styrkja innviði bandalagsins. Eftir stendur að reynslan af Kosovo-stríðinu var svo tvíræð, að hún verður aldrei nothæf sem leiðarvísir um alþjóðlega hernaðaríhlutun í mannúðartilgangi.

Hvort sem mönnum líkar það betur eða verr hefur eðli NATO breyst. Með því að beita hervaldi fyrir utan umráðasvæði sitt og með friðargæslu

Borgar mannúð sig?

Urður Gunnarsdóttir, blaðamaður

Eftir að sprengjunum hætti að rigna yfir Júgóslavíu hefur alþjóðasamfélagið spurt sjálft sig hvort hernaðaríhlutun í nafni mannúðar sé réttlæt看leg.

Vaclav Havel, forseti Tékklands, sagði sprengjuárásir Atlantshafsbandalagsins á Kosovo hafa verið fyrsta dæmið um að mannréttindi væru sett ofar ríkjarétti. Afskipti Vesturlanda af átökunum á Balkanskaga falla líklega sömuleiðis undir þessa skilgreiningu þótt ljóst sé að Kosovo hafi átt að vera sönnun þess að aðgerðarleysið í Bosníu yrði ekki látið endurtaka sig. Á þeim mánuðum eða raunar árum, sem liðin eru frá því að átökunum í Kosovo lauk, fer þó ekki hjá því að menn spyrji sig hvort afskiptin hafi verið réttlæt看leg. Átök halda áfram í breyttri mynd og óbreyttir borgarar láta enn lífið vegna þjóðernis síns og skoðana.

Stríð í Kosovo kom þeim sem fylgst hafa með gangi mála á Balkanskaga ekki á óvart en spurningin er hins vegar hvort það, sem á eftir kom, hafi gert það. Líklega gerði alþjóðasamfélagið, sem greip til aðgerða gegn Serbum vegna voðaverka þeirra í Kosovo og Bosníu nokkrum árum áður, sér ekki fyllilega grein fyrir því að það gæti ekki nema að litlu leyti haft stjórn á afleiðingunum.

Alþjóðasamfélagið ákvað að hafa afskipti af Kosovo haustið 1998. Samkomulag náðist við Slobodan Milosevic Júgóslavíuforseta á elleftu stundu um að hann drægi stóran hluta hers og lögreglu frá Kosovo ella hæfust sprengjuárásir á Júgóslavíu. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE), sem Júgóslavíu hafði verið vísað úr í upphafi áratugarins vegna stríðsátakanna í Bosníu, var fengin til að framfylgja skilmálum vopnahlésins.

Samband ÖSE og serbneskra yfirvalda var frá upphafi afar stirt og viðkvæmt. ÖSE sendi fjölmennt lið til Kosovo og í mars 1999 voru starfsmennirnir um 1.300 talsins, allir óvopnaðir. Um helmingur þeirra voru hermenn, ýmist núverandi eða fyrrverandi. Aðrir komu úr ýmsum áttum, t.d. lögreglumenn, lögfræðingar, félagsfræðingar og fjölmargir aðrir sem höfðu reynslu af störfum á átakasvæðum. Þrátt fyrir að réttur starfsmanna ÖSE væri diplómátískur og fæli í sér nær fullan aðgang að öllum svæðum nema hernaðarmannvirkjum, kom hvað eftir annað til árekstra vegna tregðu Serba til að hleypa starfsmönnum ÖSE inn á ákveðin svæði.



Veran í Kosovo hafði mikil áhrif á þá sem þar voru. Það reyndist mörgum erfitt að standa vanmáttugir hjá þegar þúsundir manna hröktust frá heimilum sínum, að skrásetja mannshvörf og morð og reyna að rannsaka og skýra hvað hafði gerst. Yfirmaður ÖSE í héraðinu, Bandaríkjamaðurinn William Walker, var óþreytandi og ófeiminn við að fordæma ástandið.

Urður Gunnarsdóttir er fædd árið 1967. Hún hefur verið blaðamaður á Morgunblaðinu síðan 1987 og er fréttaritari þess í Kaupmannahöfn um þessar mundir. Hún fór á vegum utanríkisráðuneytisins til starfa fyrir Öryggis- og Samvinnustofnun Evrópu í Kosovo í febrúar 1999 þar sem hún starfaði í hálf tveimur árum eða bæði fyrir og eftir loftárásir NATO á Júgóslavíu.

Þrátt fyrir að á annað þúsund manns keyrðu daga og nætur um héraðið í appelsínugulum bifreiðum til að fylgjast með, og hreinlega minna her og lögreglu á að augu alheimsins hvíldu á þeim, fór ástandið hríðversnandi. Starfsmönnum ÖSE reyndist það erfitt en það sem veitti þeim dug til að halda áfram var að eftirlitið skilaði vissulega árangri þótt takmarkaður væri. Það veitti Albönum oft hugrekki til þess að snúa aftur til síns heima, varð til þess að bjarga mannslífum og stuðlaði í nokkrum tilfellum að því að miðla málum, t.d. við að ná bæði Serbum og Albönum úr klóm skæruliða og lögreglu.

Opinberar yfirlýsingar Walkers, einkum í tengslum við fjöldamorðið á 40 Albönnum í Racak í janúar 1999, tóku af allan vafa um hvar samúð ÖSE í Kosovo lá. Walker fordæmdi þegar í stað Serba fyrir morðin og Racak varð vendipunktur í samskiptum alþjóðasamfélagsins og serbneskra yfirvalda, sem halda því enn fram að Albanir sjálfir hafi tekið fólknið af lífi til að koma sök á her og lögreglu.

Eftir yfirlýsingar Walkers versnuðu samskiptin við Serba um allan helming. Þrátt fyrir að starfsmenn ÖSE væru langflestir sammála honum um að fordæma morðið töldu sumir að varlegar hefði mátt fara til að loka ekki fyrir alla möguleika á að semja við Serba. Þá var ÖSE stundum á milli steins og sleggju því ljóst var að samningurinn, sem ÖSE framfylgdi, gerði skæruliðum Frelshers Kosovo (Kosovo Liberation Army) auðveldara en ella að fara sínu fram. Serbar voru auðvitað óþreytandi við að benda á þetta.

Í byrjun mars 1999 var svo komið að heilu svæðin voru lokuð af og hvert þorpið á fætur öðru var jafnað við jörðu. Tugþúsundir Kosovo-Albana voru hraktir á flóttu og starfsmenn ÖSE lentu hvað eftir annað upp á kant við lögreglu og her. Þegar lögregla dró tvo eftrilitsmenn ÖSE út úr bíl sínum og barði þá þótti ljóst að alþjóðlegu starfsmennirnir væru í hættu, auk þess sem geta þeirra til að hafast nokkuð að var stórlega takmörkuð. 19. mars var ákveðið að senda þá út úr héraðinu.

Ljóst var að hryllingurinn, sem menn höfðu orðið vitni að í Bosníu og gefið nafnið þjóðernis-hreinsanir, var að endurtaka sig. Ekki var hægt að sitja við orðin tóm og sprengjuárásir NATO hófust fimm dögum eftir að ÖSE dró lið sitt til baka. Flóttamannastraumurinn, sem fylgdi í kjölfarið er öllum, sem urðu vitni að honum, ógleymanlegur.

Flestir starfsmenn ÖSE voru sendir heim, nokkuð sem reyndist flestum þeirra óskaplega erfitt. Margir glímdu við nagandi samviskubit og fannst óbærilegt að hafa gefist upp á því að reyna að stilla til friðar og vernda saklaust fólk. Þeim, sem eftir voru, var þægð í því að geta starfað í flóttamannabúðunum sem komið var upp í Makedóníu og Albaníu, t.d. við að skrá mannréttindabrot Serba á Kosovo-Albönnum. Það var því ótrúlegt augnablik fyrir þá starfsmenn ÖSE, sem störfuðu enn á svæðinu er sprengjuherferðinni lauk, að geta snúið aftur til staðar sem flestir höfðu talið sér trú um og sætt sig við að líta ekki aftur augum. Réttlætið hafði sigrað.

Þegar hillti undir lok sprengjuárásanna vöruðu einstaka menn við hættunni á hefndum Albana á hendur Serbum en menn veittu því takmarkaða athygli. Hugurinn var allur við möguleikann á því að snúa aftur og huga að upp- og endurbýggingu í Kosovo. Ekki liðu þó margir dagar þar til gleðin fór að dvína í röðum alþjóðastarfsmanna, starfsmanna hjálparstofnana, alþjóðastofnana, hermanna og annarra, sem urðu vitni að því hvernig alda hefndaraðgerða skall á óbreyttum serbneskum borgurum sem streymdu fyrir vikið úr héraðinu.

Marktækur hluti alþjóðastarfsins í Kosovo snerist á örskömmum tíma úr því að vernda Kosovo-Albana, í það að vernda önnur þjóðarbrot fyrir þeim. Og það er enn umtalsverður hluti starfsins. Mannréttindadeild ÖSE, sem hafði skrásett ofbeldisverk Serba gegn Albönnum færði æ fleiri árásir Albana á Serba, sígauna, Tyrki og Bosníumenn til bókar. Um leið reyndu starfsmenn hennar allt sem í þeirra valdi stóð við að koma minnihlutahópum í Kosovo til aðstoðar. ÖSE, alþjóðalið lögreglu, yfirstjórn Sameinuðu þjóðanna, friðargæslusveit NATO (KFOR), allir reyndu að koma Albönnum í skilning um að íbúarnir yrðu í sameiningu að binda enda á vítahring ofbeldis - að láta yrði af hefndum.

Mörgum alþjóðastarfsmönnum reyndist það ofviða að horfa upp á ofbeldið snúast við og að geta lítið sem ekkert gert til að stöðva það. Orð máttu sín lítils og ekki leið á löngu þar til vonleysi greip marga, einkum þá sem komu til starfa í Kosovo eftir að sprengjuárásirnar hættu. Þeir, sem verið höfðu í héraðinu fyrir stríð, virtust eiga auðveldara með að átta sig á þeim óslökkvandi hefndarþorsta, sem rak marga áfram vegna þess að þeir höfðu sjálfir orðið vitni að voðaverkum Serba. Því fór þó fjarri að árásir á önnur þjóðarbrot væru eina áhyggjuefni erlendra starfsmanna í Kosovo. Uppgangur skipulagðrar glæpastarfsemi, spilling og morð færðust í aukana, auk þess sem skrifræðið reyndist frá upphafi þungt í vöfum. Vinna við slíkar aðstæður gat tekið á þar sem biðin eftir því að sjá árangur erfðis síns gat reynst löng.

Efasemdaraddirnar voru auðvitað á sínum stað og talsmenn alþjóðasamtaka máttu æ oftara svara spurningunni hvort sprengjuherferð NATO á Júgóslavíu hefði verið þess virði? Var rétt að koma fólki til aðstoðar sem síðan notaði fyrsta tækifærið til að koma jafn illa fram við þá sem áttu litla sem enga sök á því sem átt hafði sér stað?

Var rétt að leggja allt þetta fé og allan þennan mannafla til að grípa inn í þróun sem margir segja að verði ekki stöðvuð? Var saga Balkanskaga ekki bara röð ofbeldisverka og mannréttindabrota og einfaldni að halda að hægt væri að breyta aldagömlum siðvenjum og hugarfari? Hvernig var hægt að réttlæta það að skipulögð glæpastarfsemi blómstraði í skjóli alþjóðastofnana, lögreglu og hers? Og sömu gagnrýnendur spurðu sjálfa sig hvor rétt hefði verið að refsfa heilli þjóð fyrir glæpi leiðtoga hennar?



Daglegt brauð í Kosovo.

Vonbrigði alþjóðasamfélagsins með ástandið í Kosovo hafa orðið til þess að áður en ár var liðið frá því að sprengjuárásirnar hófust, hafði stórlega dregið úr fjárframlögum til uppbyggingarstarfsins. Erlendir stjórnarereindrekar og yfirmenn alþjóðastarfsins í Kosovo hafa reynt með góðu og illu að gera Kosovo-Albönunum ljóst að létu þeir ekki af ofbeldinu í garð Serba yrði enn frekar dregið úr fjárframlögum til þeirra. Morð og ofbeldisverk, hatursfull skrif, átökin í suð-austurhluta Serbíu og vaxandi spenna í nágrennaríkinu Makedóníu eru til marks um að talað er fyrir daufum eyrum. Og þeir Albanir sem helst af öllu kjósa frið eru of óttaslegnir til að hafast nokkuð að.

Þetta er svarta hliðin á afleiðingum hernaðar-afskipta í mannúðarskyni. Enginn efast um að sprengjuárásir NATO á Júgóslava urðu þúsundum manna til lífs og gerði heilli þjóð kleift að hefja uppbyggingu eftir áratug kúgunar. En kostnaðurinn var líka gríðarlegur í fjármunum og mannlífum talinn. Þúsundir Kosovo Albana hvíla í fjöldagröfum en hundruð, jafnvel þúsundir manna, létu einnig lífið í sprengjuárásunum NATO og hefndarárásunum, sem á eftir fylgdu.

Til að afla sprengjuherferðinni fylgis beitti NATO gríðarlegri áróðursherferð sem aftur varð til þess að ýta undir óraunsæjar hugmyndir manna um það sem við tæki að stríði loknu. Hin máttuga stríðsvél, sem varpaði sprengjum daga og nætur á Júgóslavíu og hafði sigur, gat ekki stöðvað ofbeldið á jörðu niðri eftir stríð þrátt fyrir að hún sendi þangað rúmlega 40 þúsund hermenn.

Og ekki aðeins átti að koma til bjargar. Það átti líka að byggja upp, hús jafnt sem stjórnkerfi, lækna sár og breyta hugsunarhætti. Stjórn Sameinuðu þjóðanna í Kosovo verður einna helst líkt við tilraun og ef til vill má nota sama orðalag um hernaðar-afskipti af héraðinu. Almenningsálitið endurspegladist skýrt í hugum þeirra þúsund erlendu starfsmanna sem stóðu skyndilega frammi fyrir því að heimurinn var ekki svart/hvítur - að eftir átökin yrði ekki allt gott. Að þakklæti væri ekki það eina sem kæmi upp í huga þeirra, sem notið hefðu aðstoðar, og að alþjóðasamfélagið hefði takmarkaða stjórn á því sem gerðist eftir að sprengjurnar hættu að falla.

Viðbrögð þeirra sem að þessu stóðu, vonin og síðar vonbrigðin, eru sönnun þess að samviska okkar býður ekki að standa aðgerðarlaus hjá þegar mannréttindi eru fótum troðin. Það er siðferðilega rangt að segja að hernaðarihlutun í mannúðarskyni borgi sig ekki, sé ekki réttlætanagerleg. Mannslíf verða ekki metin til fjár. En það er kannski jafn rangt að gera sér ranghugmyndir um afleiðingarnar. Það er sá lærdómur sem tittnefnt alþjóðasamfélag getur dregið af þessu. Því verði vonbrigðin mönnum um of, er sú hætta fyrir hendi að stuðningurinn við slík afskipti fjari út. Þá er verr af stað farið en heima setið.

The 1951 US-Iceland Defence Agreement

Do we Need Enemies to Remain Allies?

Dr. Michael T. Corgan, professor

The 1951 Iceland-US Defence Agreement is a remarkable alliance in several important respects, not the least of which is that it is still here to be talked about fifty years after its signing. That is a long time as alliances go. The usual rule is that alliances do not outlive the immediate circumstances that brought them into being. Often enough security alliances don't even survive as long as the circumstances or threat that brought them into being. That may have been the reason for Napoleon's reply when he was asked whom he preferred to fight. "Allies," he said simply. Indeed, it took five coalitions before one finally stayed together long enough to defeat him. Or one can view alliances as Charles de Gaulle put it somewhat more poetically; "Alliances are like the beauty of roses or young girls. They last while they last." And last this one between Iceland and the United States has lasted. The question is why.

To answer the question of why should our alliance be different we have to look at facts and to look at facts we must select which ones out of all the many we do look at. What I will argue is that the way we look at facts shapes what the facts "are" in a very powerful way. We look at facts through the lens or filter of a system of beliefs or theories about what is important and what is not. To go back to the year the alliance was made, 1951, and see it through the eyes of Western statesmen charged with their country's security is to go back to a very stark and ominous world. The Korean War was underway with Chinese armed forces or volunteers, as they called themselves, fully involved. Mao's revolution was consolidating its hold on China and menacing the remnants of Chiang Kai-shek's army on Taiwan. The Iron Curtain was a fact of life across Europe.

There were other facts about the world situation that could have been considered but these were the ones that statesmen of the West focussed on for they were mostly believers in a theory called realism. And realism is the belief that statecraft is first and foremost about power. Icelanders certainly understood the realities of power having gained full independence in no small part because of a major war. Moreover, on gaining that independence the country found

itself occupied by not one, but two foreign armies, with none of its own. In the United States George Kennan returned from service in Moscow during the war to educate his countrymen about the realities of power in a world that seemed to respect little else. To continue and enlarge that education, Hans Morgenthau wrote a powerfully influential textbook explaining and defending the principles of realism. The government used the famous security study by the State Department, known appropriately by its bureaucratic designation as NSC-68, to give foreign and security policies that would ground America's actions in principles of realism.

All of this grim and even fatalistic thinking and writing about the world situation as viewed by the democracies is the best explanation for the second surprising fact about the 1951 Agreement. Besides the fact that it has lasted so long is that it came into being at all. Most Icelanders still remembered the fond wish expressed on gaining autonomy in 1918 that Iceland would be "perpetually neutral." As for the United States, the very first principle of foreign policy ever articulated in the new republic was to "avoid entangling alliances." It certainly took a very powerful adversary to create the need for alliance for power that was such a departure from each country's earliest tradition.

It is not generally remarked upon that the first security alliance the United States entered was a 1778 treaty with France. The next year France entered into a treaty with Spain and both these treaties required the signers to stay in the American colonies' rebellion until the other parties agreed to leave. Most important was the provision in the second treaty that no one would leave the war until Spain got Gibraltar back. Americans were now obliged by treaty to fight not until independence was gained, but until Spain got Gibraltar back. So disagreeable did the United States find this 'entanglement' that it did not again enter a bilateral security treaty with another country until the 1951 alliance with Iceland. So, for both countries this was a precedent-shattering action. Yes, these allies did seem to need an enemy.

Eventually the Cold War settled into a way of life, however tinged with anxiety that it was. The East-West conflict became ritualised as a stalemate, first by the alliances that each side constructed or imposed and then in the threat of mutual nuclear destruction. The Cuban Missile Crisis marked the epitome of the tense stand-off between the two powers. Now, in retrospect, we can see that both sides backed away from all-out war at the critical moment. The rivalry was no longer just about power but about preserving what each had. Statecraft now seemed to be mostly about security, as a new group of thinkers began looking at and identifying the salient facts of international affairs. These were the neo-realists.

In neo-realism, counterbalancing power, not power itself, was the key. In this new way of thinking, alliances were necessary not for sheer power but for security. Many sophisticated views developed on alliances, especially those of Stephen Walt. This shift in thinking from power to security meant that when threats appeared to recede the inevitable strains in alliances would receive much closer attention. Dissolution of an alliance was now a permissible topic of debate, at least in the West. Hungary in 1956 and Czechoslovakia in 1968 found out that debate about continuance in their alliance was not permitted to them. NATO saw the Cold Wars between Iceland, Great Britain and, latterly, Germany. Even more acute has been the continuing Turkish-Greek dispute over Cyprus.

The robustness of the 1951 Iceland-US Defence Agreement also rose and fell partly in response to internal events in Iceland and partly to changing appearances in the world security picture. The end of an actual war in Korea coinciding with domestic events in Iceland led to the first major challenge to the Agreement's continuance but several factors, including the brutal suppression of Hungary's attempt to leave its alliance, put an end to that movement. An instructive contrast is to be seen in the presence of tanks in Budapest but none in Reykjavík over what was essentially the same question for each country.

Again in the 1970s, the United States embroilment in an Asian war, this time in Vietnam, provided an external occasion for a reconsideration of the worth of the 1951 alliance. And again, a combination of factors - domestic and foreign - showed the worth of the security provided by the alliance. There were continual strains, as there are in any alliance. The points of contention were openly expressed, debated, and worked out, as they have been in almost no other alliance. This



is quite remarkable when one considers the disproportionate power of the two partners. Not only was there a major numerical imbalance but there was a perceptual gulf as well. Matters Icelanders, quite rightly I believe, saw as questions of security or vital interest were almost incomprehensible to many of the Americans involved in geo-strategic security affairs - the broadcast power of the armed forces radio station, the shipping of military families' household goods, even whaling, to name but a few.

Dr. Michael T. Corgan er fæddur 1941. Corgan er aðstoðarpófessor í alþjóðastjórn málum við Boston háskóla. Hann hefur sérhæft sig á sviði alþjóðlegra öryggis- og varnarmála og er einn helsti sérfræðingur Bandaríkjanna þegar kemur að samskiptum Íslands og Bandaríkjanna á því sviði. Hann starfaði í bandaríska sjóhernum og gengdi m.a. stöðu pólitísku ráðgjafa yfirmanns Varnaliðsins á Keflavíkurflugvelli frá 1981 til 1982 áður en hann gerðist fræðimaður og háskólakennari. Corgan hefur skrifað fjölda fræðigreina og bóka en um þessar mundir vinnur hann að bók um stefnu íslenskra stjórnvalda á sviði öryggismála.

The Alliance survived in spite of many such strains and a freely expressed and organised opposition in Iceland. Was it because there were still threats in the world? Did we still need enemies to be allies? The neo-realists for all their new thinking still agreed with the realists that yes we did. Then to the surprise of the realists and even the neo-realists the threat that had called both NATO and the US-Iceland alliance into being went away. Both groups of thinkers had failed to predict the end of the Cold War. Surely now, however, both alliances would go away with the disappearance of the threat.

What do we find in 2001? NATO still survives and has grown. Yes, it had to "go out of area or out of business" as many noted. But the NATO conference in September of 2000 in Reykjavik was the first one I can remember, attending in nearly forty years of NATO meetings, where the survival of NATO was not a topic of gloomy speculation. By contrast, the Soviet Union and its alliance structure are altogether gone. While Russia may still seem troublesome, it is not part of any alliance and it is hard to conceive with whom Russia might align any time soon. The Iceland-US Defence Agreement is about to have its 50th anniversary, the longest bi-lateral security treaty in either country's history.

Here is where new thinkers enter the picture. These are the institutionalists and their view is that institutions, including alliances, will thrive if there is a mutuality of interests, if allies see prospects of continuing advantage in the alliance and if the number of players is kept manageably small. Institutionalists did not predict the end of alliances or NATO, or the European Union, when the enemy or threat went away as a number of realists and neo-realists did. As Graham Allison, among others, has pointed out, the institutionalists were joined by what we can call liberals who argued the importance of shared democratic values in drawing states more strongly together.

This it turns out was not really a new way of looking at world affairs at all. More than 200 hundred years earlier Immanuel Kant in "Perpetual peace" had argued that republics with market economies, could eventually form an 'pacific union' to ensure peace. This sort of thinking today has led to what is acknowledged to be the closest thing we now have to a law of international relations. It is Democratic Peace Theory. Simply put: democracies do not attack each other. In this way of looking at international affairs the structure of a state matters more than its power or its ability to provide for its security. But this is what Woodrow Wilson, dismissed by realists as a hope-

less dreamer, said at Versailles. And this is what American presidents from Carter to Reagan, to Bush, to Clinton have said.

The institutionalists and the kind of liberals I am talking about deserve closer attention, not because we might find their views more appealing or peace-loving but because their predictive ability has shown itself to be better than that of the realists or neo-realists. According to them, do we need enemies to remain allies? The answer is no. Shared values, not shared fears, are the strength of an alliance.

We all are familiar with the NATO Treaty and the 1951 Defence Agreement but I think there worth looking at again to see the evidence of those shared, liberal values. The NATO Treaty's Article 1 reaffirms the principles of the UN for peaceful resolution of disputes and Article 2 calls for the strengthening of the free institutions that its members share and for their economic collaboration. The 1951 Iceland-US Defence Agreement also contains liberal or institutionalist principles: no death penalty is permitted in Iceland and there is a restriction on the scope of military court jurisdiction that anticipated a US Supreme Court decision by 4 years. We do not need enemies to remain allies - we need values in common. As long as we have those values in common I predict, along with the institutionalists, that both the NATO Treaty and the 1951 Agreement will endure.

Perhaps as important as the reaffirmation of shared basic values, though differences inevitably remain, the benefits of both treaties to Iceland go beyond the providing of power or security. Both agreements give Iceland a listened-to voice in the councils of European and North American large powers that it would not otherwise have. No other European country has the links to both the United States and to the major powers of the European Union that Iceland has.

In looking at the question of whether alliances need enemies, we have covered a range of outlooks, from a realism that sees the world in terms of power relationships to a liberalism that sees the strength of unions in the shared values of democratic states, and only democratic states have. To give them their due, the realists do get a lot of things right, including the reminder that this is an uncertain and even anarchic world. There certainly are realists or neo-realists in many positions in the new American administration. Almost all are calling for a thorough review of US military and security policies.

But none of them has even hinted that the United States should leave either alliance: NATO or the 1951 US-Iceland Defence Agreement. That is because the realists have to acknowledge a good deal of what the institutionalists and liberals argue. Values and institutions matter at least as much, possibly more than power. Indeed values and institutions are themselves a source of power.



Fánar Íslands, NATO og Bandaríkjanna blaka við hún fyrir framan höfuðstöðvar Varnarliðsins á Íslandi.

This progression of thought from realism to liberalism reminds me of a similar progression, then merely a hope, the words of our second president, John Adams who said something to the effect that:

I study war and politics,
that my children may study industry and agriculture,
that their children may study art and poetry.

If either alliance does not survive, it will not be a question of no more enemies to face or of new enemies to face elsewhere. Rather it will be a question of whose values have changed? I do not think our values will change. The values we share, or what we call here Western Co-operation, will endure.

ESSO-þjónusta
snýst um þig



Olíufélagið hf
www.esso.is

