



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sigrid Drewsen

FN:s användning av militärt våld
vid konflikterna i Rwanda och
Östtimor

Examensarbete
20 poäng

Handledare: Göran Melander

Folkrätt

VT 2006

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRKORTNINGAR	2
1 INLEDNING	3
1.1 Syfte och frågeställning	3
1.2 Avgränsning	3
1.3 Metod och material	4
1.4 Begrepp	5
1.5 Disposition	5
2 FÖRENTA NATIONERNA	7
2.1 Inledning	7
2.2 Mål och åtgärder enligt FN-stadgan	7
2.3 Åtgärder utanför FN-stadgan	8
2.3.1 Fredsbevarande	8
2.3.2 De tre kriterierna för fredsbevarande	9
2.4 Förändringar efter det kalla kriget	10
2.4.1 Inledning	10
2.4.2 Den andra generationens fredsbevarande	10
2.4.3 Fredsframtvinnande mandat till medlemsstater	11
2.5 Optimism förvandlas till pessimism	12
3 FN OCH RWANDA	14
3.1 Inledning	14
3.2 Bakgrund	14
3.2.1 Konfliktens bakgrund	14
3.2.2 Inbördeskrig 1990-94	15
3.2.3 En fredsbevarande styrka för Rwanda –UNAMIR	17
3.3 Folkmord april-juli 1994	22
3.4 FN:s agerande under folkmordet	24
3.4.1 Det initiala skedet – april 1994	24
3.4.2 En ny fredsbevarande insats UNAMIR II – maj 1994	27
3.4.3 En humanitär intervention – juni 1994	31
3.4.3.1 Det franska förslaget	31

3.4.3.2	Den humanitära operationen - Turquoise	32
4	FN OCH ÖSTTIMOR	34
4.1	Inledning	34
4.2	Bakgrund	34
4.2.1	Östtimors historia	34
4.2.2	Östtimor under indonesisk ockupation	35
4.2.3	Folkomröstning om självständighet och våldsamheter	37
4.3	FN:s agerande under oroligheterna	38
4.3.1	Arbetet för humanitär intervention	38
4.3.2	En internationell styrka sattes in	40
4.3.3	En fredsbevarande styrka – UNTAET	42
5	ANALYS	45
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	52
	Konventioner	52
	Material från Förenta Nationerna	52
	Oberoende rapporter	54
	Övrig litteratur	54

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att utreda om FN:s användning av militärt våld i fredsbevarande operationer och i multinationella operationer under eget befäl har ökat efter det kalla krigets slut och vad det i så fall har gett för konsekvenser inför framtiden. För detta ändamål har jag valt att närmare studera insatserna i Rwanda 1994 och Östtimor 2000.

Under det kalla kriget fanns en klar linje för hur de fredsbevarande operationerna skulle agera; de fick endast använda militärt våld i självförsvar. Efter det kalla kriget är säkerhetsrådet inte lika restriktivt med att ge mandat innehållande tillåtelse att använda militärt våld. Men det sker inte ofta.

Ingen av de fredsbevarande operationerna i Rwanda fick mandat att direkt använda militärt våld men den andra operationen, UNAMIR II, fick mandat att använda självförsvar för att skydda platser och personer. Det är en utvidgning av självförsvarsbegreppet, men då UNAMIR II inte blev funktionsdugligt i tid går det inte att säga om det är en lösning inför framtiden.

Den fredsbevarande operationen i Östtimor, UNTAET, fick däremot mandat att använda militärt våld under FN-stadgans kapitel VII och hade robusta handlingsregler för strid.

Både Rwanda och Östtimor visar att om en FN-operation ska få mandat att använda militärt våld sker det genom en humanitär operation eller en multinationell operation under nationellt befäl med ett mandat från säkerhetsrådet under kapitel VII. I Rwanda skedde det genom Operation Turquoise under fransk ledning och i Östtimor genom INTERFET under australiskt befäl.

De fredsbevarande operationerna i Rwanda och Östtimor visar att vidden av militärt våld som fredsbevarande styrkor får mandat att använda har ökat efter det kalla kriget. För UNAMIR II skedde det genom en ovanlig formulering som var en utvidgning av det traditionella självförsvarsbegreppet. För UNTAET var det ett direkt mandat under kapitel VII i FN-stadgan som gav styrkan möjlighet att använda militärt våld.

Men de visade även att om en insats ska ske i en krissituation har FN självt inte möjlighet att leda operationerna. För en snabb insats krävs att en eller flera medlemsstater erbjuder sig att ställa upp under nationellt befäl men med mandat från säkerhetsrådet. Dessa stater kan då ställa krav på säkerhetsrådet att få mandat under kapitel VII att använda militärt våld.

Förkortningar

DPA	United Nations Department of Political Affairs
DPKO	United Nations Department of Peacekeeping Operations
FN	Förenta Nationerna
IMF	International Monetary Fund
INTERFET	International Force East Timor
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OAU	Organization of African Unity
ROE	Rules of Engagement
RPF	Rwandese Patriotic Front
UNAMET	United Nations Mission in East Timor
UNAMIR	United Nations Assistance Mission in Rwanda
UNEF	United Nations Emergency Force
UNHCR	United Nations High Commissioner for Human Rights
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNFICYP	United Nations Force in Cyprus
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor
UNOMUR	United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor

1 Inledning

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med detta arbete är att utreda om, och i så fall hur, det s.k. våldsförbudet inom FN:s fredsbevarande operationer har förändrats efter det kalla krigets slut. Under det kalla kriget fanns en klar linje för hur de fredsbevarande operationerna skulle agera; de fick endast använda militärt våld i självförsvar. Det kommer att jämföras med två fredsbevarande operationer under 1990-talet, Rwanda 1994 och Östtimor 1999.

Det är min avsikt att fokusera på hur våldsförbudet har använts av säkerhetsrådet i resolutioner och vad det har gett för konsekvenser i de berörda fallen.

Huvudfrågeställningen i detta arbete är om en fredsbevarande operation kan använda militärt våld i andra och flera situationer idag än under det kalla kriget, och vilka konsekvenser det i så fall har gett inför framtiden. Mer specifikt kan en fredsbevarande operation agera med hjälp av militärt våld mot en hastigt uppblossande konflikt?

För att konkretisera frågeställningen kommer uppsatsen att behandla FN:s agerande vid två konflikter under 1990-talet – Rwanda och Östtimor. Här kommer uppsatsen att inrikta sig på konflikterna i sig, omvärldens och FN:s kunskap om konflikterna och hur FN, särskilt säkerhetsrådet, agerade och auktoriserade eventuell användning av militärt våld, samt hur operationerna fungerade på marken och deras handlingsregler för strid.

1.2 Avgränsning

Då uppsatsen i första hand skall undersöka våldsförbudets användning under 1990-talet, har jag av utrymmesskäl valt att mindre ingående behandla de två andra kraven för utsändandet av en fredsbevarande operation; samtycke från parterna i konflikten och styrkans opartiskhet. Av samma skäl behandlas heller inte andra aspekter av fredsbevarande operationer än just bevarandet av fred om det inte krävs.

Vid konflikten i Rwanda var FN:s insatser flera, men av utrymmesskäl kommer jag främst att inrikta mig på hur FN agerade före och under folkmordet våren och sommaren 1994. Därför kommer FN:s arbete under inbördeskriget inte att beröras mer än vad som är nödvändigt för förståelsen av de senare händelserna. Inte heller den observatörsmission (UNOMUR) som fanns vid gränsen mot Uganda 1993-94 kommer att beröras nämnvärt. Jag kommer heller inte att behandla frågan om de stora flyktingmassor som under sommaren 1994 strömmade till grannländerna och de problem det har

gett och ger regionen. Olika länders svar på vädjanden från UNHCR i samband med flyktingkrisen kommer heller inte att beröras. Inte heller FN:s och UNAMIR:s arbete efter juli 1994 kommer att beröras nämnvärt.

På Östtimor har konflikten pågått sedan 1975 men endast folkomröstningen om självständighet och händelserna under hösten 1999 kommer att behandlas. Vad gäller övergångsperioden, där Östtimor stod under FN:s förvaltning fram till självständigheten den 20 maj 2002, kommer bara den första tiden att behandlas, främst mandatet från säkerhetsrådet och den fredsbevarande styrkans handlingsregler för strid (ROE). Den FN-operation, UNMISSET, som fanns i Östtimor efter självständigheten kommer inte att behandlas här, även om den hade ett starkt mandat under kapitel VII.

1.3 Metod och material

Metoden för uppsatsen växlar efter vilket kapitel det är som behandlas. I det första kapitlet, om Förenta Nationerna och de fredsbevarande operationerna, används främst en deskriptiv metod. De följande kapitlen är mer utredande. För analysen av hur säkerhetsrådet och de fredsbevarande operationerna har agerat har relevant doktrin som behandlar ämnet undersökts. En komparativ metod har använts för den jämförande analysen av de två operationerna.

Jag har medvetet valt att beskriva bakgrunden till de två konflikterna relativt utförligt. Dels för att underlätta förståelsen av konflikterna, dels för att veta i vilka situationer FN skulle agera. Jag har i största möjliga mån försökt att behandla händelserna i kronologisk ordning. Men för att underlätta förståelsen har jag ibland varit tvungen att frånga det.

Jag har använt mycket material publicerat av FN, främst resolutioner från säkerhetsrådet och rapporter från sekretariatet. Viktigt att tänka på vid behandlingen av detta material, främst rapporterna, är att det är utgivet av FN och tänkt att användas som underlag för beslut i säkerhetsrådet. Det tar därför bara upp sådant som medlemsstaterna godkänt, t.ex. användes ordet folkmord inte om händelserna i Rwanda förrän sent i processen. Källkritik har därför varit en nödvändighet.

Konflikten i Rwanda och FN:s agerande i Rwanda har behandlats av tre oberoende kommittéer, utsedda av FN, det danska utrikesdepartementet respektive Organization of African Unity (OAU). Något liknande har inte funnits för konflikten i Östtimor, där jag har varit hänvisad till nästan enbart material från FN.

Den doktrin jag undersökt har i huvudsak hämtats från artiklar i olika juridiska tidskrifter och böcker som behandlar de fredsbevarande operationerna eller användningen av militärt våld.

1.4 Begrepp

Inom den fredsbevarande och fredsfrämjande verksamheten råder en viss begreppsförvirring, som inte underlättas av att de engelska och svenska begreppen inte exakt motsvarar varandra. Nedan följer en uppräknig av hur begreppen har översatts och använts i denna uppsats.

Konfliktförebyggande omfattar preventiv diplomati och även förebyggande utplacering av trupp. Den engelska termen är *conflict prevention*.

Fredsskapande motsvarar *peace-making* och innefattar förhandlingar och dyligt för att begränsa och lösa pågående konflikter.

Fredsbevarande svarar mot *peace-keeping*. Fredsbevarande har en speciell mening men används även mer oprecist om aktiviteter från internationella eller regionala organisationer för att upprätthålla fred och säkerhet. Begreppet fredsbevarande kommer att redogöras närmare för i kapitel 2.

Fredsbyggande tar vid efter upplösningen av en konflikt och innefattar bl.a. repatriering av flyktingar och återuppbyggnad. Det motsvarar engelskans *peace-building*.

Fredsframtvingande åtgärder motsvarar *peace enforcement*. Det betecknar situationer där sanktioner, hot om våld eller våld beslutat av säkerhetsrådet används. Fredsframtvingande åtgärder kallas ibland även för fredsskapande eller tvångsåtgärder.

För begreppet *use of force* verkar det inte finnas en exakt svensk motsvarighet. I den här uppsatsen kommer jag att använda begreppet **militärt våld**.

Rules of engagement (ROE) är handlingsregler för den aktuella insatsen där den politiska ledningen eller militära chefer anger när, hur och på vilket sätt militärt våld får användas. Det omfattar våld, hot om våld och andra åtgärder som kan uppfattas som provocerande. Då svensk benämning och definition är under utveckling, används den engelska termen. Inom FN är det Department of Peace-keeping Operations (DPKO) som utfärdar ROE.

1.5 Disposition

Uppsatsen beskriver i kapitel 2 FN och dess system för att hantera konflikter enligt FN-stadgan, det kalla krigets inverkan på FN och uppkomsten av de fredsbevarande operationerna samt multinationella styrkor under FN-mandat. Det kommer även att redogöras för hur slutet på det kalla kriget har förändrat FN:s arbete.

Kapitel 3 redogör för konflikten i Rwanda och FN:s insatser. Först ges en bakgrund, därefter redogörs för folkmordet och FN:s insatser samt hur säkerhetsrådet auktoriserade användning av militärt våld. Slutligen kommer jag att sammanfatta FN:s insatser i Rwanda och redogöra för varför insatserna i Rwanda anses vara ett av FN:s största misslyckanden.

I kapitel 4 redogörs för konflikten i Östtimor. Först ges en bakgrund, sedan redogörs för arbetet för en folkomröstning, dess genomförande och våldsamheterna som följde på den samt FN:s insatser. Slutligen kommer jag att sammanfatta FN:s insatser i Östtimor.

I kapitel 5 jämförs och utvärderas FN:s olika insatser. Framst ifråga om hur de olika operationernas mandat såg ut och i vilka situationer de fick använda militärt våld och hur det användes. Därefter om användningen av militärt våld i dessa operationer visar på att förändringar har skett efter det kalla krigets slut. Slutligen kommer jag att diskutera hur dessa operationer kan ha påverkat framtida operationers användning av militärt våld.

2 Förenta Nationerna

2.1 Inledning

I detta kapitel redogörs Förenta Nationernas (FN) mål och vilka medel FN enligt FN-stadgan har till sitt förfogande för att uppnå detta mål. Därefter beskrivs hur systemet inte fungerade under det kalla kriget och hur andra sätt att bevara fred tillkom. Slutligen beskrivs hur systemet har fungerat efter det kalla krigets slut 1989.

2.2 Mål och åtgärder enligt FN-stadgan

FN bildades efter andra världskriget för att främja och bevara världsfreden och förhindra nya ödeläggande militära konflikter. Enligt artikel 1 stycke 1 i FN-stadgan är målen för FN att upprätthålla internationell fred och säkerhet. FN ska vidta åtgärder för att förebygga och avlägsna hot mot freden.¹

Säkerhetsrådet är det FN-organ som har det primära ansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet enligt artikel 24. Säkerhetsrådet har 15 medlemsstater. USA, Sovjetunionen/Ryssland, Storbritannien, Frankrike och Kina är permanenta medlemmar, de tio övriga medlemmarna utses av generalförsamlingen för en period om två år. För beslut i säkerhetsrådet i alla väsentliga frågor har de fem permanenta medlemmarna vetorätt.²

För att uppfylla sitt ansvar har säkerhetsrådet särskilda befogenheter angivna i FN-stadgan. Störst betydelse för denna uppsats har kapitel VI och VII. Kapitel VI (artikel 33-38) innehåller frivilliga och diplomatiska medel för en fredlig lösning av tvister. Kapitel VII (artikel 39-51) innehåller regler för inskridande vid händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar, dvs. användning av sanktioner och militärt våld. I första hand skall de frivilliga lösningarna i kapitel VI användas, om de inte hjälper kan säkerhetsrådet använda åtgärderna i kapitel VII.

För användning av kapitel VII måste säkerhetsrådet enligt artikel 39 först fastställa att det finns ett hot eller ett brott mot freden eller en angreppshandling. Därefter kan säkerhetsrådet enligt samma artikel fatta beslut om åtgärder för ”att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet”. Enligt artikel 41 kan säkerhetsrådet besluta om vilka åtgärder som skall användas för att ge verkan åt dess beslut. Det kan exempelvis vara fråga om avbrytande av ekonomiska eller diplomatiska förbindelser. Om åtgärderna enligt artikel 41 inte är tillräckliga kan säkerhetsrådet enligt

¹ *Förenta Nationernas Stadga i den svenska officiella översättningen*, San Fransisco den 26 juni 1945.

² *Förenta Nationernas Stadga* artikel 23 och 27.

artikel 42 ”företaga sådant inskridande medelst luft-, sjö- eller landstridskrafter, som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet”, s.k. fredsframtvängande åtgärder.

Under det kalla kriget accepterade varken USA eller Sovjetunionen de fredsframtvängande åtgärderna i kapitel VII. FN-stadgans artiklar om ett kollektivt agerande användes därför inte.³ Istället användes en lösning som ligger utanför FN-stadgan, fredsbevarande operationer.

2.3 Åtgärder utanför FN-stadgan

2.3.1 Fredsbevarande

De fredsbevarande operationerna utvecklades som ett komplement till åtgärderna i FN-stadgan under det kalla kriget. Fredsbevarande operationer nämns inte FN-stadgan, men de har sin grund i vissa principer i kapitel VI och VII. De skapas och utvecklas än idag på en *ad hoc* basis. De är inte närmare definierade närmare eftersom en definition skulle begränsa flexibiliteten.⁴ Eftersom de fredsbevarande operationerna är mer ingripande än åtgärderna i kapitel VI men inte lika ingripande som åtgärderna i kapitel VII sägs de ofta ha sin grund i kapitel VI ½.

Idén bakom dem är att en opartisk styrka, som består av soldater som medlemsstaterna frivilligt erbjuder FN, placeras som en buffert mellan fientliga parter. De traditionella fredsbevarande operationerna bestod av beväpnade trupper som bevakade vapenstillestånd, demarkationslinjer, buffertzoner och andra besläktade militära avtal. Dessa uppdrag fullgjordes vanligen ganska snabbt och trupperna kunde dras tillbaka. Men de kunde även bli mer eller mindre permanenta, som t.ex. United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) som funnits på Cypern sedan 1964.⁵

Den operation som lade grunden till begreppet fredsbevarande var United Nations Emergency Force (UNEF) i mellanöstern 1956. När UNEF bildades, skedde det utifrån tre kriterier: styrkan skulle ha samtycke från parterna i konflikten, vara opartisk och endast ha tillåtelse att använda militärt våld i självförsvar.⁶ Dessa tre kriterier är än idag nödvändiga för bildandet av en fredsbevarande operation.

³ McCoubrey, Hilaire and Nigel D. White: *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, 1996, s 130-131.

⁴ Findlay, Trevor: *The Use of Force in UN Peace Operations*, 2002, s 4.

⁵ Findlay 2002, s 5.

⁶ Vohra, Shyla: Impartiality in United Nations Peace-Keeping, i *Leiden Journal of International Law* 9, 1996, s 64-68.

2.3.2 De tre kriterierna för fredsbevarande

Det finns tre kriterier som är själva grunden för fredsbevarande operationer. Dessa är samtycke från parterna i konflikten, styrkans opartiskhet och tillåtelse att använda militärt våld enbart i självförsvar.

Det första kravet är att parterna i konflikten måste ge sitt samtycke till en fredsbevarande operation. Vid mellanstatliga konflikter ges samtycke av de legitima regeringarna. Det är mer problematiskt att veta vem som behöver samtycka vid inomstatliga konflikter med flera fraktioner och grupper av krigförande. Här är det fråga om vilka grupper som nödvändigtvis måste samtycka och vilka grupper man inte behöver samtycke från. Idealet är att alla parter och grupper ger sitt samtycke.⁷

Samtycke till en fredsbevarande operation är inte ett universellt samtycke till varje aktion som den fredsbevarande styrkan gör eller kan tänkas göra. Det är snarare en generell tolerans för styrkan och representerar en grund för samarbete. I sin mest begränsade mening betyder ett samtycke frånvaro av systematiska väpnade aktioner.⁸ Klart är att en fredsbevarande operation inte kan vara i en stat om samtycke inte ges eller om det återkallas.⁹

Det andra kravet är att en fredsbevarande operation måste vara opartisk. Styrkan får inte ta del i konflikten, ha förutfattade meningar om de politiska frågor som är aktuella eller stödda endera parten. Men i verkligheten är det svårt att uppnå detta, bara det faktum att en fredsbevarande operation finns i ett område påverkar balansen.¹⁰

Det tredje kravet är att de fredsbevarande styrkorna endast har tillåtelse att använda militärt våld i självförsvar. I alla andra fall är det förbjudet. Från början omfattade begreppet självförsvar enbart försvar av soldatens egen person och hans kollegor genom att använda vapen. Men snart visade sig nödvändigheten av att vidga innebörden av begreppet till att omfatta försök att avvärja soldater, försvar av deras poster, fordon och utrustning mot angrepp och för att stötta andra FN-trupper. Detta utökades senare till att omfatta försvar av civila FN-organ och dess personal från angrepp. Även högre nivåer av våld har blivit tillåtna.¹¹

Begränsningen av användningen av militärt våld har inte varit ett hinder för de fredsbevarande styrkorna vid mellanstatliga konflikter, där parterna har samtyckt till styrkans närvaro. Men det kan ge problem vid inomstatliga konflikter om enbart regeringen har godkänt styrkan eller om de olika fraktionerna inte kan kontrollera sina styrkor.¹²

⁷ Vohra 1996, s 65.

⁸ Dobbie, Charles: *A Concept for Post-Cold War Peacekeeping*, 1994, s 17.

⁹ McCoubrey and White 1996, s 70-71.

¹⁰ Vohra 1996, s 66-68.

¹¹ Findlay 2002, s 14-15. Se även Vohra 1996, s 66.

¹² McCoubrey and White 1996, s 85.

I de fall där en fredsbevarande operation är utsatt för attacker kräver operationen fler soldater och tyngre utrustning. Användning av militärt våld ska användas som en sista utväg för att ta bort det omedelbara hotet.¹³

2.4 Förändringar efter det kalla kriget

2.4.1 Inledning

Slutet på det kalla kriget 1989 skapade stora förväntningar om en starkare roll för FN i frågor om internationell fred och säkerhet. De fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet började samarbeta mer. Flera konflikter som hållits vid liv av öst-västkonflikten kunde nu lösas men samtidigt blossade nya, främst inomstatliga konflikter upp.¹⁴ De inomstatliga konflikterna var vanligen gerillakrig utan klara fronter, där civila deltog vid sidan av soldater. I konflikternas spår följde ofta humanitära kriser, som de stridande inte kunde hantera.¹⁵

Efter det kalla kriget har även grova kränkningar av mänskliga rättigheter och humanitära katastrofer inom ett land karakteriseras som ett hot mot fred och säkerhet i enlighet med artikel 39 i FN-stadgan.¹⁶

FN-operationerna växte våldsamt i antal, uppgifter och på nya platser. Skillnaden i attityd under och efter det kalla kriget märks tydligt vid en jämförelse mellan hur många fredsbevarande operationer som fanns före respektive efter 1989. 1988 fanns fem fredsbevarande operationer, av dessa var fyra placerade vid mellanstatliga konflikter, bara en (20 %) gällde en inomstatlig konflikt. Av de 21 operationerna som bildades fram till 1994 gällde åtta mellanstatliga konflikter och 13 (62 %) inomstatliga konflikter, vissa med mellanstatliga inslag.¹⁷

2.4.2 Den andra generationens fredsbevarande

Den förändrade och optimistiska attityden efter det kalla krigets slut gjorde att medlemsstaterna blev mer villiga att använda fredsbevarande styrkor till mer komplexa situationer. Det växte fram en s.k. andra generationens fredsbevarande operationer med ekonomiska, humanitära, politiska och sociala komponenter. De skulle inte bara agera som buffert, de skulle även bygga fred.¹⁸

¹³ Findlay 2002, s 14.

¹⁴ Boutros-Ghali, Boutros: *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, 1992, para 11-19.

¹⁵ Boutros-Ghali, Boutros, *Supplement to an Agenda for Peace*, 1995, s 5.

¹⁶ Schreuer, Christoph: East Timor and the United Nations, i *International Law Forum du Droit International* 2, 2000, s 23-24.

¹⁷ Boutros-Ghali 1995, s 3.

¹⁸ Berman, Eric G. and Katie E. Sams: *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, 2000, s 30-31.

De nya fredsbevarande operationerna krävde fortfarande samtycke från de stridande parterna samtidigt som de skulle uppnå så mycket mer än de traditionella operationerna. Det är en kombination som gjorde dessa styrkor mycket sårbara för ett misslyckande.¹⁹

Situationen försvårades av att säkerhetsrådet efter det kalla kriget även har gett fredsbevarande operationer mandat direkt under kapitel VII. Det grundläggande problemet för FN-stadgan i relation till användning av militärt våld är att varken fredsbevarande eller problemen som följt i dess utveckling förutsågs när FN-stadgan skrevs. FN-stadgan är både oflexibel och nästan omöjlig att ändra, så den tolkas för att passa behov som inte förutsågs när den skrevs.²⁰

Detta har gjort att gränsen mellan fredsframtvigande och fredsbevarande har blivit tunnare eller icke-existerande sedan det kalla krigets slut. En av de viktigaste skillnaderna mellan fredsframtvigande och fredsbevarande operationer är att den första sker mot statens vilja och den senare med samtycke.²¹

Fredsbevarande är inte den enda åtgärden utanför FN-stadgan som använts av FN för att lösa konflikter efter det kalla krigets slut. Säkerhetsrådet har även gett mandat till medlemsstater att företa militära aktioner.

2.4.3 Fredsframtvigande mandat till medlemsstater

Efter det kalla kriget har säkerhetsrådet gett mandat till medlemsstater att använda militärt våld i bestämda situationer med bestämda mål och under nationellt befäl.²²

Istället för att agera själv har det sedan Irakkrisen 1990 blivit praxis att säkerhetsrådet ger en eller flera stater mandat till militära aktioner, s.k. multinationella operationer. Det har använts i Somalia, Rwanda, Bosnien-Hercegovina och Östtimor.²³ Resolutioner från säkerhetsrådet som auktoriserar användandet av militärt våld nämner vanligen inte artikel. Säkerhetsrådet ger istället operationen tillstånd ”to use all necessary means” för att fullfölja sitt mandat, vilket legitimerar användningen av militärt våld.²⁴

¹⁹ McCoubrey and White 1996, s 32.

²⁰ Findlay 2002, s 8-9.

²¹ McCoubrey and White 1996, s 11 och 18.

²² Liknande mandat gavs även vid två tillfällen under det kalla kriget; gällande Korea 1950 och Sydrhodesia 1966. Men då omständigheterna kring dessa var extraordinära behandlas de inte här.

²³ Schreuer 2000, s 24-25.

²⁴ Findlay 2002, s 8-9.

Men dessa multinationella styrkor är inget bra substitut till agerande från säkerhetsrådet. De är beroende av att vissa medlemsstater är villiga att intervensera och att själva stå för kostnaden. Denna villighet finns i vissa fall men saknas i andra. Metoden betyder även att säkerhetsrådet saknar kontroll över operationerna.²⁵

2.5 Optimism förvandlas till pessimism

FN:s succéer var många 1989-91. Det gjorde att det internationella samfundet översåg de brister som fanns i den fredsbevarande verksamheten. Bristerna sträckte sig från hur operationerna finansierades till planering och ledning av operationerna ute på fältet. Underlåtenheten att se bristerna skapade orealistiska föreställningar om FN:s kapacitet att leda de multidimensionella operationer som omvärlden förväntade sig. Det internationella samfundet såg fredsbevarande operationer som ett universalmedel för alla kriser efter det kalla kriget. 1992 fanns ett gap mellan säkerhetsrådets villighet att ge mandat till ambitiösa fredsbevarande operationer och FN:s förmåga att leda dem.²⁶

De första åren på 1990-talet var även en period av finansiell åtstramning inom FN, främst orsakat av att den amerikanska senatens ovillighet att betala USA:s del av budgeten.²⁷

USA är det land som har störst inflytande i säkerhetsrådet. USA är den enda kvarvarande supermakten och den enda stat som har resurser att på egen hand och med kort varsel genomföra insatser i hela världen. Enbart denna vetskap gör USA:s makt i säkerhetsrådet större än de andra medlemmarnas. Sedan händelserna i Irak, Somalia och Bosnien kan inget internationellt agerande ske utan supermakten USA:s medverkan. För att USA skulle medverka krävdes även att det skulle gagna USA:s intressen.²⁸

När Clinton tillträdde som president 1992 var hans regering mycket positiv till FN och vad fredsbevarande kunde åstadkomma för internationell fred och säkerhet. Det förändrades efter den amerikanska insatsen i Somalia 1993, där amerikanska soldater dog. USA ville inte längre att FN eller de själva skulle bli indragna i andra inomstatliga konflikter i Afrika. Det kunde leda till politiska och militära problem samt egna förluster. För att USA skulle medverka i nya och andra internationella aktioner krävdes det att det skulle gagna USA:s intressen. USA:s handlande influerade i sin tur andra länder.²⁹

²⁵ Schreuer 2000, s 24-25.

²⁶ Hill, Stephen M. and Shahin P. Malik: *Peacekeeping and the United Nations*, 1996, s 78, 97-98.

²⁷ Findlay 2002, s 277. Se även Prunier, Gérard: *The Rwanda Crisis 1959-1994: History of a Genocide*, 1995, s 192

²⁸ Destexhe, Alain: *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, London 1995, s 49-50.

²⁹ Hill and Malik 1996, s 117-118, 156. Se även Berman and Sams 2000, s 36.

3 FN och Rwanda

3.1 Inledning

Jag kommer först att ge en bakgrund till konflikten och de varningssignaler som fanns. Därefter kommer jag att redogöra för konflikten och folkmordet i Rwanda och därefter hur FN och medlemsstaterna agerade före och under folkmordet. Slutligen kommer jag att sammanfatta FN:s insatser i Rwanda och redogöra för varför insatserna i Rwanda anses vara ett av FN:s största misslyckanden.

3.2 Bakgrund

3.2.1 Konflikten bakgrund

Rwanda, med huvudstaden Kigali, ligger i östra Centralafrika. Landet var en tysk koloni mellan 1884-1916, därefter blev det placerat under belgiskt förvaltningskap, först av Nationernas Förbund och sedan av FN. 1962 blev Rwanda självständigt.³⁰

Befolkningen var före folkmordet på över 7 miljoner, fördelade i tre etniska grupper: hutu (ca 85 %), tutsi (ca 14 %) och twa (ca 1 %). Grupperna talar samma språk och har samma kultur.³¹ Tidigare var grupperna flytande och tillhörigheten till en grupp ändrades beroende av rikedom, militär styrka, släkt, kontroll över ett värdefullt område eller genom en prestigefylld position. Men under förvaltningskapet krävde de belgiska myndigheterna att identitetskorten uppgav etnisk tillhörighet. Etnisk tillhörighet blev därför strängt definierat av administrativa orsaker och de sociala grupperna blev fastlåsta. Belgien såg tutsierna som den härskande samhällsklassen och gav dem en privilegierad status med företräde till bl.a. utbildning och arbete under förvaltningskapet, vilket skapade konkurrens mellan grupperna.³²

Konkurrensen mellan tutsier och hutuer intensifierades när kampen för självständighet och demokrati startade i Rwanda. Under den senare delen av 1950-talet blev kampen våldsam och hutuerna revolterade. Det ledde till att flera tusen tutsier flydde, främst till Uganda. Våldsamheterna fortsatte efter självständigheten 1962. Det första fria valet vanns av en huturörelse. Perioden ses av de båda grupperna som antingen den första fasen av ett sedan dess pågående folkmord respektive höjdpunkten av förtryck.³³

³⁰ Jones, Bruce D. *Peacemaking in Rwanda: The Dynamics of Failure*, 2001, s 16-28.

³¹ *The United Nations and Rwanda 1993-1996. With an Introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations*, 1996, 1996, s 7.

³² Jones 2001, s 18-19.

³³ Jones 2001, s 19-20, 24.

Under 1960-talet försökte tutsierna flera gånger att ta tillbaka makten genom väpnade aktioner. Varje försök gav upphov till nya utbrott av etniska rensningar och vedergällningar. 1973 tog en annan huturörelse makten i en statskupp under ledning av generalmajor Juvénal Habyarimana.³⁴ Habyarimana omvaldes till president tre gånger med mer än 99 % av rösterna.³⁵

Den första tiden av Habyarimanas styre präglades av lugn, välstånd och en relativ tolerans mellan de olika grupperna. Under 1970-talet och in på 1980-talet fick Rwanda utländskt bistånd och hade en framgångsrik ekonomi. Men under den senare delen av 1980-talet växte den inhemska oppositionen mot Habyarimana. 1990 var Rwanda inne i ett skeende av ett snabbt ekonomiskt, socialt och politiskt förfall, som försvagade de styrandes position.³⁶

Under denna period fanns hela tiden frågan om återvändandet av tutsifyktingar. I slutet av 1980-talet fanns det ca 480 000 tutsifyktingar i grannländerna, de flesta i Burundi. 1988 bildade tutsifyktingarna i Uganda Rwandese Patriotic Front (RPF). RPF var en politisk och militär rörelse som främst krävde rätten att återvända till Rwanda men även en reform av styret i Rwanda, bl.a. flerpartisystem.³⁷

3.2.2 Inbördeskrig 1990-94

Den 1 oktober 1990 invaderade RPF Rwanda från södra Uganda. De kommande tre åren kom att kännetecknas av sporadiska strider mellan RPF och den rwandiska armén avbrutna av vapenstillestånd.³⁸ Inbördeskriget var relativt oblodigt. Dödsoffren beräknas uppgå till några hundra döda i krig och några hundra döda civila per år. Men kriget skapade stora flyktingströmmar. 1993 uppskattades det finnas 900 000 flyktingar, ca 13 % av befolkningen. De bodde i eller kring 30 flyktingläger där det rådde svår undernäring och sjukdom.³⁹

Efter RPF:s invasion bad Rwanda om och fick militär hjälp från Belgien och Frankrike. Belgien sände trupper med mandat att skydda belgiska medborgare och de lämnade Rwanda inom en månad.⁴⁰ De franska trupperna fick order att hjälpa de rwandiska regeringsstyrkorna med t.ex. utbildning av soldater men de skulle inte delta i stridigheter. När det stod klart att regeringssidan inte kunde vinna började Frankrike stötta

³⁴ *The United Nations and Rwanda 1993-1996*, 1996, s 10-11.

³⁵ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report, Copenhagen 1996, s 75.

³⁶ Jones 2001, s 24.

³⁷ *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, 1996, s 11-12.

³⁸ Jones 2001, s 15, 30-33.

³⁹ *The United Nations and the Situation in Rwanda*, 1995, s 5 och Jones 2001, s 2.

⁴⁰ Jones 2001, s 29.

fredsprocessen och de sista franska trupperna lämnade Rwanda i december 1993.⁴¹

Ett vapenstillestånd inleddes den 9 mars 1993 med sikte på en kommande fred. I Arusha, Tanzania deltog parterna i överläggningar med sikte på försoning och demokrati i Rwanda. Vid fredsförhandlingarna var även FN representerat. Den 4 augusti 1993 undertecknades ett fredsavtal, Arushaavtalet, som även bestod av sex tidigare ingångna avtal.⁴²

Avtalet beskrev en ny politisk framtid i Rwanda med en övergångsregering bestående av representanter från båda sidor tills en demokratiskt vald regering kunde ta över. Övergångsregeringen skulle tillsättas inom 37 dagar, dvs. före den 10 september. Vidare föreskrevs repatriering av flyktingar och integrering av de väpnade styrkorna på båda sidor.⁴³ Avtalet föreskrev en tydlig roll för FN som övervakare av avtalet under övergångsperioden på 22 månader. Denna FN-styrka skulle få vidsträckta säkerhetsuppgifter bl.a. att garantera den allmänna säkerheten i Rwanda och säkerställa leveranser av humanitärt bistånd. Den skulle även övervaka vapenstilleståndet och utreda eventuella avvikelser från det samt delta i avvärjning och demobilisering av de stridande.⁴⁴

Avtalets tidtabell utgick från att FN-styrkan kunde påbörja sitt arbete en månad efter undertecknandet. FN hade redan före undertecknandet informerat parterna om att det var orealistiskt. När säkerhetsrådet hade givit mandat till en fredsbevarande styrka kunde det ta upp till tre månader för utplacering av styrkan. Arushaavtalet var även optimistiskt när det gällde övergångsinstitutionerna. Den 10 september kom utan att övergångsinstitutionerna installerades.⁴⁵

Arushaavtalet hade även andra svagheter. Det berörde inte förlorarna, hutuextremister som inte var med i den politiska processen och som heller inte blev neutraliserade på andra sätt. De befann sig i en position där de kunde omintetgöra hela fredsavtalet.⁴⁶

Denna extremism hade börjat gro när RPF anföll Rwanda 1990. Den förstärktes ytterligare när Arushaavtalet föreskrev att makten skulle delas mellan hutuer och tutsier. Planen att döda tutsierna utarbetades i cirkeln

⁴¹ Prunier, Gérard: *Opération Turquoise: A Humanitarian Escape from a Political Dead End*, i Adelman and Suhrke (eds.) *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, 1999, s 283-284.

⁴² *The United Nations and the Situation in Rwanda*, 1995, s 1-2.

⁴³ *The United Nations and Rwanda 1993-1996*, 1996, s 23.

⁴⁴ *Report of the Independent Inquiry Into the Actions of the United Nations During the 1994 Genocide in Rwanda* (S/1999/1257) 15 December 1999 (Cit. Rwanda Report) s 6.

⁴⁵ *The United Nations and Rwanda 1993-1996*, 1996, s 24-25.

⁴⁶ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 2: Early Warning and Conflict Management*, Copenhagen 1996, s 26.

kring presidenten. Från 1990 ökade massakrerna på tutsierna och de skyldiga straffades inte.⁴⁷

Olika rapporter, bl.a. från FN:s kommission för mänskliga rättigheter, fastställde att systematiska mord på ca 2000 tutsier hade genomförts under 1990-1992 och att myndigheterna varit involverade. Vissa observatörer kopplade massakrerna samman med inbördeskriget. FN:s kommission för mänskliga rättigheter diskuterade Rwanda 1992 och 1993 under 1503-proceduren, en konfidentiell procedur för länder där kommissionen observerat allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.⁴⁸

Den särskilde rapportören för utomrättsliga, summariska och godtyckliga avrättningar lade i augusti 1993 fram en rapport om situationen i Rwanda för FN:s kommission för mänskliga rättigheter. Rapporten gav en ödesdiger bild av situationen för mänskliga rättigheter i Rwanda. Det förekom massakrer samt ett övermått av andra kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Det var till största delen tutsier som utsattes för attacker p.g.a. sin etniska tillhörighet. Rapporten diskuterade om ett folkmord var på väg att begås i Rwanda. Den gav dock inte upphov till någon större diskussion.⁴⁹

3.2.3 En fredsbevarande styrka för Rwanda –UNAMIR

Förslaget till en fredsbevarande operation i Rwanda presenterades av generalsekretären Boutros Boutros-Ghali den 24 september 1993. Förslaget var baserat på en rekognosceringsmission som besökt Rwanda den 19-31 augusti 1993. Men rapporten från den särskilde rapportören för utomrättsliga, summariska och godtyckliga avrättningar där ett eventuellt folkmord diskuterades ingick inte i planeringen.⁵⁰ Det var givet på förhand att det skulle vara en fredsbevarande operation. Förutsättningarna fanns för handen; ett fredsavtal hade undertecknats och parterna var överens och samarbetade.⁵¹

Styrkans skulle få fyra huvuduppgifter. Den skulle medverka till säkerheten i Kigali, övervaka vapenstilleståndet bl.a. genom att bilda en vapenfri zon, övervaka säkerheten fram till fria val kunde hållas och bidra vid minröjning. Styrkan skulle även undersöka överträdelser av vapenstilleståndet.⁵²

⁴⁷ Destexhe 1995, s 28-29. Se även Prunier, 1995, s 109-110, 136-144.

⁴⁸ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 29, 33.

⁴⁹ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 33-34. Se även Rwanda Report 1999, s 6-7.

⁵⁰ Rwanda Report 1999, s 6-7.

⁵¹ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 35.

⁵² *Report of the Secretary-General on Rwanda, requesting establishment of a United Nations Assistance Mission in Rwanda (UNAMIR) and the integration of UNOMUR into UNAMIR (S/26488)*, 24 September 1993, st. 21-25, 31.

Uppdraget skulle enligt förslaget genomföras i fyra faser under ett år och 10 månader. Styrkan borde utplaceras så snart som möjligt efter säkerhetsrådets mandat. Generalsekreteraren betonade två nödvändiga villkor för FN:s roll i Rwanda. För det första var parterna tvungna att samarbeta fullt ut med varandra och FN. För det andra var FN tvunget att få tillgång till de nödvändiga mänskliga och ekonomiska resurserna inom rimlig tid. Han avslutade rapporten med att betona att FN befann sig i en finansiell kris utan motstycke. Det var därför nödvändigt att medlemsstaterna var beredda att åta sig skyldigheter från de nya mandat de anförtrott FN att besluta om.⁵³

Säkerhetsrådets resolution 872 den 5 oktober 1993 gav mandat åt United Nations Assistance Mission in Rwanda (UNAMIR) för en inledande period om sex månader. Säkerhetsrådet antog resolution 872 enhälligt.⁵⁴ Resolution 872 gav UNAMIR huvuduppgifterna att medverka till säkerheten i en vapenfri zon i och omkring huvudstaden Kigali, att övervaka vapenstilleståndet, att delta i minröjning, att undersöka avvikelser från Arushaavtalet, att övervaka repatrieringsprocessen och att bistå andra FN-organ i samordningen av det humanitära biståndet. UNAMIR skulle utplaceras så snart som möjligt.

Mandatet i resolution 872 var mer begränsat än generalsekreterarens förslag och långt ifrån den styrka Arushaavtalet föreskrivit. Det som främst saknades från Arushaavtalet var det övergripande ansvaret för säkerheten i Rwanda, beskydd av civila, efterforskningen av vapen och neutraliserandet av beväpnade grupper. Resolution 872 innehåller inga hänvisningar till att situationen i Rwanda hotade den internationella freden och säkerheten. Det avspeglades direkt i UNAMIR:s rules of engagement (ROE). FN-soldaterna fick enbart använda militärt våld i självförsvar.⁵⁵

Antalet trupper i UNAMIR avgjordes mer av politiska och ekonomiska hänsyn än av militära behov. Den rekognosceringsmission, som varit i Rwanda, ansåg att 4500 man krävdes för att fullfölja uppgifterna i Rwanda. Rwandas regering och RPF hade tillsammans föreslagit en styrka på 4260 man. Men i säkerhetsrådet fanns ingen vilja att ge mandat till en större operation. Den amerikanska delegationen hade föreslagit en symbolisk närvaro i Rwanda bestående av 100 man och den franska delegationen ansåg att 1000 man räckte. Säkerhetsrådet gav mandat till 2548 man, i enlighet med generalsekreterarens förslag.⁵⁶

Vad som är anmärkningsvärt med resolution 872 var att säkerhetsrådet bad generalsekreteraren att överväga sätt som kunde minska den totala storleken på UNAMIR utan att påverka dess kapacitet att utöva sina uppgifter. Han skulle även överväga andra sätt att minska UNAMIR:s kostnader.

⁵³ *Report of the Secretary-General on Rwanda (S/26488)*, 24 September 1993, st. 40-43, 63, 70.

⁵⁴ Rwanda Report 1999, s 8.

⁵⁵ Jones 2001, s 107.

⁵⁶ Rwanda Report 1999, s 7, 32.

Den kanadensiske brigadgeneralen Romeo Dallaire utnämndes till UNAMIR:s befälhavare. Han och de första soldaterna ankom till Rwanda i slutet av oktober 1993. Generalsekreteraren utsåg den förre utrikesministern Dr. Jacques-Roger Booh Booh från Kamerun till sitt speciella sändebud i Rwanda. Booh Booh ankom till Kigali den 23 november 1993.⁵⁷

Utplaceringen av UNAMIR fick en snabb start men styrkan uppfyllde inte de fastställda kraven. De som var på plats fick aldrig den utrustning de behövde och det var svårt att få ihop den resterande delen av truppen. UNAMIR:s budget led av FN:s långsamma beslutsprocess och blev först formellt godkänd den 4 april 1994, mer än fem månader efter att de första trupperna ankommit till Rwanda. För att kunna verka under tiden lånade UNAMIR pengar från bl.a. UNICEF. UNAMIR hade heller ingen underrättelseavdelning. De fick lita till den information de informellt fick genom den belgiska bataljonen.⁵⁸ Resultatet var att UNAMIR saknade personal, utrustning, pengar, ammunition och information.

Den 23 november 1993 sände Dallaire ett förslag på ROE till FN-högkvarteret. Enligt förslaget borde UNAMIR få tillstånd att agera vid brott mot mänskligheten och andra kränkningar, och att använda militärt våld vid sådana händelser. FN-högkvarteret svarade aldrig formellt på förslaget.⁵⁹

Trots detta hade alla (belgiska) FN-soldater en sammanfattning av ROE i sex punkter. Enligt denna sammanfattning fick militärt våld enbart användas i självförsvar eller om det blev specifikt godkänt av högre kommandonivåer. Om det inträffade incidenter skulle soldaterna först försöka lösa dem verbalt. Först i sista hand och efter tillstånd från en högre kommandonivå fick de använda militärt våld. Ju tyngre vapen som skulle användas från desto högre kommandonivå skulle tillstånd inhämtas. Att militärt våld inte fick användas utan tillstånd från högre nivå var av central betydelse. I mars 1994 hade en grupp FN-soldater avfyrat sina vapen vid en fientlig anhopning utan att ha inhämtat tillstånd på förhand. Trots att ingen blev skadad fick soldaterna svåra reprimander och skickades hem i förtid.⁶⁰

Utvecklingen i Rwanda under november och december 1993 gav upphov till oro. Den politiska processen stod stilla och våldsamheter blev vanligare. Den 5 januari 1994 blev Habyarimana installerad som Rwandas president i enlighet med Arushaavtalet, något som egentligen skulle ha skett senast den 10 september 1993. Installationen av övergångsregeringen och parlamentet var planerade till samma dag men sköts upp. Förseningen berodde på att partierna inte kunde enas om vilka kandidater de skulle utse.⁶¹

⁵⁷ Rwanda Report 1999, s 9.

⁵⁸ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 36. Se även Jones 2001, s 107-108.

⁵⁹ Rwanda Report 1999, s 9.

⁶⁰ Suhrke 1999, s 255-256.

⁶¹ Rwanda Report 1999, s 9.

Situationen försämrades ytterligare under det första kvartalet 1994. Våldsamma demonstrationer, politiska mord och mord på civila ökade. Regeringen införde utgångsförbud i Kigali och en rad andra städer. De flesta incidenter kunde förklaras med beväpnade gäng, men även de etniskt och politiskt motiverade brotten ökade. Men vapenstilleståndet hölls i stort sett.⁶²

Den 6 januari 1993 beslöt säkerhetsrådet genom resolution 893 att den militära delen av UNAMIR skulle utökas genom att styrkan skulle stationeras ut tidigare än beräknat. Säkerhetsrådet klargjorde även att det fortsatta stödet för UNAMIR var beroende av att parterna fullföljde sina skyldigheter enligt Arushaavtalet.

Den 11 januari 1994 sände UNAMIR:s befälhavare ett telegram till generalsekreterarens militärrådgivare (den s.k. black cable). Detta telegram är intressant eftersom det i efterhand har diskuterats vad FN kände till om risken för folkmord. Telegrammet redogör för att UNAMIR hade fått information från en källa inom en milisgrupp. Kontakten med källan hade arrangerats av en hög regeringstjänsteman. Enligt källan var milisens mål utrotandet av tutsierna. Källan avslöjade också att det fanns planer på att döda belgiska FN-soldater för att därigenom provocera fram ett tillbakadragande av UNAMIR. Källan erbjöd sig att visa var det fanns stora vapenförråd i Kigali under förutsättning att hans familj fick beskydd.⁶³

Fastän UNAMIR:s befälhavare hade vissa reservationer angående källans trovärdighet planerade han att agera på informationen och bad om råd för hur skyddet av källan skulle utföras. DPKO beordrade UNAMIR att inte ingripa eftersom det skulle strida mot operationens mandat under kapitel VI. DPKO underströk att det huvudsakliga målet var att undvika en väg som ledde till våld och oväntade verkningar.⁶⁴

Ovilligheten till en offensiv aktion från DPKO:s sida berodde på avsaknaden av information som stödde källan. De kunde därför inte utesluta att det var en fälla. De ville heller inte föreslå en inriktning av mandatet som med händelserna i Somalia i färskt minne inte skulle godtas av säkerhetsrådet.⁶⁵

Vapenleveranser till Rwanda stred mot Arushaavtalet, men det fanns flera rapporter om att vapen delades ut till milisgrupper i Rwanda. Den 22 januari 1994 beslagtogs UNAMIR flera vapenleveranser från Frankrike på Kigalis flygplats. Den franska regeringen anförde att leveransen kom från ett äldre avtal och därför var laglig. Vapenleveranserna påverkade säkerheten och gick rakt emot UNAMIR:s mandat att göra Kigali till en vapenfri zon.

⁶² *Second progress report of the Secretary-General on UNAMIR* (UN Doc S/1994/360) 30 March 1994, st. 23, 27, 33.

⁶³ Rwanda Report 1999, s 10.

⁶⁴ Rwanda Report 1999, s 10-12.

⁶⁵ Laegreid 1999, s 234.

UNAMIR:s befälhavare Dallaire ville att UNAMIR skulle få en starkare roll i efterforskningen av vapen, men FN-högkvarteret vidhöll att det skulle gå emot mandatet om UNAMIR gjorde det på egen hand, de kunde bara assistera den lokala militären i deras efterforskningar.⁶⁶

Varningssignalerna från Rwanda uppfattades inte i FN-högkvarteret. Den snabba nedgången i Rwanda uppmärksammades inte av säkerhetsrådet trots att nationella underrättelsetjänster hade börjat förutse möjligheten av större våldsamheter. CIA hade företagit en studie över möjliga scenarier i Rwanda, där den värsta förutsåg 500 000 döda. Den studien delades inte med FN. Ett beslut som senare förklarades med att CIA inte ville avslöja sina källor. Men det faktum att CIA kom fram till denna slutsats visar att det inte var omöjligt att förutse vad som skulle ske.⁶⁷

Bevisen på att den politiska processen hade avstannat skapade oro i säkerhetsrådet. Det visades vid diskussionerna om förlängning av UNAMIR:s mandat i januari och åter den första veckan i april 1994. Flera av medlemmarna ville att UNAMIR skulle dras tillbaka. De som stödde en fortsatt närvaro underströk att ett fortsatt vapenstillestånd var en förutsättning för förlängning. Ett förslag från den belgiske försvarsministern Willy Claes den 14 februari 1994, att UNAMIR borde få ett starkare mandat fick inte någon större uppmärksamhet i FN-sekretariatet.⁶⁸

Något som komplicerade FN:s arbete i Rwanda var att generalförsamlingen från den 1 januari 1994 hade valt in Rwanda, representerat av Habyarimanas regering, i säkerhetsrådet. Det var ett problem när det gällde säkerhetsrådets behandling av situationen i Rwanda. Rwanda var medlem av säkerhetsrådet när det var del av en konflikt som säkerhetsrådet behandlade, när en fredsbevarande styrka fanns i landet och senare när säkerhetsrådet beslöt om ett vapenembargo mot Rwanda. Det betydde även att en av parterna i konflikten och till Arushaavtalet hade full tillgång till diskussionerna i säkerhetsrådet och möjlighet att påverka besluten i säkerhetsrådet. Rwandas medlemskap påverkade informationen som sekretariatet gav till säkerhetsrådet och diskussionerna i rådet.⁶⁹

Den 5 april 1994 förlängde ett enigt säkerhetsråd genom resolution 909 UNAMIR:s mandat med nästan fyra månader med möjlighet att gå igenom situationen på nytt efter sex veckor om inte Arushaavtalet fullföljdes. Rådet uttryckte oro för förseningarna i Arushaavtalet och försämringen av säkerheten i Rwanda.⁷⁰

⁶⁶ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 38-39 och Rwanda Report 1999, s 13-14.

⁶⁷ Jones 2001, s 115-116. Se även Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *Synthesis Report* 1996, s 19.

⁶⁸ Rwanda Report 1999, s 13-15.

⁶⁹ Rwanda Report 1999, s 50.

⁷⁰ *The United Nations and Rwanda 1993-1996*, 1996, s 36.

3.3 Folkmord april-juli 1994

Den 6 april 1994 sköts ett flygplan ned på Kigalis flygplats och alla ombord omkom. Bland dem fanns president Habyarimana och Burundis president Cyprien Ntaryimira. Det är inte känt vem som låg bakom attacken men troligen var det extremistiska hutuer.⁷¹

Det omedelbara resultatet av kraschen var kaos i Kigali. Vägspärrar sattes upp av presidentgardet, milisgrupper och rwandiska regeringssoldater. Tutsier, oppositionspolitiker, framstående jurister och statstjänstemän mördades. Den RPF-styrka som i enlighet med Arushaavtalet var stationerad i Kigali fick förstärkning utifrån och inbördeskriget startade åter. UNAMIR mottog hundratals samtal om hjälp från politiker och andra. Tusentals personer sökte skydd på platser där UNAMIR fanns.⁷²

På morgonen den 7 april förstärktes skyddet av premiärminister Agathe Uwilingiyamana med en grupp belgiska FN-soldater. UNAMIR:s befälhavare Dallaire informerade DPKO att UNAMIR kunde bli tvungna att använda militärt våld för att skydda henne. DPKO bekräftade de tidigare reglerna; UNAMIR fick bara använda militärt våld om de blev beskjutna. Senare samma morgon dödades premiärministern. De belgiska FN-soldater som skulle skydda henne och hennes familj fördes bort och dödades. Dallaire har senare sagt att en beväpnad räddningsaktion inte var möjlig p.g.a. de stora risker det skulle ha medfört. UNAMIR var inte utrustat, tränat eller bemannat för ett sådant ingripande.⁷³

Några dagar efter den 6 april inledde Belgien, Frankrike, Italien och USA nationella räddningsoperationer för att evakuera utlänningar i Rwanda. UNAMIR blev ombett att samarbeta med dessa. Detta skapade problem eftersom UNAMIR:s belgiska bataljon började ta order från och dela materiel med den belgiska evakueringsstyrkan.⁷⁴

En övergångsregering bildades den 8 april. Den stöddes inte av FN eftersom den enbart bestod av hutuextremister. Övergångsregeringen startade en blodig kampanj som inom en vecka hade skördat över 15 000 offer, främst tutsier.⁷⁵

Massakrerna utfördes enligt en plan förberedd av ledare inom regeringen, armén och presidentgardet. Förövarna bestod främst av personer från presidentgardet och milisgrupper som rekryterats av den förre presidenten, men även soldater från regeringsstyrkorna deltog. Massakrerna började i Kigali men spreds snabbt ut på landsbygden och civila män, kvinnor och barn dödades. Under mindre än tre månader dödades minst 500 000

⁷¹ För ett urval av teorierna se Prunier 1995, s 213-229.

⁷² Rwanda Report 1999, s 18, 35-36.

⁷³ Rwanda Report 1999, s 16-17.

⁷⁴ Rwanda Report 1999, s 19, 49.

⁷⁵ Hill and Malik 1996, s 193.

människor. Tusentals människor lemlästades och våldtogs, två miljoner flydde till grannländerna och en miljon tvångsflyttades inom landet.⁷⁶

Folkmordet var dödsstöten för de pågående fredsförsöken. Eftersom UNAMIR inte kunde ingripa var det bara ockupation av RPF som kunde stoppa dödandet. De provinser som ockuperades tidigt kom lindrigare undan.⁷⁷ Efter tre månaders krig hade RPF besekrat den rwandiska armén och deklarerade ett ensidigt vapenstillestånd den 18 juli 1994. Den 19 juli bildade RPF en regering av nationell enighet.⁷⁸

Det ledde till en massiv flyktingström till Tanzania och Zaire bestående av hutuer. Bland de civila flyktingarna fanns flera tusen regeringssoldater, milismedlemmar, lokala och nationella ledare.⁷⁹ Flyktingarna berättade att de flydde från massakrer utförda av RPF, vilket inte var trovärdigt med hänsyn till de få skadade. Det var istället de som utfört massakrerna som flydde till grannländerna. Detta betyder dock inte att RPF inte gjorde sig skyldigt till brott mot krigets lagar. RPF sköt misstänkta milismedlemmar och dödade civila.⁸⁰

Enligt Folkmordskonventionen är folkmord:

”acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group”.⁸¹

De två rekvisit som skall uppfyllas är att vissa gärningar har begåtts och att de har begåtts med ett bestämt syfte: att utplåna en bestämd grupp. Säkerhetsrådet använde kriterierna i Folkmordskonventionen när de grundade International Criminal Tribunal for Rwanda. Tribunalen har fastställt att massakrerna på tutsier 1994 konstituerade ett folkmord planlagt och utfört av hutuerna.⁸²

Afrika hade aldrig tidigare skådat en massaker i en sådan omfattning men i slutet av april var omvärlden ännu blind för händelserna. När folkmordet nådde sin kulmen fanns det förutom FN-trupperna bara ett fåtal utlänningar kvar i landet. I medierna var Rwanda ingen stor nyhet under de första månaderna 1994. Det ändrades inte efter den 6 april. Massakrerna beskrevs först som en del av inbördeskriget. Det var först efter tre veckor som händelserna i Rwanda beskrevs som ett folkmord.⁸³ Under folkmordet fanns

⁷⁶ Prunier 1995, s 31-32. Se även Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 1: Historical Perspective: Some Explanatory Factors*, Copenhagen 1996, s 50-52.

⁷⁷ Prunier 1995, s 261.

⁷⁸ *The United Nations and the Situation in Rwanda*, 1995, s 15.

⁷⁹ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 58.

⁸⁰ Prunier 1995, s 265-267.

⁸¹ *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, New York 9 December 1948, para. 2.

⁸² Rwanda Report 1999, s 5.

⁸³ Destexhe 1995, s 32, 48-49. Se även Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 46.

inga bilder tillgängliga från själva utförandet. Men när de massiva flyktingströmmarna till Zaire började i juli och flera tusen dog av kolera i flyktingläger fanns TV på plats och Rwanda blev en världsnyhet. Det skapade omvärldens syn på konflikten i Rwanda.⁸⁴

3.4 FN:s agerande under folkmordet

3.4.1 Det initiala skedet – april 1994

Den radikala försämringen av situationen efter den 6 april försatte UNAMIR i en omöjlig situation. UNAMIR:s mandat var förenat med Arushavtalet och operationen vilade på parternas samarbete. FN hade inga reservplaner utom tillbakadragande för det tillfälle att parterna inte höll avtalet.⁸⁵

Dagarna efter den 6 april var UNAMIR en styrka i oordning och utan en klar handlingsplan. UNAMIR visste inte vad som egentligen hände eller vilka krafter som agerade. UNAMIR:s högkvarter och dess bilar besköts. UNAMIR gjorde vad det kunde för att skydda civila, annan FN-personal och bistå humanitär hjälp.⁸⁶ Samtidigt skulle UNAMIR hjälpa de nationella styrkor som kommit för att evakuera utlänningar bosatta i Rwanda. Men befälhavaren Dallaire hade inte längre det praktiska kommandot över UNAMIR; de belgiska FN-soldaterna började ta order från den belgiska evakueringsstyrkan och den bangladeshiska bataljonen svarade inte på order.⁸⁷

UNAMIR sände en första detaljerad rapport om situationen i Rwanda till DPKO på kvällen den 7 april. Rapporten uppgav att premiärministern och andra politiker hade dödats, att en militärkupp hade genomförts, att 10 belgiska FN-soldater hade förts bort och sedan dödats av regeringssoldater som anklagade belgarna för att ha dödat presidenten. Den uppgav vidare att RPF-bataljonen i Kigali åter hade tagit upp vapen, att miliser hade bemannat vägspråror och att civila dödades. FN-högkvarteret instruerade UNAMIR att arbeta för ett vapenstillestånd och en nystart av Arushavtalet genom samtal med den interimistiska regeringen och RPF.⁸⁸ RPF deklarerade att de inte ens ville diskutera ett vapenstillestånd innan massakrerna hade upphört och FN nämnde inte massakrerna i sina försök.⁸⁹

UNAMIR:s roll för att skydda civila är en av de mest debatterade frågorna vad gäller FN:s insats i Rwanda. Vissa trupper i UNAMIR gjorde betydande ansträngningar, ibland med fara för eget liv, för att skydda civila. Men det

⁸⁴ Prunier 1995, s 274.

⁸⁵ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *Synthesis Report* 1996, s 19-20.

⁸⁶ Findlay 2002, s 278-279.

⁸⁷ Rwanda Report 1999, s 35-36.

⁸⁸ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 41.

⁸⁹ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 1, 1996, s 54.

fanns ingen klar och koncis order vad gäller detta. Under de första dagarna av folkmordet hade många civila sökt skydd på platser där UNAMIR var stationerat. När UNAMIR sedan drogs tillbaka var de skyddslösa. Ett av de mest tragiska exemplen är de ca 2000 personer som hade sökt skydd på en skola, Ecole Technique Officielle, som bevakades av FN-soldater. Den 11 april lämnade UNAMIR skolan och alla kvarvarande dödades av väntande miliser och soldater.⁹⁰

Det som hände vid skolan var ett klart och tydligt och mycket tragiskt exempel på något som kan kallas en generell regel. Civila som sökt skydd hos FN var skyddade så länge FN fanns på plats och visade sin närvaro. Det var först när FN lämnade platsen som de civila dödades.⁹¹

Trots folkmordet och inbördeskriget inträffade det mycket få incidenter där UNAMIR hotades med eller utsattes för våld. De rwandiska styrkorna använde våld för att hindra UNAMIR från att skydda premiärministern och andra politiker, och agerade aggressivt mot FN-soldater. UNAMIR:s helikopter blev beskjuten av presidentgardet på morgonen den 7 april. Utöver detta finns det nästan inga rapporter om att UNAMIR blivit beskjutna. En förklaring till det kan vara att de rwandiska styrkorna inte behövde använda militärt våld för att få UNAMIR att ge efter.⁹² Under folkmordet i Rwanda dödades 14 FN-soldater och ett antal lokala medarbetare.⁹³

Dödandet av de belgiska FN-soldaterna var ett sätt att garantera att UNAMIR skulle dras tillbaka. Extremisterna antog att västmakterna inte kunde klara några förluster. Det visade sig att extremisterna hade rätt. Inom fem dagar hade Belgien meddelat sitt omedelbara tillbakadragande från UNAMIR.⁹⁴ Dödandet av de tio belgiska FN-soldaterna visar att informatören som trätt fram i januari var trovärdig.

UNAMIR hade redan tidigare haft begränsade resurser och situationen blev än värre när Belgien beslöt att dra tillbaka sina trupper och inga andra resurser sattes in. Styrkan hade inte längre möjlighet att skydda sig själv. Befälhavaren Dallaire bad om flera trupper och utrustning samt en ändring av ROE till att innefatta ett aktivt beskydd av civila men FN-högkvarteret avvisade förslaget.⁹⁵

FN-högkvarteret hade i början svårt att värdera situationen i Rwanda vad gällde säkerheten för manskapet och storleken på massakrerna. Generalsekreteraren var i Europa och det underbemannade och överarbetade DPKO var paralyserat. På fältet var åsikten att styrkan skulle fortsätta så länge det var möjligt även utan den belgiska bataljonen som drogs tillbaka

⁹⁰ Rwanda Report 1999, s 45-46.

⁹¹ Suhrke 1999, s 267.

⁹² Suhrke 1999, s 262.

⁹³ Rwanda Report 1999, s 46.

⁹⁴ Jones 2001, s 120.

⁹⁵ Laegreid 1999, s 238.

den 20 april. I säkerhetsrådet var UNAMIR:s framtid en öppen fråga fram till mitten av april.⁹⁶

The Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda kom fram till att ett starkare UNAMIR kunde ha ändrat händelseutvecklingen fram till den 6 april. UNAMIR misslyckades dock med att få och visa styrka, dess svaghet var uppenbar. UNAMIR:s närvaro gav en känsla av falsk trygghet för Rwanda. När situationen exploderade saknade UNAMIR det mesta för att kunna försvara sina egna trupper och civila.⁹⁷

Frankrike, Nya Zeeland, Nigeria, Rwanda och OAU var för en utvidgning av UNAMIR och ett mandat enligt kapitel VII. Det fanns dock inga stater i säkerhetsrådet eller i FN i stort som ville bidra med trupper. Efter att Belgien hade informerat säkerhetsrådet om sitt beslut att dra tillbaka sina soldater, argumenterade landet för ett fullständigt tillbakadragande av UNAMIR. Det förslaget fick starkt stöd av USA och Storbritannien.⁹⁸

DPKO har senare sagt att även om det var deras uppgift att ta fram planer och ge förslag baserade på deras oberoende av analys av situationen var de bundna av att säkerhetsrådet inte ville ha en Somalia-liknande situation, dvs. ett mandat under kapitel VII. Under den första tiden fördes diskussioner om ett eventuellt tillbakadragande av UNAMIR om situationen skulle bli för farlig. Men efter den 11 april skiftade fokus till att handla om UNAMIR:s framtid. DPKO tvivlade på att UNAMIR kunde fungera tillfredsställande om det inte stärktes både i mandat och i storlek. Det framfördes upprepade gånger till säkerhetsrådet.⁹⁹

Den 20 april 1994 presenterade generalsekreteraren en rapport om situationen i Rwanda för säkerhetsrådet. Enligt rapporten var Rwanda drabbat av ett dödande som hade både politiska och etniska dimensioner och som dittills kunde ha skördat 10 000-tals offer. Men fokus var på det återupptagna inbördeskriget, som RPF fick skulden för. Sedan den belgiska bataljonen lämnat UNAMIR bestod styrkan av 1515 soldater, en nedgång från 2165 man.¹⁰⁰ Ingenstans i rapporten nämns ett planerat dödande av tutsierna. Det viktigaste enligt rapporten var ett vapenstillestånd, inte att stoppa massakrerna.

I rapporten gav generalsekreteraren säkerhetsrådet tre alternativ för UNAMIR:s framtid: förstärkning, reducering eller tillbakadragande. Alternativ I var att förstärka UNAMIR så att styrkan skulle ha mandat under kapitel VII i FN-stadgan och utrustning för att tvinga parterna till fred och få ett stopp på dödandet. Detta alternativ skulle kräva att UNAMIR förstärktes med flera tusen soldater. Alternativ II var en reducerad styrka om

⁹⁶ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 41-44.

⁹⁷ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2 1996, s 40.

⁹⁸ Findlay 2002, s 280-281.

⁹⁹ Laegreid 1999, s 239-240.

¹⁰⁰ *Special Report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda* (S/1994/470) 20 April 1994, st 2, 3, 7.

270 personer som skulle agera som medlare mellan parterna och arbeta för ett vapenstillestånd. Alternativ III, som generalsekreteraren inte förordade, var ett totalt tillbakadragande av UNAMIR.¹⁰¹

Den 21 april beslöt säkerhetsrådet genom resolution 912 att reducera UNAMIR med 90 % till 270 man. Säkerhetsrådet ändrade även UNAMIR:s mandat till att medla mellan parterna och förhandla fram ett vapenstillestånd. UNAMIR skulle även assistera det humanitära hjälparbetet, övervaka utvecklingen i Rwanda, inklusive säkerheten för de flyktingar som sökte skydd hos dem. Säkerhetsrådet underströk att Arushaavtalet fortfarande var centralt för fredsprocessen i Rwanda. Resolution 912 antogs av ett enhälligt säkerhetsråd. Vid den öppna diskussionen i säkerhetsrådet den 21 april 1994 nämnde de flesta delegaterna massakrerna som en del av inbördeskriget och betonade att det viktigaste var en återgång till Arushaavtalet.¹⁰²

Säkerhetsrådet och sekretariatet såg tillbakadragandet som ett medel att rädda en fredsbevarande operation som var gjord för en situation som inte längre existerade. Resolution 912 antogs med uppfattningen att det som skedde i Rwanda var ett inbördeskrig med meningslöst våld och inte ett folkmord som pågick samtidigt som ett inbördeskrig. Genom att reducera styrkan förlorade FN möjligheten att influera landets framtid och lämnade rwandierna åt sitt öde.¹⁰³ Redan tidigare hade UNAMIR inte kunnat göra mycket annat att se på. Men att skära ned styrkan gav meddelandet att det internationella samfundet inte brydde sig om folkmordet och att folkmordet kunde fortsätta utan någon risk för internationell intervention eller ogillande.¹⁰⁴

Resolution 912 visar tydligt att säkerhetsrådet inte visste, eller inte ville erkänna, vad som skedde i Rwanda. Säkerhetsrådet behandlade den nya situationen som om det enbart var förnyade stridigheter i ett inbördeskrig. Det valde att bortse från vad som egentligen hände i Rwanda. Säkerhetsrådet valde att skära ned UNAMIR:s styrka, trots att generalsekreteraren hade gett flera alternativ och ett av dem var en större styrka med mandat att använda militärt våld. Det reducerade UNAMIR hade inte möjlighet att påverka situationen i Rwanda.

3.4.2 En ny fredsbevarande insats UNAMIR II – maj 1994

Den 29 april fick den försämrade situationen i Rwanda generalsekreteraren att omvärdera sin tidigare ståndpunkt. Detta fick stor betydelse för synen på FN:s roll i Rwanda; från att ha varit en neutral medlare till att inse behovet av att få slut på massakrerna på civila, som efter tre veckor beräknades

¹⁰¹ *Special report of the Secretary-General on UNAMIR (S/1994/470)* 20 April 1994, st 12-19.

¹⁰² *Provisional Record from the Security Councils 3368th Meeting (S/PV.3368)* 21 April 1994, s 2-7.

¹⁰³ *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2*, 1996, s 42-45.

¹⁰⁴ Prunier 1995, s 275-276.

uppgå till 200 000 döda. Generalsekreteraren slog fast att mandatet i resolution 912 inte gav UNAMIR möjlighet eller styrka att få ett slut på massakrerna. Han uppmanade säkerhetsrådet att överväga vilka åtgärder som FN kunde vidta för att stoppa massakrerna, inklusive fredsframtvingande åtgärder och mandat åt medlemsstaterna. Generalsekreteraren uttryckte att en sådan aktion visserligen skulle kräva ett åtagande av mänskliga och materiella resurser på en skala som medlemsstaterna tidigare vägrat. Men han ansåg att det mänskliga lidandet och effekten på regionen tvingade säkerhetsrådet att undersöka dessa möjligheter.¹⁰⁵

Den 30 april 1994 uppmanade säkerhetsrådet RPF och övergångsregeringen att stoppa och fördöma alla attacker på civila och ställa de ansvariga inför rätta. Säkerhetsrådet var bekymrat över de attacker på civila som utförts i hela landet, främst i områden kontrollerade av regeringsstyrkorna, som var representerade i säkerhetsrådet. Säkerhetsrådet framhöll att dödandet av en grupp med intentionen att utrota den utgjorde ett brott straffbart enligt internationell rätt.¹⁰⁶ Säkerhetsrådet använde inte termen folkmord i sitt uttalande men citerade nästan direkt Folkmordskonventionen. Säkerhetsrådet bad även generalsekreteraren att ta fram förslag på ett utvidgat mandat för UNAMIR.¹⁰⁷

Den 9 maj lade generalsekreteraren fram ett förslag på ett utvidgat mandat för UNAMIR. Det var baserat på en rapport från generalsekreterarens speciella sändebud i Rwanda, Booh Booh. Denne ansåg att UNAMIR:s främsta uppgift borde vara att stoppa massakrerna och först i andra hand arbeta för ett vapenstillestånd. Generalsekreteraren var dock mindre tydlig ifråga om massakrerna och UNAMIR:s eventuella roll för att stoppa dem. UNAMIR:s uppgifter skulle vara att skydda tvångsflyttade personer och andra personer samt assistera det humanitära biståndet. Han föreslog en förstärkning av UNAMIR till 5500 man, men att UNAMIR inte skulle få ett fredsframtvingande mandat utan skulle lita till en avskräckande effekt och enbart använda militärt våld i självförsvar. Den 13 maj 1994 formaliserade generalsekreteraren sitt förslag och rekommenderade att säkerhetsrådet skulle ge mandat åt en ny fredsbevarande operation, UNAMIR II.¹⁰⁸

I den formella rapporten betonade generalsekreteraren att det var av yttersta vikt att UNAMIR II utplacerades så snart som möjligt. Ju längre utplaceringen dröjde desto svårare skulle det bli för UNAMIR II att uppfylla sitt mandat. Generalsekreteraren ansåg fortfarande att det väsentligaste var ett vapenstillestånd och en återgång till Arushaavtalet. Det skulle prioriteras

¹⁰⁵ Rwanda Report 1999, s 22.

¹⁰⁶ *Provisional Record from the Security Councils 3371st Meeting (S/PV.3371)* 30 April 1994, s 2.

¹⁰⁷ Rwanda Report 1999, s 23.

¹⁰⁸ Rwanda Report 1999, s 23-24.

av UNAMIR II.¹⁰⁹ Då hade UNAMIR reducerats till 444 man och 179 militärobservatörer i Nairobi som väntade på att ingå i styrkan.¹¹⁰

Den 17 maj 1994 utökade säkerhetsrådet UNAMIR:s mandat genom resolution 918. Vid den offentliga överläggningen i säkerhetsrådet betonade talarna hur viktigt det var att få till stånd ett vapenstillestånd och att Arushaprocessen återupptogs, samt att massakrerna och flyktingströmmarna skulle stoppas. Enbart den tjeckiske ambassadören kallade massakrerna för folkmord.¹¹¹

Den bristande viljan i säkerhetsrådet att svara på krisen i Rwanda hänger samman med det internationella samfundets ovilja att beteckna massakrerna som folkmord. Den 4 maj 1994 beskrev generalsekreteraren, som en av de första, massakrerna som folkmord i en tv-intervju. Det var först i en rapport den 31 maj som generalsekreteraren använde ordet folkmord mer officiellt. Vissa medlemmar ville använda ordet folkmord i resolution 918, medan andra var emot.¹¹² Att kalla massakrerna i Rwanda för folkmord skulle ha tvingat det internationella samfundet att agera.

USA vägrade att godkänna en sådan resolution innan de hade säkrat att det inte fanns någon risk för en amerikansk förpliktelse. USA var förlamat av händelserna i Somalia sommaren 1993 och ville inte engagera sig i Rwanda. Det dröjde till den 10 juni innan det amerikanska utrikesdepartementet uttalade sig om folkmordet i Rwanda. Då sades: "Although there have been acts of genocide in Rwanda, *all* the murders cannot be put into that category." Det var ett försök att undkomma kravet på handling i enlighet med Folkmordskonventionen.¹¹³

Resolution 918 följde i stort sett generalsekreterarens förslag. Styrkan utökades till 5500 man med mandat att skydda flyktingar och andra personer och bidra till det humanitära hjälparbetet. UNAMIR II fick inget fredsframtvingande mandat men säkerhetsrådet:

"Recognizes that UNAMIR may be required to take action in self-defence against persons or groups who threaten protected sites and populations, United Nations and other humanitarian personnel or the means of delivery and distribution of humanitarian relief."¹¹⁴

Detta är en mycket märklig formulering, och en utvidgning av självförsvarsbegreppet. Fram till resolution 918 hade mandat om skydd av civila, t.ex. flygförbuds zonen och de säkra områdena i Bosnien samt den

¹⁰⁹ *Report of the Secretary-General on the situation in Rwanda (S/1994/565)* 13 May 1994.

¹¹⁰ *The United Nations and the Situation in Rwanda*, 1995, s 10.

¹¹¹ *Provisional Record from the Security Councils 3377th Meeting (S/PV.3377)* 16 May 1994, s 6-18.

¹¹² Rwanda Report 1999, s 38

¹¹³ Prunier 1995, s 274-275.

¹¹⁴ Security Council Resolution 918 of 17 May 1994, para. 4.

humanitära zonen i Irak baserats på kapitel VII.¹¹⁵ Men mandatet i resolution 918 hade sin grund i det som kallas kapitel VI ½, det traditionella för fredsbevarande styrkor. Men UNAMIR II fick befogenheter som snarast för tankarna till kapitel VII, det står uttryckligen att soldaterna får agera i självförsvar om skyddade personer och platser hotas. Det är en utvidgning av begreppet självförsvar som ligger tätt på fredsframtvingande åtgärder men utan tryggheten, och den sannolikt mer avskräckande effekten, som skulle ha funnits i ett mandat under kapitel VII.

Men mandatet för UNAMIR II var anpassat till situationen och det är troligt att en snabb och effektiv utplacering hade kunnat rädda liv. Men utplaceringen försenades. Dels dröjde det över en månad innan säkerhetsrådet godkände operationen, dels tog själva utplaceringen över två månader.¹¹⁶

I en rapport till säkerhetsrådet den 31 maj 1994 uppskattade generalsekreteraren att mellan 250 000 och 500 000 människor hade dödats under 7 veckor. Eftersom dödandet hade varit organiserat, förelåg det inte mycket tvivel om att det konstituerade folkmord. Generalsekreteraren avslutade med att folkmordet i Rwanda visade hur svårt det internationella samfundet har att agera snabbt när en humanitär kris är förenad med en väpnad konflikt. Det internationella samfundet var fortfarande paralyserat, och generalsekreteraren sade att de alla hade misslyckats med att svara på händelserna i Rwanda.¹¹⁷ Rapporten är självkritisk och tar upp vissa händelser som kunde ha förvarnat om det som skulle komma att ske.

Den 8 juni 1994 förlängde säkerhetsrådet UNAMIR II:s mandat genom resolution 925 till den 9 december 1994. I resolutionen kallade säkerhetsrådet det som skett i Rwanda för dåd av folkmord (acts of genocide) och påminde om att folkmord är ett brott enligt internationell lag. Samtidigt uppmanades medlemsländerna att bidra med personal till UNAMIR II.

Efter antagandet av resolution 918 startade arbetet för att finna de nödvändiga soldaterna. Men inget land visade intresse, bortsett från några afrikanska länder som kunde ställa manskap till förfogande men inte hade utrustning. Uppmaningen i resolution 925 förändrade inte det. Två månader efter resolution 918, den 25 juli, bestod UNAMIR II enbart av 550 man, en tiondel av den auktoriserade styrkan.¹¹⁸

¹¹⁵ Se Laegreid 1999, s 243-244.

¹¹⁶ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 52-53.

¹¹⁷ *Report of the Secretary-General on the Situation in Rwanda (S/1994/640)* 31 May 1994, s 2-4, 11-12. Se även Rwanda Report 1999, s 26-27.

¹¹⁸ Rwanda Report 1999, s 25.

3.4.3 En humanitär intervention – juni 1994

3.4.3.1 Det franska förslaget

I detta läge föreslog Frankrike att det kunde leda en fredsframtvängande operation med mandat under kapitel VII i Rwanda. Den skulle pågå under en begränsad period om två månader tills UNAMIR II var operationsdugligt. Operationen skulle enbart vara humanitär och inte försöka skilja de stridande parterna åt. När USA stöttade idén om skyddszoner för flyktingar och det inte fanns några andra realistiska alternativ, var även generalsekreteraren för planen.¹¹⁹

Den 22 juni 1994 godkände säkerhetsrådet genom resolution 929 det franska förslaget. Fem medlemsstater – Brasilien, Kina, Nya Zeeland, Nigeria och Pakistan - lade ned sina röster. Många tvivlade på det franska initiativet men stödde det i brist på andra alternativ. Några påpekade även att det var slående att säkerhetsrådet hade undvikit att ge UNAMIR mandat under kapitel VII men gav det till en fransk intervention. De ställde sig även frågan vad den franska operationen kunde göra som inte UNAMIR II kunde ha gjort om den utplacerats i tid.¹²⁰

Kritiker har hävdat att UNAMIR II kunde ha utplacerats i tid om Frankrike istället för en humanitär intervention hade ställt sina trupper till UNAMIR:s förfogande. Men det hade inte kunnat ske eftersom UNAMIR II opererade under kapitel VI vilket krävde samtycke från parterna i konflikten. RPF skulle aldrig ha samtyckt till en fredsbevarande operation med franska trupper. Men eftersom Frankrike nu hade fått ett mandat under kapitel VII spelade ett samtycke från RPF ingen roll. RPF valde att tolerera den franska interventionen.¹²¹

I resolution 929 uttryckte säkerhetsrådet sin djupa oro över det fortsatta systematiska dödandet av civilbefolkningen i Rwanda. Säkerhetsrådet välkomnade erbjudandet om en temporär operation under nationellt befäl och kontroll för att på ett opartiskt sätt medverka till säkerhet och skydd för tvångsförflyttade personer, flyktingar och andra personer. Operationen fick mandat under kapitel VII att använda alla nödvändiga medel för att uppnå de ovannämnda målen. Operationens mandat sträckte sig två månader fram till den 21 augusti 1994. Än en gång uppmanade säkerhetsrådet medlemsstaterna att bidra till UNAMIR II så att operationen så snart som möjligt kunde fullfölja sitt mandat. Även om det franska förslaget fick mandat för en humanitär operation under kapitel VII så finns det i resolution 929 ingen hänvisning till Folkmordskonventionen.

Resolution 929 var den sjätte resolutionen i FN:s historia där säkerhetsrådet gav mandat åt en eller flera medlemsstater att använda militärt våld under

¹¹⁹ Hill and Malik 1996, s 196.

¹²⁰ *Provisional Record from the Security Councils 3392nd Meeting (S/PV.3392)* 22 June 1994, s 2-7.

¹²¹ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 54.

kapitel VII. Det var bara andra gången som säkerhetsrådet gav mandat åt en militär styrka som inte var under FN:s befäl att uppnå humanitära mål vid en inomstatlig konflikt.¹²² Resolution 929 var även den femte resolutionen angående Rwanda under en period av 60 dagar.

3.4.3.2 Den humanitära operationen - Turquoise

Den franskledda operationen, Operation Turquoise, startade från Zaire den 23 juni 1994, dagen efter säkerhetsrådets beslut. Den hade en maximistyrka om 3000 man och tillgång till moderna materiel och vapen.¹²³

Med ett formellt välkomnande från hutuerna och en taktisk tolerans från RPF var Operation Turquoise en operation med små risker. Under de två månader operationen var i Rwanda inträffade bara två incidenter med RPF.¹²⁴

Den 2 juli kungjorde Frankrike etablerandet av en humanitär skyddszon i sydvästra Rwanda, motsvarande en femtedel av Rwandas territorium. De ville därigenom skydda flyktingar från striderna och den fortsatta försämringen av situationen. Samtidigt kungjorde Frankrike att RPF inte hade tillåtelse att komma in i skyddszonen och att försök skulle mötas med våld. RPF protesterade mot skyddszonen som de såg som ett skydd för de ansvariga för folkmordet och ett sätt att bevara den interimistiska hutu-ledda regeringen.¹²⁵

Den 11 juli deklarerade den franske befälhavaren att medlemmar av interimregeringen kunde söka asyl i skyddszonen. Det franska utrikesdepartementet sade att de skulle interneras, men så skedde inte. De franska trupperna skulle även avvärja milisen, något som bara gjordes till en viss del. Det fanns däremot ingen order om att de forna regeringsstyrkorna skulle avvärjas. Det ledde till att regeringsstyrkorna drog sig tillbaka till den franska skyddszonen och senare till flyktingläger i det dåvarande Zaire med intakt beväpning. En rapport från UNHCR uppskattade att det i flyktinglägren i Zaire fanns drygt 10 000 soldater, en tredjedel av Rwandas armé.¹²⁶ Att beväpnade rwandiska soldater fanns i östra Zaire destabiliserade hela regionen och blev ett hot mot freden i regionen.¹²⁷

Operation Turquoise gav skydd åt ca 14 000 hotade människor. Men det kan bara ses som en relativ succé i förhållande till det totala antalet offer och döda. Förbättringen av säkerheten i skyddszonen i sydvästra Rwanda gjorde

¹²² *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, 1996, s 54.

¹²³ Findlay 2002, s 282

¹²⁴ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 55-56.

¹²⁵ *The United Nations and Rwanda, 1993-1996*, 1996, s 56-57. Se även Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 55-56.

¹²⁶ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda Study 2, 1996, s 55-56. Se även Prunier 1999, s 299.

¹²⁷ Jones 2001, s 125.

att det humanitära biståndet där ökade dramatiskt under sommaren 1994. Men operationen begränsades till sydvästra Rwanda, vilket ökade chanserna för att RPF skulle göra en offensiv i nordvästra Rwanda och en därtill hörande mycket stor flyktingström. Operationen säkerställde heller inte den nödvändiga säkerheten för humanitärt hjälparbete i nordvästra Rwanda.¹²⁸

Operation Turquoise gjorde inget för att stoppa de rwandiska regeringsstyrkornas massakrer på civila. När operationen kom till västra Rwanda var folkmordet där i princip fullbordat. Frankrike etablerade en skyddszon i den enda delen av Rwanda där RPF inte fanns och där det inte pågick folkmord. Det har lett till slutsatsen att Operation Turquoise var ett sätt för Frankrike att officiellt distansera sig från den rwandiska regeringen utan att slåss mot den.¹²⁹ Operation Turquoise var heller inte särskilt intresserat av en dialog med RPF och den senare RPF-ledda regeringen.¹³⁰

Frankrikes roll i Rwanda är inte oproblematiserad. Frankrike varnade säkerhetsrådet tidigt 1993 att massakrer var en reell möjlighet men på samma gång stöttade Frankrike en regim som kränkte de mänskliga rättigheterna. Inte heller stöttade Frankrike UNAMIR, men genomförde en intervention under FN-mandat. Interventionen kom sent, två och en halv månad efter att folkmordets början och när inbördeskriget nästan var över. Interventionen kunde lätt misstolkas, den avvärjde inte de stridande eller hindrade organisationerna bakom folkmordet från att fly.¹³¹

Operation Turquoises mandat sträckte sig fram till den 21 augusti 1994, men Frankrike drog tillbaka sina styrkor den 31 juli 1994. Då var UNAMIR II långt ifrån fulltaligt. Flera medlemsstater hade svarat positivt på förfrågningar från FN men med olika villkor; en stat kunde ställa upp med manskap om en annan stat ställde upp med utrustning. Generalsekreteraren konkluderade det var förståeligt att händelserna i Rwanda hade avskräckt från ett engagemang, men att tvekan och förseningar hade bidragit till katastrofen. Generalsekreteraren var övertygad om att resurserna för att hjälpa Rwanda fanns och att det bara var den politiska viljan som fattades.¹³²

Den militära situationen i Rwanda förblev stabil enbart genom att RPF hade full militär kontroll över landet i augusti 1994.¹³³

¹²⁸ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *Synthesis Report* 1996, s 26.

¹²⁹ Jones 2001, s 125.

¹³⁰ Se Prunier 1999, s 288-290, 297.

¹³¹ Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *Synthesis Report* 1996, s 20.

¹³² *The United Nations and the Situation in Rwanda*, 1995, s 17.

¹³³ McCoubrey and White 1996, s 115.

4 FN och Östtimor

4.1 Inledning

Även här kommer jag att först ge en bakgrund till konflikten. Sedan kommer jag att redogöra för Indonesiens ockupation och arbetet för en lösning på konflikten och därefter folkomröstningen om Östtimors framtid. Därefter beskrivs dess genomförande och våldsamheterna som följde på den samt FN:s insatser. Slutligen kommer jag att sammanfatta FN:s insatser i Östtimor.

Östtimors konflikt med Indonesien har pågått sedan mitten av 1970-talet, men för denna uppsats är det främst händelserna under hösten 1999 som är av intresse.

4.2 Bakgrund

4.2.1 Östtimors historia

Östtimor med huvudstaden Dili ligger på den östra delen av ön Timor i den indonesiska övärlden med en enklav, Oecussi, på den västra delen av ön. Östtimor har en befolkning på ca 800 000. Östtimor är ett av världens fattigaste länder men i havet mellan Östtimor och Australien finns gas- och oljefält. Östtimor var under mer än 400 år en portugisisk koloni medan den västra delen av ön var en nederländsk koloni. När Nederländerna upplöste sitt kolonialvälde efter andra världskriget blev Västtimor en del av Indonesien. Östtimor förblev en portugisisk koloni.¹³⁴

Portugal påbörjade 1974 arbetet med att avveckla sina kolonier. I Östtimor bildades partier, men oenigheten mellan de som var för självständighet och de som ville att Östtimor skulle förenas med Indonesien ledde till ett kortare inbördeskrig 1975. Kriget vanns av självständighetssidan, som utropade ett självständigt Östtimor den 28 november 1975. Men den dåligt planerade avkoloniseringen av Östtimor oroade Indonesien, särskilt militären. Den 7 december 1975 invaderade Indonesien Östtimor. Den 17 juli 1976 förklarade Indonesiens president Suharto Östtimor som Indonesiens 27:e provins.¹³⁵

FN fördömde snabbt Indonesiens invasion. Säkerhetsrådet återopade Östtimors rätt till självbestämmande i resolution 384 den 22 december 1975 och i resolution 389 den 22 april 1976. Samtidigt uppmanades Indonesien

¹³⁴ Smith, Michael G. with Moreen Dee: *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, 2003, s 33-34.

¹³⁵ Smith 2003, s 37-38. Se även *The United Nations and East Timor* 2000, s 3-4.

att omedelbart dra tillbaka sina styrkor. Säkerhetsrådet manade Portugal, som förvaltande makt, att arbeta för att folket i Östtimor skulle få utnyttja sin rätt till självbestämmande. Säkerhetsrådet vidtog dock inga åtgärder när Indonesien inte följde resolutionerna.¹³⁶ Generalförsamlingen fördömde den indonesiska annekteringen av Östtimor och krävde en folkomröstning om öns självbestämmande, ett krav som upprepades de kommande åren. 1982 gav generalförsamlingen i uppdrag åt generalsekreteraren att genom förhandlingar med Portugal och Indonesien, de s.k. trepartssamtalen, försöka lösa konflikten.¹³⁷

Trots FN:s fördömanden stöttade västmakterna Indonesien av taktiska skäl under det kalla kriget. USA, Australien, Nederländerna, Tyskland och andra länder hade eller önskade få handelsförbindelser med Indonesien. Men de flesta erkände inte Indonesiens annektering av Östtimor. Det gjorde Australien.¹³⁸ Australien stöttade Indonesien främst av säkerhetspolitiska och handelspolitiska skäl. Men även av oro för att det mångkulturella och geografiskt spridda Indonesien skulle splittras i flera småstater. USA såg under det kalla kriget Indonesien som en allierad som fick bistånd, investeringar och vapen som tack för sin lojalitet. Utöver detta var Indonesien idealiskt för stora företag som sökte billig arbetskraft eller en stor exportmarknad.¹³⁹

4.2.2 Östtimor under indonesisk ockupation

Östtimorianerna gjorde motstånd mot den indonesiska ockupationen genom gerillakrig på landsbygden. Motståndet spred sig senare till städerna. Indonesiens svar blev förödande. Vissa uppskattningar gör gällande att uppemot 200 000 östtimorianer har dött genom massakrer, svält och sjukdomar under Indonesiens ockupation. Det motsvarar drygt en fjärdedel av befolkningen.¹⁴⁰

Under hela ockupationen har den indonesiska militären satt kränkningar av de mänskliga rättigheterna i system. Omvärlden har i princip varit tyst inför detta fram till Santa Cruz-massakern 1991.¹⁴¹ I samband med en begravning på kyrkogården Santa Cruz i Dili den 12 november 1991 sköt den indonesiska militären mot de sörjande. Uppgifterna om antalet döda varierar mellan 150-270 personer. Händelsen filmades och nyheten om massakern spreds snabbt över världen.¹⁴²

¹³⁶ Schreuer 2000, s 18.

¹³⁷ Winnerstig 2002, s 29-30.

¹³⁸ Candio, Patrick and Roland Bleiker, Peacebuilding in East Timor, i *The Pacific Review Vol. 14 No. 1 2001*, s 67-68.

¹³⁹ Wheeler, Nicholas J. and Tim Dunne: East Timor and the New Humanitarian Intervention, i *International Affairs* 77, 4:2001, s 808-810.

¹⁴⁰ Candio and Bleiker 2001, s 66.

¹⁴¹ Martin 2001, s 17.

¹⁴² Smith 2003, s 39.

När Kofi Annan valdes till generalsekreterare 1997 intog han en mer aktiv roll för att återuppliva trepartssamtalen mellan FN, Portugal och Indonesien.¹⁴³

I maj 1998 avgick den indonesiske presidenten Suharto efter 32 år vid makten. Orsaken var den ekonomiska krisen i Asien 1997 och de följande sociala problemen. Vicepresident B. J. Habibie blev ny president.¹⁴⁴ I juni meddelade den nye presidenten att Indonesien var villigt att ge Östtimor visst självstyre, men inte full självständighet. Utrikespolitiken, försvaret och vissa monetära frågor var områden som fortsatt skulle beslutas av Indonesien. Portugal och Indonesien inledde diskussioner om ett eventuellt självstyre. Indonesien såg ett självstyre som en lösning, medan Portugal såg det som ett steg på vägen mot Östtimors självständighet. De beslöt även att östtimorianerna skulle vara integrerade i processen. I december 1998 ändrade Australien sin inställning till Indonesien och började kräva självbestämmande för Östtimor.¹⁴⁵

Den 27 januari 1999 tillkännagav president Habibie överraskande att om Östtimor inte ville vara en självstyrande del inom Indonesien kunde det skiljas från Indonesien. Tillkännagivandet välkomnades av FN och Portugal och hade en avgörande betydelse för förhandlingarna om självstyre. Men många såg Habibies beslut som förräderi och uttryckte sina åsikter genom att med våld motsätta sig varje steg mot en separation. Dessa grupper växte sig starka både i Östtimor och i Indonesien. Under december 1998 hade den indonesiska militären i Östtimor börjat bilda lokala milisgrupper, som agerade ostraffat i Östtimor. Milisgrupperna startade en våg av våldsamheter och skräck mot dem som var för en separation.¹⁴⁶

Förhandlingarna mellan Indonesien, Portugal och FN gick däremot snabbt fram. Den 5 maj 1999 slöts avtalen om att avgörandet om självstyre skulle ske genom en FN-ledd folkomröstning i Östtimor, där alla östtimorianer som levde i eller utanför Östtimor skulle ha rösträtt. Avgörandet skulle ske genom att östtimorianerna röstade ja eller nej till självstyre inom Indonesien. Om majoriteten röstade ja till självstyre skulle Östtimor förbli en permanent del av Indonesien. Om förslaget förkastades skulle det vara ett första steg på väg mot självständighet och FN skulle överta ansvaret för Östtimor fram till självständigheten.¹⁴⁷

Enligt avtalen skulle Indonesien ansvara för säkerheten i Östtimor fram till och under folkomröstningen. En säker omgivning var en förutsättning för en fri och rättvis folkomröstning. Avtalen underströk hur viktigt det var att den indonesiska militären och polisen var fullkomligt neutrala. Indonesien klargjorde att man inte kunde acceptera någon försvagning av sitt

¹⁴³ Martin 2001, s 18.

¹⁴⁴ Smith 2003, s 41.

¹⁴⁵ *The United Nations and East Timor* 2000, s 6-7.

¹⁴⁶ *The United Nations and East Timor* 2000, s 7-8. Se även Turack 2000, s 71.

¹⁴⁷ *The United Nations and East Timor* 2000, s 8-9.

övergripande ansvar för säkerheten. De skulle inte acceptera närvaro av någon beväpnad fredsbevarande operation från FN.¹⁴⁸

Slutfasen i förhandlingarna mellan Portugal och Indonesien skedde samtidigt som de politiska våldsamheterna ökade i Östtimor. Flera våldsdåd tog plats, där det främst var pro-separatister som dödades.¹⁴⁹ När avtalen presenterades ökade den pro-indonesiska milisen våldsamheterna för att underminera folkomröstningen. Den 9 juni uppmanade UNHCR de indonesiska styrkorna och miliserna att omedelbart stoppa sin terror och tvångsförflyttning av östtimorianerna.¹⁵⁰

Säkerhetsrådet gav den 11 juni 1999 genom resolution 1246 mandat åt United Nations Mission in East Timor (UNAMET) att organisera folkomröstningen, vars datum sattes till den 8 augusti 1999. UNAMET var en liten operation bestående av mindre än 1000 personer. Resolutionen underströk att Indonesien skulle upprätthålla fred och säkerhet i Östtimor för att säkerställa ett rättvist resultat. Resolution 1246, liksom alla resolutioner angående Östtimor de kommande månaderna, antogs av ett enigt säkerhetsråd.¹⁵¹ UNAMET var ingen fredsbevarande styrka, det fanns ingen militär del och UNAMET hade inga befogenheter att använda militärt våld.

4.2.3 Folkomröstning om självständighet och våldsamheter

UNAMET påbörjade sitt arbete under de följande veckorna, men oron för säkerheten minskade inte. UNAMET rapporterade att milisgrupper från båda sidor fortsatte sina aktiviteter och att många människor tvångsförflyttades. Även UNAMET attackerades. Våldsamheterna ökade när registreringen av väljare började den 16 juli 1999 och miljön var långt ifrån lugn under själva valkampanjen.¹⁵²

Den instabila säkerhetssituationen i Östtimor gav upphov till frågeställningar om inte FN borde sätta in en fredsbevarande styrka före folkomröstningen. Men det hade Indonesien bestämt nekat till.¹⁵³ Däremot beslöt generalsekreteraren att skjuta upp folkomröstningen till den 30 augusti 1999, vilket säkerhetsrådet informerades om den 28 juli 1999.¹⁵⁴

Folkomröstningen hölls den 30 augusti 1999 under relativt lugna omständigheter med ett högt valdeltagande, 98,6 % av 451 792 registrerade väljare. Resultatet offentliggjordes den 3 september: 78,5 % hade röstat för självständighet och 21,5 % för självstyre under Indonesien. Detta betydde

¹⁴⁸ *The United Nations and East Timor 2000*, s 9-11.

¹⁴⁹ *The United Nations and East Timor 2000*, s 8-9.

¹⁵⁰ Turack 2000, s 76-77.

¹⁵¹ *The United Nations and East Timor 2000*, s 17.

¹⁵² *The United Nations and East Timor 2000*, s 23, 29, 34.

¹⁵³ Smith 2003, s 43-44.

¹⁵⁴ Schreuer 2000, s 19-20.

att övergångsprocessen mot självständighet skulle inledas. Till en början skulle Östtimor stå under FN:s förvaltning.¹⁵⁵

Den 15 september 1999 välkomnade säkerhetsrådet i resolution 1264 det lyckade genomförandet av folkomröstningen och dess resultat som rådet såg som en exakt återspeglning av det östtimorienska folkets vilja. Den 20 oktober 1999 erkände Indonesiens högsta beslutande organ, Folkets rådgivande församling, folkomröstningens resultat och upphävde beslutet om Östtimors integration med Indonesien.¹⁵⁶

Efter folkomröstningen försämrades säkerhetssituationen snabbt i Östtimor och våldsamheterna ökade när resultatet tillkännagavs. Pro-indonesiska miliser startade en systematisk våg av massakrer, mordbränder, plundring och massutdrivning, ca 250 000 personer flydde eller tvångsförflyttades till Västtimor. Det uppskattas att ca 1000 personer dödades. De flesta byggnader och mycket av infrastrukturen förstördes. Milisens aktiviteter stöddes aktivt eller tolererades av den indonesiska militären.¹⁵⁷

I denna situation kunde UNAMET inget göra. UNAMET hade varken mandatet eller medlen för att återställa säkerheten i Östtimor. Indonesien misslyckades med sin uppgift att skydda alla, inklusive FN-personalen. Den 8 september godkände FN-sekretariatet en evakuering av UNAMET till Darwin, Australien.¹⁵⁸

Rapporterna om våldsamheterna i Östtimor ledde till att FN:s kommission för mänskliga rättigheter för fjärde gången i sin historia sammankallade en specialsession den 23-27 september 1999. Dess resolution fördömde de omfattande systematiska och grova kränkningarna av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt som skett i Östtimor.¹⁵⁹

4.3 FN:s agerande under oroligheterna

4.3.1 Arbetet för humanitär intervention

Den 5 september 1999, två dagar efter resultatets tillkännagivande, sammanträdde säkerhetsrådet och krävde att Indonesien skulle få våldsamheterna under kontroll.¹⁶⁰ Säkerhetsrådet beslöt även att sända en delegation till Indonesien för att konfrontera Indonesien med dess skyldighet att svara för säkerheten. Delegationens besök varade från den 8-12 september 1999.¹⁶¹

¹⁵⁵ Schreuer 2000, s 20. Se även *The United Nations and East Timor* 2000, s 38.

¹⁵⁶ *The United Nations and East Timor* 2000, s 56.

¹⁵⁷ Smith 2003, s 44.

¹⁵⁸ *The United Nations and East Timor* 2000, s 41-42, 47.

¹⁵⁹ Turack 2000, s 85-86.

¹⁶⁰ Wheeler and Dunne 2001, s 816.

¹⁶¹ Schreuer 2000, s 20.

Det diskuterades om en fredsbevarande styrka skulle sättas in i Östtimor för att återställa säkerheten. Förslaget förkastades eftersom det troligen skulle ta månader innan en fredsbevarande styrka var på plats. Det enda realistiska förslaget var en koalition av villiga som senare skulle ersättas av en fredsbevarande styrka.¹⁶²

Den 5 september meddelade Australiens utrikesminister att Australien var villigt att leda en multinationell styrka i Östtimor. Detta under förutsättning att säkerhetsrådet gav styrkan mandat, att Indonesien samtyckte, att operationen skulle vara kortvarig i väntan på en riktig FN-styrka och att styrkan skulle ha en stark regional anknytning. Svårigheten var att få Indonesiens samtycke. Indonesien ville inte acceptera någon form av utländsk militär närvaro.¹⁶³

Vid en presskonferens den 10 september 1999 sade generalsekreteraren att Indonesien hade misslyckats med sin uppgift att skydda Östtimor trots att undantagstillstånd hade införts. Omvärlden var tvungen att agera. Eftersom det redan fanns ett antal regeringar i regionen som var villiga att delta i en internationell styrka för att återställa säkerheten i Östtimor, uppmanade generalsekreteraren Indonesien att acceptera detta erbjudande.¹⁶⁴

Den 11 september 1999 anordnade säkerhetsrådet en offentlig debatt om situationen i Östtimor, där 52 medlemsstater deltog. Generalsekreteraren öppnade debatten med att på nytt uppmana Indonesien att acceptera en fredsbevarande styrka. Majoriteten av de närvarande staterna fördömde Indonesiens upphävande av sina skyldigheter enligt avtalet.¹⁶⁵

Den 12 september accepterade Indonesien överraskande en fredsbevarande styrka från FN för att upprätta fred och säkerhet i Östtimor, skydda befolkningen och implementera resultatet från folkomröstningen. President Habibie sade att de indonesiska styrkorna hade gjort sitt bästa för att stabilisera situationen under de mycket svåra och komplexa omständigheter som rådde i Östtimor men att de inte kunde göra mer.¹⁶⁶ Omvändningen berodde på omvärldens tryck på Indonesien. USA hade ställt in alla militära samarbeten med Indonesien och uppmanade Indonesien att godta den internationella hjälpen. EU hade infört ett vapenembargo mot Indonesien. Den internationella valutafonden (IMF) och världsbanken hotade med att dra tillbaka lån.¹⁶⁷

Den 15 september 1999 antog säkerhetsrådet resolution 1264 som i enlighet med artikel 39 i FN-stadgan stadgade att situationen i Östtimor utgjorde ett hot mot fred och säkerhet. Därför agerade säkerhetsrådet under kapitel VII när det bildade en multinationell styrka under ett enat kommando. Denna

¹⁶² Martin 2001, s 103-104.

¹⁶³ Wheeler and Dunne 2001, s 807 och 818.

¹⁶⁴ *The United Nations and East Timor* 2000, s 47-49.

¹⁶⁵ *The United Nations and East Timor* 2000, s 51.

¹⁶⁶ *The United Nations and East Timor* 2000, s 51.

¹⁶⁷ Wheeler and Dunne 2001, s 818-821.

styrka skulle återställa ordning och säkerhet i Östtimor, skydda UNAMET i dess arbete och underlätta humanitära hjälpopoperationer. De deltagande staterna gavs mandat ”to take all necessary measures to fulfil this mandate” dvs. tillåtelse att använda militärt våld. Kostnaderna för styrkan skulle bäras av de deltagande staterna, men en fond skulle inrättas för bidrag. Styrkan skulle vara stationerad i Östtimor till dess den kunde ersättas av en fredsbevarande operation. Generalsekreteraren fick i uppdrag att planera och förbereda en övergångsadministration för Östtimor under FN:s ledning.

Resolution 1264 tog hänsyn till Indonesiens angelägenheter och intressen och betonade samarbetet mellan FN och Indonesien. Resolution bekräftade på nytt respekten för Indonesiens suveränitet och territoriella integritet.¹⁶⁸ Mandatet för den internationella styrkan värderade situationen utifrån det värsta som kunde hända och tillät därför användning av militärt våld. Det var även ett av de mandat med strakast språk som säkerhetsrådet gett, det översteg mandatet för den NATO-ledda interventionen i Kosovo i juni samma år.¹⁶⁹

Det enade kommandot utgjordes av ett högkvarter under befäl av generalmajor Peter Cosgrove från Australien. Han gav styrkan ytterligare tre uppdrag: att bevara sammanhållningen inom den internationella koalitionen genom att undvika strid med den indonesiska militären, att säkra att Australien inte hamnade i krig med Indonesien och slutligen att undvika onödiga förluster genom försiktighet och återhållsamhet även om det skulle gå ut över operationens tempo.¹⁷⁰

Planeringen för den humanitära interventionen gick snabbt, bl.a. eftersom DPKO redan hade börjat planera för ett eventuellt förkastande av förslaget om självstyre. Om så var fallet skulle FN överta förvaltningen av Östtimor under en övergångsperiod, DPKO hade därför redan börjat diskutera eventuella bidrag med medlemsstater. Denna information delades med Australien och blev en startpunkt för den humanitära styrkans planering.¹⁷¹

4.3.2 En internationell styrka sattes in

Den internationella styrkan, International Force East Timor (INTERFET) anlände till Östtimor den 20 september 1999, fem dagar efter säkerhetsrådets resolution och 17 dagar efter tillkännagivandet av valresultatet. INTERFET leddes av Australien, som även bidrog med den största truppen, och uppgick som mest till 12 600 man från 22 länder. De flesta kontingenter var dock mycket små.¹⁷² INTERFET:s utplacering var

¹⁶⁸ Wheeler and Dunne 2001, s 823-824.

¹⁶⁹ Smith 2003, s 45.

¹⁷⁰ Winnerstig 2002, s 32.

¹⁷¹ Smith 2003, s 45.

¹⁷² Winnerstig 2002, s 33-36.

snabb och vällyckad. De stora bidrag som fonden för den internationella styrkan fick bidrog till det.¹⁷³

INTERFET planerade att först ta kontroll över Dili och bilda säkra korridorer för att komma i kontakt med de interna flyktingarna. Styrkan skulle sedan placeras ut i andra områden, däribland vid gränsen mot Västtimor och slutligen i enklaven på västra Timor. Denna fas av operationen flöt på i ett lugnt och stabilt tempo. Vissa eldstrider, som dock var mycket begränsade, utbröt mellan INTERFET och den pro-indonesiska milisen.¹⁷⁴

INTERFET:s ROE, baserade på mandatets hänvisning till kapitel VII i FN-stadgan, klargjorde att styrkan fick använda militärt våld om den hotades. Men INTERFET genomförde sina uppgifter snarare genom att visa sina vapen än genom att använda dem. Trots att styrkan arbetade snabbt tog det veckor innan hela Östtimor var säkrat. Inte alla milismedlemmar hade flytt före INTERFET:s ankomst och under veckorna som följde genomförde milisen och den indonesiska armén attentat mot civila.¹⁷⁵

Den indonesiska militären minskade sin närvaro från 10 000 till 1200 efter INTERFET:s ankomst. De resterande soldaterna och den indonesiska polisen fanns i området kring huvudstaden Dili. Trots spänningen mellan den indonesiska armén och INTERFET, skedde det bara en skottväxling innan armén lämnade Östtimor strax efter midnatt den 31 oktober.¹⁷⁶ De indonesiska styrkorna samarbetade med INTERFET genom en Joint Consultative Security Group i Dili, där även UNAMET deltog. Detta samarbete bidrog förmodligen till att våldsamheterna inte eskalerade och att problemen med miliserna minskade även om de inte avtog helt. Samarbetet gällde även gemensamma gränskontroller för att minska risken för incidenter vid gränsen till Västtimor.¹⁷⁷

Det hade förekommit ett flertal incidenter med skottlossning mellan INTERFET och milisgrupper vid gränsen under oktober. Den allvarligaste incidenten inträffade den 10 oktober när soldater från INTERFET anfölls av milismän, indonesiska soldater och poliser. En gemensam utredning visade att incidenten var orsakad av motstridiga kartor. Trots samarbetet inträffade 14 nya incidenter vid gränsen från slutet av december till mitten av januari, där indonesisk militär sköt på INTERFET. Den 29 december sköt två indonesiska soldater på civila som korsade gränsen, INTERFET svarade med varningsskott.¹⁷⁸

¹⁷³ Smith 2003, s 48.

¹⁷⁴ Winnerstig 2002, s 35-37.

¹⁷⁵ *The United Nations and East Timor* 2000, s 53.

¹⁷⁶ *The United Nations and East Timor* 2000, s 55-57.

¹⁷⁷ Smith 2003, s 61.

¹⁷⁸ *Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor* (S/2000/53) 26 January 2000, para. 18-23.

Två månader efter INTERFET:s ankomst var hela Östtimor säkrat. INTERFET uppfyllde alla delarna av sitt mandat utan att vara i närheten av att komma i direkt konflikt med Indonesien. Inga soldater från INTERFET dödades och ytterst få sårades.¹⁷⁹ Totalt under INTERFET:s operation dödades sex milismän och en indonesisk polisman och elva milismän skadades. INTERFET verkade fungera med hjälp av en avskräckande effekt.¹⁸⁰

INTERFET som operation innebar en betydelsefull utveckling av de humanitära interventionerna. Det var en intervention där de deltagande länderna var beredda att ingripa trots eventuella egna förluster, även om det visade sig att riskerna blev mindre än beräknat. Det märks särskilt vid en jämförelse där de övriga västmakterna, och Australien själv, inte ville riskera något vid interventionerna i Bosnien, Somalia, Rwanda och Kosovo. USA intervenerade i Somalia med uppfattningen att de inte kunde lida egna förluster, vilket skedde. Australien intervenerade med uppfattningen att det skulle leda till egna förluster även om det genom samarbete med den indonesiska militären inte skedde. Något som skiljer interventionen i Östtimor från andra fall efter det kalla kriget är dess succé i humanitära termer. Det fanns inga olikheter mellan de militära målen och de humanitära målen.¹⁸¹

INTERFET:s närvaro gjorde att UNAMET kunde återvända till Östtimor. Men situationen var fortfarande kritisk, det fanns ingen förvaltning, inget fungerande rättsväsen och grundläggande funktioner var nära kollaps.¹⁸² Det var i denna situation som FN skulle överta förvaltningen av Östtimor.

4.3.3 En fredsbevarande styrka – UNTAET

Den 25 oktober 1999, sju veckor efter folkomröstningen, bildade säkerhetsrådet United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) genom resolution 1272. Mandatet gällde för en inledande period fram till den 31 januari 2001. Säkerhetsrådet slog fast att situationen i Östtimor i enlighet med artikel 39 i FN-stadgan var ett hot mot fred och säkerhet och att rådet agerade under kapitel VII. Säkerhetsrådet auktoriserade UNTAET ”to take all necessary measures to fulfil its mandate.”

UNTAET skulle få det samlade ansvaret för förvaltningen av Östtimor, inklusive all legislativ och exekutiv befogenhet. Operationen bestod av tre huvuddelar: förvaltning, humanitärt bistånd och en militär del som skulle upprätthålla fred och säkerhet. Generalsekreterarens speciella sändebud, Sergio Vieira de Mello, blev ansvarig för alla aspekter av UNTAET, och

¹⁷⁹ Winnerstig 2002, s 37.

¹⁸⁰ Findlay 2002, s 290-291.

¹⁸¹ Wheeler and Dunne 2001, s 807, 825.

¹⁸² Schreuer 2000, s 21.

hade de legislativa och exekutiva befogenheterna.¹⁸³ Den militära komponenten skulle bestå av en styrka på upp till 8 950 soldater och 200 militärobservatörer. UNTAET skulle vara en fredsbevarande operation under DPKO.¹⁸⁴

INTERFET hade återställt säkerheten i Östtimor, det var nu UNTAET:s uppgift att bevara den. Men i motsats till INTERFET blev UNTAET:s utplacering långsam. Sekretariatets resurser hade utnyttjats till fullo inför folkomröstningen och senare till den humanitära interventionen. Den största skillnaden mellan de två styrkorna var att INTERFET var en oberoende styrka med FN-mandat medan UNTAET var en fredsbevarande styrka ansvarigt inför generalsekreterarens speciella sändebud.¹⁸⁵

UNTAET och INTERFET samarbetade nära så att INTERFET så snart som möjligt kunde ersättas av den militära delen av UNTAET. Men i realiteten ändrades mycket litet när INTERFET lämnade över ansvaret till UNTAET den 23 februari 2000.¹⁸⁶

Ungefär 70 % av soldaterna i INTERFET stannade kvar i Östtimor för att ingå i UNTAET. Därför var det av stor betydelse att UNTAET:s ROE inte avvek för mycket från de som INTERFET hade haft. Men en ökande milisaktivitet visade att det fanns ett behov av att ändra dem för att skydda soldaterna och UNTAET:s ROE blev därför mer robusta än de som gällt för INTERFET. Om FN-soldaterna var hotade kunde de utan varning använda militärt våld mot milisen. Ändringen hade även betydelse genom att den inverkade positivt på soldaternas moral och verkade avskräckande för miliserna. Situationen blev än bättre när styrkan fick begärda materiella förstärkningar. Exempelvis hade UNTAET färre och mindre dugliga flygtillgångar än INTERFET och var därför mindre mobilt.¹⁸⁷

Det största problemet för UNTAET var milisen. Hotet från miliserna om att attackera Östtimor eller starta ett gerillakrig inträffade inte under tiden INTERFET var utstationerat, men började sakta visas under juli 2000. Av detta kan slutsatsen dras att miliserna kände att risken att bli dödad eller fångad av INTERFET var för stor.¹⁸⁸

Den 6 september 2000 mördades tre personer ur FN-personalen av milisen. I resolution 1319 den 8 september 2000 underströk säkerhetsrådet att ”UNTAET should respond robustly to the militia threat in East Timor, consistent with its resolution 1272.” Ett annat uttryck för att militärt våld fick användas vid hot.

¹⁸³ Security Council Resolution 1272 of 25 October 1999.

¹⁸⁴ *The United Nations and East Timor 2000*, s 56-57.

¹⁸⁵ Smith 2003, s 60, 68-69.

¹⁸⁶ Findley 2002, s 295.

¹⁸⁷ Smith 2003, s 68-71.

¹⁸⁸ de Coning 2000, s 84.

Trots INTERFET:s effektiva återupprättande av fred och säkerhet och deltagande humanitära operationer, kunde dess närvaro inte omintetgöra det faktum att Östtimor under några få dagar hade ödelagts.

5 Analys

Konflikterna i Rwanda och Östtimor är två konflikter som kan ses som relativt typiska konflikter efter det kalla krigets slut. De var båda inomstatliga konflikter med civilt deltagande i stridigheterna och med humanitära kriser. Å andra sidan var de även ovanliga; i Rwanda eskalerade konflikten till folkmord och i Östtimor hade konflikten koloniala rötter. FN:s insatser i Rwanda ses som ett misslyckande för FN och det internationella samfundet medan insatserna i Östtimor ses som ett av FN:s mer lyckade ageranden.

Först kommer jag att jämföra och utvärdera FN:s insatser, främst mandatet och i vilken mån de tillät användning av militärt våld. Därefter om användningen av militärt våld visar på att förändringar har skett efter det kalla krigets slut. Slutligen kommer jag att diskutera hur dessa operationer kan komma att påverka användningen av militärt våld i framtida fredsbevarande operationer.

I Rwanda började FN:s insatser med en traditionell fredsbevarande operation, UNAMIR. Den var traditionell såtillvida att den uppfyllde de tre kriterierna för fredsbevarande; den hade samtycke från parterna i konflikten, den var opartisk och den fick enbart använda våld i självförsvar.

UNAMIR hade inget starkt stöd i säkerhetsrådet, vilket mandatet i resolution 872 (1993) visar. Styrkan var mindre än vad som hade rekommenderats och hade färre uppgifter än i det ursprungliga förslaget. Styrkan utplacerades i ett långsammare tempo och hade inte tillgång till den auktoriserade utrustningen. Styrkan fick enbart använda militärt våld i självförsvar. UNAMIR hade dock ROE som tillät användning av militärt våld för att stoppa brott mot mänskligheten, men de var inte formellt godkända av FN-högkvarteret.

Men när folkmordet började misslyckades FN. FN, särskilt säkerhetsrådet, visste inte eller ville inte veta vad som pågick, och agerade varken enligt eller kraftfullt. De tolkade händelserna enbart som ett förnyat inbördeskrig med inslag av massakrer, inte som ett folkmord som pågick samtidigt som ett inbördeskrig. Belgiens tillbakadragande i förbindelse med att UNAMIR inte fått den utrustning som krävdes för en robust hållning gjorde att styrkan inte hade möjlighet att agera i enlighet med sina ROE. UNAMIR kunde inte svara på de ändrade förhållandena i samband med folkmordet under våren 1994.

Från början fanns ett litet intresse, framförallt från Nigeria, att förstärka UNAMIR men det fick inget större stöd i säkerhetsrådet. Sekretariatet presenterade aldrig något förslag som behandlade massakrerna på civila och säkerhetsrådet tog inga egna initiativ. Istället valde säkerhetsrådet den 21 april 1994 genom resolution 912 att minska UNAMIR till 270 man.

Bristen på politisk vilja i säkerhetsrådet kan till viss del förklaras av att Rwanda inte var någon nyhet när folkmordet pågick. Men säkerhetsrådet var förmodligen även påverkat av att Rwanda, representerat av regeringssidan, satt i säkerhetsrådet. Sekretariatet kände sig pressat av säkerhetsrådet att inte föreslå något som kunde leda till en situation liknande den i Somalia 1993.

När massakrernas omfattning blev kända agerade säkerhetsrådet i början av maj och gav mandat åt UNAMIR II. Det skedde det under det traditionella för fredsbevarande styrkor, det så kallade kapitel VI ½ men UNAMIR II fick befogenheter som snarast för tankarna till kapitel VII. Det står uttryckligen att soldaterna fick agera i självförsvar om skyddade personer eller platser hotades. Det är en utvidgning av begreppet självförsvar som ligger tätt på fredsframtvängande åtgärder men utan tryggheten, och den sannolikt mer avskräckande effekten, som skulle ha funnits i ett mandat under kapitel VII. Men inga länder ville bidra med trupper och UNAMIR II blev inte funktionsdugligt i tid. Vi vet därför inte hur det hade fungerat.

I slutet på juni 1994 föreslog Frankrike en humanitär intervention under fransk ledning. Säkerhetsrådet gav genom resolution 929 mandat till den franska förslaget under kapitel VII. Operation Turquoise fick mandat att använda militärt våld och var en tungt utrustad styrka. Men med ett välkomnande från hutuerna och en taktisk överenskommelse med RPF var det en operation med små risker. Under de två månader operationen var i Rwanda inträffade bara två incidenter med RPF. Turquoise utstationerades dagen efter säkerhetsrådets resolution men närmare två och en halv månad efter folkmordets början. Det franska initiativet ifrågasattes eftersom Frankrike tidigare hade haft trupper i landet, som stöttat regeringssidan. När Turquoise upprättade en humanitär enklav, där medlemmar ur den tidigare regeringen och andra ansvariga för folkmordet kunde hålla sig undan, stärktes tvivlen.

Trots att FN fanns på plats i Rwanda med soldater från folkmordets början och Rwanda diskuterades ofta i säkerhetsrådet under våren och sommaren 1994, kunde FN inte förhindra folkmordet. Först förstod säkerhetsrådet inte vad som pågick i Rwanda och när det senare började förstå och gav mandat till en stark operation ville ingen stat bidra till den. FN och det internationella samfundet övergav Rwanda.

FN:s insatser och agerande i Östtimor är inte lika kritiserade som agerandet i Rwanda. Efter Indonesiens ockupation 1975 började det utdragna arbetet med att finna en möjlighet för folket i Östtimor att utnyttja sin rätt till självbestämmande. 1999 beslöts att det skulle ske genom en folkomröstning. Avtalen mellan FN, Indonesien och Portugal om folkomröstningen om självständighet klargjorde att FN skulle organisera valet och att Indonesien skulle ansvara för säkerheten. Indonesien ville inte samtycka till en beväpnad fredsbevarande operation under folkomröstningen. Trots att det fanns tecken som milisgrupper och ökande våldsamheter beslöt FN att

fortsätta arbetet för folkomröstningen. Mediebevakningen av folkomröstningen, och därmed av Indonesiens agerande, var massiv och kändes som en betryggande faktor. Folkomröstningen hölls den 30 augusti 1999.

Den 2 september 1999 tillkännagavs att en överväldigande majoritet hade röstat för självständighet. De pro-indonesiska våldsamheterna ökade drastiskt efter tillkännagivandet och Indonesien misslyckades med att bevara säkerheten i Östtimor. Massakrer och tvångsförflyttningar tog plats. FN-operationen UNAMET kunde inget göra och evakuerades.

Två dagar efter tillkännagivandet av resultatet sammanträdde säkerhetsrådet och krävde att Indonesien skulle få våldsamheterna under kontroll. Kort därefter framhöll generalsekreteraren att Indonesien hade misslyckats med detta och borde tillåta en internationell styrka att ta över. Det fanns dessutom redan länder, företrädesvis Australien, som hade anmält att de var villiga att delta i en sådan styrka. Omvärldens stöd för Östtimor visades även genom att 52 stater deltog i en offentlig debatt i säkerhetsrådet den 11 september 1999.

Dagen därpå accepterade Indonesien en fredsbevarande styrka för att upprätthålla fred och säkerhet i Östtimor. Säkerhetsrådet gav några dagar senare mandat åt en humanitär intervention, INTERFET, under Australiens befäl genom resolution 1264. INTERFET fick mandat under kapitel VII i FN-stadgan att använda militärt våld för att återställa ordning och säkerhet i Östtimor. Mandatet värderade situationen utifrån det värsta som kunde hända samtidigt som det bekräftade respekten för Indonesiens suveränitet. Dess ROE klargjorde att INTERFET fick använda militärt våld om styrkan hotades.

INTERFET var på plats fem dagar efter säkerhetsrådets mandat. INTERFET behövde inte använda militärt våld vid många tillfällen utan den verkade mer genom att visa att den var tungt beväpnad.

Den 23 februari 2000 avlöstes INTERFET av en fredsbevarande styrka som var en del av den FN-ledda övergångsadministrationen för Östtimor, UNTAET. Säkerhetsrådet gav genom resolution 1272 UNTAET mandat under kapitel VII att använda alla nödvändiga medel för att utföra sina uppgifter. Dess ROE var mycket robusta och tillät användning av militärt våld utan föregående varning om soldaterna var hotade.

När våldsamheterna eskalerade i Östtimor agerade FN och omvärlden snabbt och effektivt. Operationen i Östtimor hade ett stort stöd från omvärlden och det fanns en regional stormakt med intresse av att lösa konflikten.

Det finns positiva skillnader mellan agerandet i Rwanda och Östtimor, även om FN:s agerande i Östtimor inte var idealiskt. För det första försökte FN inte att agera neutralt när en part klart bröt mot fredsavtalet och

internationella regler. FN riktade istället sina insatser på att hindra den fientliga parten. För det andra höll FN fast vid sin ståndpunkt när operationen möttes av våldsamt motstånd. FN fanns kvar i området och arbetade för en snabb intervention i Östtimor. Generalsekreteraren manade både säkerhetsrådet och enskilda stater att bidra till interventionen. För det tredje fick vädjandet snabbt respons från medlemsstaterna, däribland Australien, en stark regional stat med intresse för konfliktens utgång.

Men händelserna i Rwanda och Östtimor visar att FN och säkerhetsrådet inte tar tillräckligt allvarligt på varningstecken i en osäker situation. I båda länderna fanns en ökad milisaktivitet och våldsamheter innan situationerna urartade totalt. I Rwanda sågs antingen inte varningstecknen eller så kom de aldrig fram till säkerhetsrådet. Men i Östtimor fanns oron och planeringen för ett eventuellt ingripande. För att i framtiden undvika liknande situationer som den i Rwanda måste FN bli mer flexibelt och ta varningstecknen på allvar.

En trend som förstärkts genom agerandet i Rwanda och Östtimor är att FN inte själv ingriper med militärt våld. Säkerhetsrådet gav istället mandat åt en grupp frivilliga stater att agera under kapitel VII. Den militära styrkan agerar under mandat från säkerhetsrådet men under ett nationellt befäl och FN har ingen beslutanderätt i själva operationen. Det skedde i Rwanda genom Operation Turquoise och i Östtimor genom INTERFET. När dessa multinationella operationer har återställt fred och säkerhet har FN tagit över genom en fredsbevarande operation. Tanken att FN själv skulle leda trupper är fortfarande väldigt långt borta och gör att säkerhetsrådet saknar medel för att fullfölja sina egna beslut.

Men agerandet i Östtimor visar än en gång FN:s svaghet inom konfliktlösning. Som FN ser ut idag har organisationen inte själv möjlighet att agera men har ändå krav på sig att agera. FN är tvunget att förlita sig på att en eller flera stater är villiga att ställa upp med trupper och att själv stå för kostnaden. Det i sin tur gör att det är länderna själva som måste föreslå en aktion för säkerhetsrådet, eftersom det annars skulle vara meningslöst att besluta om en intervention. När sådana erbjudanden ges av stater som har tränade och fullt utrustade soldater, de finansiella resurserna och möjlighet att agera snabbt, då har även dessa stater möjlighet att kräva ett mandat under kapitel VII. Om de inte skulle få det så agerar de inte. Det betyder att multinationella operationer under nationellt befäl sannolikt får mandat under kapitel VII oftare än fredsbevarande operationer.

Behovet av att insatserna sker snabbt är avgörande vid händelser som de i Rwanda och Östtimor. Som det ser ut idag är det enbart när insatserna sker genom en styrka under nationellt befäl som det är möjligt att snabbt få en styrka utplacerad. I Östtimor skedde det oerhört snabbt, fem dagar efter resolutionen var INTERFET på plats. Men i Rwanda kom förslaget till en internationell styrka först två månader efter folkmordets början och Operation Turquoise var på plats i Rwanda efter två och en halv månad.

Bristen på internationellt stöd för operationerna i Rwanda visar än en gång frånvaron av politiskt intresse för Afrika. Det märks tydligt i jämförelse med Östtimor. Utvecklingen i Östtimor fick stor uppmärksamhet i världen och var högt placerad på den politiska dagordningen när händelserna kulminerade hösten 1999. Det internationella samfundet agerade genom en humanitär intervention för att stoppa massakrer. Den avgörande skillnaden mellan händelserna i Rwanda och Östtimor är skillnaden i antalet döda från några tusen till flera hundra tusen. Det beror i sin tur på att det fanns en stormakt med intresse i konflikten och därmed agerade kraftfullt. Det var Australien.

Insatserna i Rwanda och Östtimor bekräftar även att ingen operation, vare sig fredsbevarande eller fredsframtvingande, kan agera kraftfullt om den inte har stöd av de fem permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet, där USA är den i särklass viktigaste staten. Det blir än mer märkbart om det handlar om en krissituation. UNAMIR hade inte något stort stöd i säkerhetsrådet och var en liten styrka efter klassisk modell. Turquoise tolererades av säkerhetsrådet men hade inget stort stöd, vilket även visades av att få länder bidrog med trupper till styrkan. Östtimor hade däremot ett stort stöd i omvärlden och i säkerhetsrådet. INTERFET fick ett starkt mandat och många länder bidrog med soldater, detsamma gällde UNTAET.

Det övergripande målet för mandaten till olika fredsoperationer måste vara att de har vad som behövs i den speciella situation där de sätts in. När säkerhetsrådet gav mandat till UNAMIR vad det noga med att generalsekreteraren skulle överväga olika sätt att minska kostnaderna på. Det signalerade att UNAMIR inte hade något större stöd i säkerhetsrådet. Både förslagen och mandaten i säkerhetsrådet bör utgå från vad som behövs i den enskilda situationen och inte från vad som är mest ekonomiskt.

Ett starkt mandat som tillåter en utvidgad användning av militärt våld utanför det traditionella självförsvarsbegreppet är ytterst beroende av ett starkt internationellt stöd, särskilt från de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet. Det stödet fanns inte för insatserna i Rwanda förrän det var för sent. Det berodde dels på att minnet från Somalia var färskt, dels för att Rwanda inte var någon större nyhet under folkmordet kunde ha skapat ett krav hos befolkningarna i västvärlden att deras regeringar skulle reagera.

Mandaten för operationer som sätts in vid krissituationer måste vara så pass starka att de har en avskräckande effekt. Turquoise, INTERFET och UNTAET hade alla mandat under kapitel VII att använda militärt våld men det var sällan de använde det, och enbart i försvarssyfte. De verkade främst genom en avskräckande effekt. De undersökta operationerna har skett med antingen regeringens eller parternas samtycke. Det har naturligtvis bidragit till att graden av våld som riktats mot soldaterna inte varit alltför stor.

Vid alla slags operationer men särskilt de som sätts in vid en krissituation måste de deltagande länderna vara medvetna om och acceptera att uppdraget kan medföra förluster. Om de inte har accepterat att förluster kan inträffa

och det sker, kommer länderna troligen att reagera som Belgien genom att lämna FN-uppdraget. Australien hade på förhand accepterat att INTERFET kunde medföra egna förluster, nu skedde inte det. Men eftersom de på förhand accepterat att det kunde hända skulle det troligen inte ha inneburit att de avbrutit operationen.

Ett mandat som tillåter användning av militärt våld kräver att styrkan har nödvändig utrustning och manskap. Om styrkan inte har det kan den heller inte agera i enlighet med mandatet eller sina ROE. UNAMIR hade ROE som medgav användning av militärt våld vid brott mot mänskligheten men styrkan var för liten och för dåligt utrustad för att ha kunnat agera i enlighet med dem. Meningen med ett mandat som tillåter användning av militärt våld är inte främst att FN-styrkan ska använda våld utan att den ska fungera främst genom en avskräckande effekt. För att uppnå en avskräckande effekt krävs att styrkan är har ett starkt mandat, är tillräckligt stor och välutrustad. storark. Det var inte UNAMIR i Rwanda och den hade heller ingen avskräckande effekt. Däremot hade INTERFET och UNTAET starkare mandat med tillåtelse att använda militärt våld vid hot mot operationen och civila samt tyngre utrustning.

Operationerna i Rwanda och Östtimor visar att säkerhetsrådet har gett de fredsbevarande styrkorna mandat utöver det traditionella våldsförbudet. För UNAMIR II:s del skedde det genom en utvidgning av självförsvarsbegreppet medan det för UNTAET:s del skedde genom ett direkt mandat under kapitel VII. Det visar på att våldsförbudet inom fredsbevarande efter det kalla kriget inte är lika strikt som under det. Då UNAMIR II aldrig blev funktionsdugligt i tid går det inte att avgöra om dess mandat är en gångbar modell för framtiden. UNTAET kan kanske däremot bli en modell för områden som kommer att stå under en FN-administration.

Tyvärr har ingen av operationerna gjort begreppsförvirringen lättare. Det finns fortfarande fredsbevarande operationer som egentligen borde kallas fredsframtvängande, eller så används det oprecisa uttrycket multinationella operationer eller styrkor, vilket även jag har gjort. Ett av de stora problemen med definitionen är troligen att fredsbevarande är en positivt laddad term särskilt i jämförelse med intervention, vilket det reellt var fråga om vid ingripandena i Rwanda och Östtimor. Ingen av de styrande kunde egentligen säga nej till en FN-operation. Problemet där är att det de accepterar är något som fått godkännande av FN men leds av en eller flera stater, som kanske eller kanske inte samarbetar nära med FN.

Jag tror egentligen att de grundläggande kraven för fredsbevarande som uppstod under det kalla kriget är tillräckliga än idag, under förutsättning att operationerna inte har för vidsträckta uppgifter. Men det är viktigt att det finns en definition av användning av militärt våld i självförsvar som täcker fler situationer än enbart de enskilda soldaternas liv. Detta kräver naturligtvis att soldaterna har nödvändig utrustning för att kunna försvara

sig. Det räcker inte längre med lättbeväpnade operationer, särskilt inte som de flesta nya operationer hamnar mitt i kaos och inbördeskrig.

Tyvärr måste man konkludera att vid en oförutsedd katastrof liknande dem i Rwanda och Östtimor så kan i dagsläget en fredsbevarande styrka inte ingripa. Det skulle ta alldeles för lång tid innan styrkan var på plats. Då finns enbart alternativet med en multinationell operation kvar. En sådan kan vara snabbt på plats, den har den nödvändiga utrustningen och länderna som deltar befinner sig i en sådan situation att de kan sätta press på säkerhetsrådet att få ett mandat under kapitel VII.

Vad jag hela tiden kommer tillbaka till är behovet av internationellt stöd för en operation. Den viktigaste faktorn för att en operation ska få ett starkt mandat är att det finns ett starkt stöd från dels det internationella samfundet, dels de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet. Om det saknas, som det gjorde för UNAMIR och Turquoise, har operationerna svårt att få ett starkt mandat och att få trupper till förfogande. I Östtimor fanns det ett starkt stöd från omvärlden, det avspeglas både i mandatet och i antalet länder som bidrog till INTERFET och UNTAET. Men den störst skillnaden är att det för Östtimor fanns en stormakt i närområdet med intresse av konfliktens utgång, Australien.

Men det internationella stödet finns inte för att FN ska kunna få och ha möjligheten att sända in operationer vid hastigt uppblossande konflikter under eget befäl. Det kommer troligtvis att fortsätta ske med multinationella operationer med mandat från säkerhetsrådet men under nationellt befäl. FN kommer aldrig att kunna göra mer än vad medlemsstaterna tillåter.

Käll- och litteraturförteckning

Konventioner

Förenta Nationernas Stadga i den svenska officiella översättningen, San Francisco den 26 juni 1945.

Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, New York den 9 December 1948.

Material från Förenta Nationerna

Resolutioner från säkerhetsrådet rörande Rwanda

Security Council Resolution 872 of 5 October 1993.
Security Council Resolution 893 of 6 January 1994.
Security Council Resolution 909 of 5 April 1994.
Security Council Resolution 912 of 21 April 1994.
Security Council Resolution 918 of 17 May 1994.
Security Council Resolution 925 of 8 June 1994.
Security Council Resolution 929 of 22 June 1994.

Resolutioner från säkerhetsrådet rörande Östtimor

Security Council Resolution 1246 of 11 June 1999.
Security Council Resolution 1257 of 3 August 1999.
Security Council Resolution 1262 of 27 August 1999.
Security Council Resolution 1264 of 15 September 1999.
Security Council Resolution 1272 of 25 October 1999.
Security Council Resolution 1319 of 8 September 2000.

Mötesprotokoll från säkerhetsrådet

Provisional Record from the Security Councils 3368th Meeting (S/PV.3368)
21 April 1994.

Provisional Record from the Security Councils 3371st Meeting (S/PV.3371)
30 April 1994.

Provisional Record from the Security Councils 3377th Meeting (S/PV.3377)
16 May 1994.

Provisional Record from the Security Councils 3392nd Meeting (S/PV.3392)
22 June 1994.

Rapporter

Interim Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor (S/2001/436) 2 May 2001.

Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda (S/1999/1257) 15 December 1999. (Cit. Rwanda Report).

Report of the Secretary-General on Rwanda, requesting establishment of a United Nations Assistance Mission in Rwanda (UNAMIR) and the integration of UNOMUR into UNAMIR (S/26488) 24 September 1993.

Report of the Secretary-General on the situation in Rwanda (S/1994/565) 13 May 1994.

Report of the Secretary-General on the Situation in Rwanda (S/1994/640) 31 May 1994

Report of the Secretary-General on UNAMIR (S/26927) 30 December 1993.

Report of the Secretary-General on the United Nations Transitional Administration in East Timor (S/2000/53) 26 January 2000.

Report of the Security Council Mission to East Timor and Indonesia 9-17 November 2000 (S/2000/1105).

Second progress report of the Secretary-General on UNAMIR for the period from 30 December 1993 to 30 March 1994, requesting an extension of its mandate for a period of six months (S/1994/360) 30 March 1994.

Special report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda (S/1994/470) 20 April 1994.

Övrigt material från Förenta Nationerna

Boutros-Ghali, Boutros: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 (A/47/277 – S/24111) 17 June 1992.

Boutros-Ghali, Boutros: Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60-S/1995/1) 25 January 1995.

The United Nations and East Timor: Self-determination through popular consultation, United Nations Department of Public Information, New York, 2000.

The United Nations and Rwanda 1993-1996. With an Introduction by Boutros Boutros-Ghali, Secretary-General of the United Nations, United Nations Department of Public Information, New York 1996.

The United Nations and the Situation in Rwanda, United Nations Department of Public Information, New York, reviderad upplaga, 1995.

Oberoende rapporter

Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 1: Historical Perspective: Some Explanatory Factors*, Copenhagen 1996.

Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Study 2: Early Warning and Conflict Management*, Copenhagen 1996.

Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience. Synthesis Report*, Copenhagen 1996.

Övrig litteratur

Berman, Eric G. and Katie E. Sams: *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, United Nations Institute for Disarmament Research 2000.

Candio, Patrick and Roland Bleiker: Peacebuilding in East Timor, i *The Pacific Review Vol. 14 No. 1 2001*, s 63-84.

de Coning, Cedric: The UN Transitional Administration in East Timor (UNTAET): Lessons Learned from the First 100 Days, i *International Peacekeeping*, March 2000–June 2000, s 83-90.

Destexhe, Alain: *Rwanda and Genocide in the Twentieth Century*, English edition published by Pluto Press, London 1995.

Dobbie, Charles: *A Concept for Post-Cold War Peacekeeping*, Forsvarsstudier 4/1994, Oslo 1994.

Findlay, Trevor: *The Use of Force in UN Peace Operations*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); Oxford University Press 2002.

Hill, Stephen M. and Shahin P. Malik: *Peacekeeping and the United Nations*, Aldershot, Dartmouth 1996.

Jones, Bruce D: *Peacemaking in Rwanda: The Dynamics of Failure*, Boulder, Colorado 2001.

- Laegried, Turid: U.N. Peacekeeping in Rwanda, i Adelman, Howard and Astri Suhrke (eds.): *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, Uppsala 1999, s 231-251.
- Martin, Ian: *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot and International Intervention*, Boulder, Colorado 2001.
- McCoubrey, Hilaire and Nigel D. White: *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Bodmin, Cornwall 1996.
- Prunier, Gérard: Opération Turquoise: A Humanitarian Escape from a Political Dead End, i Adelman, Howard and Astri Suhrke (eds.): *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, Uppsala 1999, s 281-305.
- Prunier, Gérard: *The Rwanda Crisis 1959-1994: History of a Genocide*, London 1995.
- Schreuer, Christoph: East Timor and the United Nations, i *International Law Forum du Droit International* 2, 2000, s 18-25.
- Schrijver, Nico: Some aspects of UN involvement with Indonesia, West Irian and East Timor, i *International Law Forum du Droit international* 2, 2000, s 26-31.
- Smith, Michael G. with Moreen Dee: *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, Boulder, Colorado 2003.
- Suhrke: Dilemmas of Protection: The Log of the Kigali Battalion, i Adelman, Howard and Astri Suhrke (eds.): *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, Uppsala 1999, s 253-270.
- Turack, Daniel C: Towards Freedom: Human Rights and Self-determination in East Timor, i *Asia-Pacific Journal on Human Rights and the Law* 2, 2000, s 55-87.
- Vohra, Shyla: Impartiality in United Nations Peace-Keeping, i *Leiden Journal of International Law* 9, 1996, s 63-85.
- Wheeler, Nicholas J. and Tim Dunne: East Timor and the New Humanitarian Intervention, i *International Affairs* 77, 4:2001, s 805-821.
- Winnerstig, Mike; *INTERFET- Internationel Force East Timor – Tillfällig framgång eller framtida modell för humanitära militära interventioner?*, Toltalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Stockholm 2002.