

Martin Vadset

NATO, FN OG NORGE – SYNSPUNKTER FRA EN OFFISER *

Innledning

NATO er i endring. NATO utvides – det har skjedd før, men nå blir vi kanskje mange og vi går østover. I april 1999 fikk NATO sitt nye strategiske konsept.¹ NATOs basis med kollektivt forsvar opprettholdes, men «arbeidsfeltet» for NATO går utover det tidligere definerte område for alliansen. Båndene til FN svekkes. I motsetning til utviklingen før vedtaket om nytt strategisk konsept er det nå blitt en omfattende offentlig diskusjon om NATOs videre vei. Er vi umerkelig kommet i en situasjon som kan bety mer NATO – mer KRIG ?

Skal en drøfte NATOs utfordringer og fremtidige rolle og konsekvensene av NATOs måte å opptre på, er det nødvendig å forankre en slik gjennomgang til De forente nasjoner (FN) og FN-pakten. Verdensorganisasjonen FN representerer det internasjonale system som ble skapt etter 2. verdenskrig og som ble gitt ansvar for internasjonal fred og sikkerhet . Det er også viktig å se på de rent praktiske sider ved FN- organisasjonens evne og muligheter til å fungere i rollen som utøver av den tilsynsoppgave det er å våke over verdens fred og sikkerhet og fremfor alt å bidra til som det heter i FN – paktens innledning:

«...å redde kommende slektsledd fra krigens svøpe som to ganger i vår livstid har brakt usigelig sorg over menneskeheten...»

FN-pakten og Atlanterhavspakten

NATOs bidrag til fred og sikkerhet er grunnleggende endret i løpet av 1990-årene. Konsekvensene av dette vil bli drøftet i lys av FN's plass og det faktum at Norge har brutt med sin tidligere grunnfestede lojalitet til De Forente Nasjoner. Frem til 1995/96 deltok Norge i lange perioder med langt over 1000 personer i FN's fredsbevarende operasjoner. Nå høsten 2001 er der kun en håndfull norske å finne i FN's blå beretter.

NATO ble skapt for å trygge den vestlige verden. NATO forankret sitt etiske og folkerettslige formelle grunnlag til FN-pakten. Atlanterhavspakten og FN-pakten er i ordvalg og uttrykksmåte sammenfallende på flere viktige områder. FN-pakten understreker at *fredelige midler* er det primære i alle internasjonale konfliktsituasjoner både når det gjelder håndtering av kriser på et tidlig stadium og for hvordan kriser skal søkes løst når de har inntruffet. FN-pakten fastlegger som prinsipp at makt ikke skal anvendes av det internasjonale samfunn så lenge det ikke er åpenbart at alle fredelige midler er nytteløse.

En kan populært si at FN-pakten forbyr krig, altså bruk av militær makt. Denne viktige og helt grunnleggende bestemmelse finnes i FN-paktens artikkel

2(4). Unntaket er art. 51 i FN-pakten hvor retten til selvforsvar individuelt eller kollektivt er fastslått. NATO er altså bygget på og tar sin legitimitet nettopp i artikkel 51.

NATO bygger på tanken om det kollektive forsvar. Slik utviklingen i Europa ble, sto man bare fire år etter undertegnelsen av FN-pakten i en situasjon hvor man følte behov for en kollektiv forsvarsallianse. NATO ble dannet i første omgang av 12 land inkludert Canada og USA. I vår sammenheng er det viktig å peke på at dannelsen av NATO var i samsvar med ideen om å kunne forsvare seg, konkret til det område NATO trakk opp i Atlanterhavspakten og som omfattes av artikkel 5 i denne pakten. Artikkel 5 operasjoner som i løpet av 1990-årene er blitt et dagsaktuelt tema referer til det samme.

Atlanterhavspakten presiserer i art. 1 sin lojalitet til De forente nasjoners pakt og at partene, altså de enkelte medlemsland i NATO,

« ... forplikter seg til, som fastslått i De forente nasjoners pakt, å bilegge enhver mellomfolkelig tvist som de måtte bli innblandet i, ved fredelige midler på en slik måte at internasjonal fred og sikkerhet og rettferdighet ikke blir satt i fare, og i sine mellomfolkelige forhold å avholde seg fra trussel om eller bruk av makt på noen måte som ikke er i samsvar med formålene for De forente nasjoner.»

Det er allerede på dette grunnlag nødvendig å spørre hva er det i bildet som rettferdiggjør at NATO i 90-årene utvikler en strategi som effektivt ikke bare uthuler FN-paktens klare bestemmelser, men som faktisk innsetter NATO som den bedre vitende og gir seg selv fullmakt til å bruke militær makt også utenfor NATOs område. Spørsmålet blir ubehagelig når en har i mente at FN-pakten ble skrevet med 2. verdenskrig som sterk bakgrunn fra en nær fortid og at Atlanterhavspakten ble skapt i en situasjon hvor denne del av verden følte en forsterket uhygge og ønsket på FN-paktens grunnlag å møte en eventuell konkret trussel. Legitimiteten var klar.

Det karakteristiske ved FN-pakten er at den selv om den ble et kompromiss, så er den et dokument det ble oppnådd enighet om. Vi har altså med en internasjonal forpliktelse å gjøre som er uttrykt i et dokument som representerer et *senior dokument* på feltet Internasjonal rett. FN-pakten blir dermed som en grunnlov å regne og dermed en garanti for at mellomfolkelige situasjoner skal håndteres etter intensjonene i FN-paktens formulerte anvisninger. Brudd på menneskerettighetene – grove brudd – på menneskerettighetene, har opprørt mange de siste 15 år. For bare å bruke tidligere Jugoslavia som et eksempel, så er det enten vi liker det eller ikke meget tvilsomt om det gir rett til å gripe inn i en slik situasjon med makt uten etter vedtak om det i FNs Sikkerhetsråd. At verden kan gripe inn med andre midler – mindre enn militær makt – er mindre tvilsomt og vil finne sin begrensning i det eller de vedtak Sikkerhetsrådet fatter.

FNs evne til å disiplinere verden

Bare hvis internasjonal fred og sikkerhet trues og fredelige midler ikke fører frem, kan makt brukes og dette krever Sikkerhetsrådets beslutning. Her er vi straks ved en vesentlig vanskelighet. Når er vi i en situasjon hvor vi kan si at her nytter det ikke lenger – alle fredelige midler er «forbrukt». Det er her fristelsen kan ligge til å demonstrere handlekraft uten lovlig grunnlag. «Hensikten helliger midlet.»

Det kan hevdes at det er først når Sikkerhetsrådet konkluderer at situasjonen er avklart. FN er altså vesentlig forskjellig fra nasjonalstaten og nasjonalstatenes tradisjonelle eller «gamle måte», om en vil, å håndtere kriser på, nemlig ved å bruke makt, eller ved simpelthen å true med makt eller direkte å gå til krig. At Sikkerhetsrådets vedtak, særlig når vetoretten brukes, kan ligge på tvers av for eksempel norsk eller såkalt vestlig oppfatning endrer ikke på Sikkerhetsrådets vedtak som det formelt korrekte og folkerettslig bindende.

Selv om det er nyanser, forskjeller i oppfatning om FN-pakten som en solid pilar i folkeretten, synes det klart med en legmanns øyne at «å ta saken i egne hender» selv i situasjoner som i tidligere Jugoslavia, representerer et klart folkerettslig brudd. Typisk for FN-pakten og forøvrig internasjonalt politisk samkvem overhodet er at dette karakteriseres av kompromisser mer enn enstemmige vedtak eller felles handlingsplaner. Det reelle liv om vi vil, gjenspeiler forskjeller i mål, kultur og vektlegging av hva som skjer i verden.

Hva FN-pakten angår, er det et faktum at selv om tanken var der om at FN skulle ha rett og evne til å sørge for fred og sikkerhet i verden også med makt så ble dette ikke resultatet. Verden kom ikke lenger – noen vil si at det var det beste.

Når dette ble resultatet, plasserer det et enda større ansvar på FNs medlemsland til lojalt å støtte FNs rolle med å ivareta fred og sikkerhet.² Vi står overfor en lojalitetsprøve når nasjonale hensyn og nasjonale prioriteringer vektlegges tyngre enn en løsning som har tilslutning i FN.

Fredsbevarende operasjoner

FN har i mer enn 50 år blitt brukt i fredsbevarende operasjoner. Observatører ble introdusert i 1947/48. Militære avdelinger ble introdusert fra 1956 (Suez-krisen). *Det forelå tre muligheter* for FN da militære avdelinger skulle organiseres og settes inn i fredsbevarende oppdrag som har som sitt egenlige mål å hjelpe til med å legge forholdene til rette for en fredelig løsning av konflikter.³

- (a) En uavhengig styrke direkte ansvarlig overfor Sikkerhetsrådet evt Generalforsamlingen gjennom Generalsekretæren. Sjefen for styrken skulle svare direkte til FN og skulle fungere uavhengig av vedkommende land som styrkesjef eller militære avdelinger var avgitt fra.
- (b) Gi oppgaven til et land eller gruppe av land for å gjennomføre et FN-mandat, men ellers uavhengig av FN (som under Korea-krigen).

(c) En internasjonal styrke organisert av en gruppe land, men som senere skulle forankres til FN.

Hovedforsamlingen valgte opsjon (a) med en fredsbevarende styrke direkte knyttet til FN (Sikkerhetsrådet) gjennom Generalsekretæren. Dette har senere vært ordningen for alle FNs fredsbevarende operasjoner.

Det operative konsept som ble lagt til grunn var at:

- a. Styrken skulle operere med partenes *samtykke*.
- b. Styrken skulle opptre *upartisk*.
- c. Styrken skulle bruke våpen *bare i selvforsvar*.

Dette konsept er ikke blitt endret i nevneverdig grad. Riktignok har det vært drøftet mange ganger og senest nå i det nylig fremlagte forslag (august 2000) fra det såkalte Brahimi utvalget.⁴ Utvalgets anbefalinger er for de flestes vedkommende ikke nye, og lignende forslag har vært drøftet i FNs organer flere ganger uten at endring har funnet sted.

Et tilbakevendende spørsmål har for eksempel vært om retten til selvforsvar skulle omfatte forsvar av mandatets gjennomføring. Dette er blitt prøvd i mindre utstrekning, men har strandet på hvor langt man kan eller evner å gå. Fredsbevarende operasjoner har i de fleste tilfeller blitt iverksatt med henvisning til Kap.VI i FN-pakten og er da bundet til nettopp å følge det operative konsept som er redegjort for ovenfor. Avdelingene har ikke utstyr for mer enn å kunne forsvare seg selv. De er alle frivillige og mange finner det meningsfylt å være med på å hjelpe til på FNs vegne med å finne en etter hvert fredelig løsning på den krise eller situasjon en står i. Det er slett ikke slik at en soldat som tjenestegjør i en fredsbevarende operasjon «over natten» skal kunne skifte ham og «gå til krig».

Det er på ingen måte sikkert at en som har meldt seg som frivillig til en *fredsbevarende* operasjon, vil være frivillig i en *fredsopprettende* operasjon. På dette punkt er det i 1990-årene rettet sterk uberettiget kritikk av FNs fredsbevarende styrker, ofte fra politisk hold også i Norge. Selv om det er mulig å forstå den frustrasjon som kan føles når en FN-styrke ikke lykkes, er det vanskeligere å akseptere ren uvitenhet om FN styrkens organisasjonsmessige og konseptuelle begrensninger. Det er heller ikke en enkel sak å gjøre styrken «sterkere». For det første koster det mer og enkelte land kan få vanskeligheter med å delta. Det i seg selv er uheldig fordi tanken bak FNs fredsbevarende styrker også er at det er positivt at mange bidrar i slike felles oppgaver. Et annet viktig element er at når partene sier seg enig i en FN-operasjon vil befolkningen i vedkommende område ofte være var for en militær styrke som simpelthen kan oppfattes som en okkupant i stedet for en internasjonal venn.

Tilsvarende er mer robuste engasjementsregler såkalte *Rules of Engagement* (ROE) blitt etterlyst ofte fra politisk side og mer i fortvilelse over oppståtte vanskeligheter enn innsikt i de mekanismer og utfordringer soldaten møter i felten. Selvforsvar er i FN-sammenheng i fredsbevarende operasjoner kort fortalt at når du blir direkte beskutt er du i din gode rett til å bruke ditt våpen til å

forsvare ditt liv. Denne basisregel trenger ikke omfattende operative doktriner eller omfattende regler for å forstås av soldaten og blir sjelden misoppfattet. I en fredsopprettende operasjon derimot hvor bruk av makt kan være langt mer synlig, kan dette spørsmål ha større gyldighet.

Fredsopprettende operasjoner

En fredsopprettende operasjon hvor militær makt vil kunne brukes, må ha et mandat som refererer til FN-paktens kapittel VII og krever en langt mer omfattende resurstildeling siden styrken må være i stand til å ta opp kamp i langt videre omfang enn hva som er tilfelle ved en fredsbevarende operasjon. Utfordringer på dette området har hittil blitt overlatt til styrkesjefen som de lokale forhold tatt i betraktning har veid egne muligheter opp mot den risiko som styrken vil bli utsatt for, og tatt sin beslutning. En slik avveining henger også sammen med at en fredsbevarende styrke er utstyrt med våpen og annet materiell avpasset til den måte styrken skal opptre på.

Selv om mye sikkert kan gjøres for å forbedre FNs innsats for fred og sikkerhet i verden, så er det utenfor FNs muligheter som organisasjon å disiplinere verden med militær makt. Til det er FN-paktens vektlegging av fredelige midler som redskap og basis for FNs innsatser for sterk. FNs ledelse med hovedkvarter i New York er ikke en militær stabsorganisasjon. Tvert i mot, den er en sivil organisasjon som i sitt sekretariat har en viss militær kompetanse. Hoveddelen av FNs militære kompetanse befinner seg ute i felten opptatt med å lede FNs fredsbevarende operasjoner.

Hvis derfor militær makt skal kunne brukes i *en fredsopprettende operasjon*, må det etableres et militært kommandoapparat og det betyr at en slik oppgave må overlates til et eller flere land som på FNs vegne gjør jobben ute i felten. Rent praktisk er det også slik at det nærmest er utenkelig at i hvertfall de store land vil akseptere at landets soldater ledes i en krigssituasjon av andre enn de selv evt. av en kommando som vedkommende land samarbeider med eller er alliert med.

Det bør også legges til at det sofistikerte mil utstyr og ulike systemer for kommando og ledelse neppe vil bli stilt til disposisjon for andre. Dermed er opsjonen at FN selv leder en slik mer omfattende operasjon mindre sannsynlig om ikke utelukket. En ordning med en «*coalition of the willing*» eller avarter av det er derfor langt mer sannsynlig. Gulfkrigen er det hittil beste eksempel her.

Regionale ordninger

Kapittel VIII i FN-pakten – Regionale ordninger – slår fast at regionale ordninger eller regionale organisasjoner ønskes velkomne til å medvirke i spørsmål som angår mellomfolkelig fred og sikkerhet. I Europa tenker vi kanskje først og fremst på OSSE som formelt er gitt status som regional

organisasjon. OSSE har pr. i dag ingen militær kapasitet, men kan når erfaring bygges opp sikkert fortsette sin fredsbevarende innsats med observatører.

Hvorvidt EU vil utvikle en egen militær kapasitet, eventuelt i nært samarbeide med NATO som vil kunne brukes i FN sammenheng, er det for tidlig å ha en fast mening om. Det er slik det nå i år 2001 avtegner seg et uavklart spørsmål om det i det hele tatt er praktisk mulig å bygge opp et militært apparat parallelt med NATO. Utgiftene blir store og faren for at NATO blir svekket er stor. Bedømmes en EU militær organisasjon på FN-paktens fundament blir utfordringen å holde seg til FNs idé og etterleve paktens bokstav minst like stor som for NATO.

FN-pakten har stilt opp meget bestemte forutsetninger for hvordan regionale organisasjoner skal opptre i en fredsbevarende evt fredsopprettende rolle. Kapittel VIII i FN-pakten bestemmer at regionale organisasjoner skal følge FNs fastlagte formål og prinsipper. Det vil si at *tvister skal løses med fredelige midler* som den grunnleggende forutsetning. Med referanse til maktbruk heter det:

«Uten at Sikkerhetsrådet har godkjent det, skal dog intet tvangstiltak treffes i henhold til regionale ordninger eller av regionale organisasjoner ...» (art. 53 i FN-pakten).

En må kunne forutsette at denne bestemmelse i FN pakten har almen gyldighet slik at andre organisasjoner, allianser eller grupper av land, ikke står fritt til å handle utenfor FN-systemet.

Sett fra FNs side er målet for FNs innsats det overordnede at verden må spares for igjen å måtte gjennomleve det mareritt og de enorme lidelser vi har sett de siste 100 år. Riktignok ble FN til i kjølvannet av siste verdenskrig og er naturlig nok farget av det. Men vi må også huske at der ligger et havari eller mangel på vilje til å få Folkeforbundet til å virke.

Der er en stor og viktig forskjell på Folkeforbundet og FN, nemlig den at FN har overlevd store påkjenninger og har bestått i over 50 år. Vi må legge til det faktum at praktisk talt alle statsdannelser i verden – 189 land idet dette skrives – er medlemmer og har godtatt FN-pakten slik den foreligger. Dette er organisatorisk og folkerettslig en stor styrke. Av dette følger også at selv den minste stat kan bruke verdensorganisasjonen med alle dens underorganisasjoner som spenner over praktisk talt alle mellommenneskelige forhold.

Det er ikke lenger slik at det bare er de store land som bestemmer eller bare de tidligere kolonimakter som kan fortsette sin politikk i det skjulte. De fem faste medlemmer av Sikkerhetsrådet er nødt til «høre ut» også de andre medlemmer i Sikkerhetsrådet, en effekt som over tid kan addere seg opp til politiske konsekvenser. Den eller de som måtte legge ned veto, må også ta belastningen for dette. Dette er en kostnad som etter hvert har tiltatt i styrke og som sannsynligvis har bidratt sammen med at den kalde krigen sluttet til at veto- retten brukes sjeldnere nå enn tidligere.

Hvem bør FN bruke til å gjøre jobben i felten?

Hvilke jobber eller oppgaver er det som FN må gjøre ute i felten? To viktige dokumenter ble utarbeidet av FNs Generalsekretær i første halvdel av 90 årene:

An Agenda for Peace (1992), og

A Supplement to An Agenda for Peace (1995).⁵

Det første dokumentet var en analyse av og anbefalinger om hvordan FN kunne komme videre med å få et fornyet grep på hvordan utfordringen internasjonal fred og sikkerhet kunne håndteres. Supplementet av 1995 oppsummerte og justerte de tanker som det første dokumentet omtalte i lys av det mellomliggende tidsrom.

I *En agenda for fred* definerer generalsekretæren de forskjellige innsatser FN gjør:

- preventivt diplomati
- fredsskaping
- fredsbevaring
- fredsbygging, og
- fredsoppretting.

Disse aktiviteter henger sammen, og vi har omtalt fredsbevaring og fredsoppretting ovenfor. Preventivt diplomati er langt på vei selvforklarende, men er viktig i det generalsekretæren her har en mulighet til på et tidlig stadium å komme i inngrep med situasjoner som kan utvikle seg til kriser. Det er derfor viktig at generalsekretæren har dyktige medarbeidere eller anerkjente, erfarne folk å trekke på for å komme i forhand til situasjonen på en tillitvekkende måte. I denne sammenheng nevnes *Preventiv utplassering* av fredsbevarende styrker når partene er interessert. FNs tilstedeværelse i Den tidligere Jugoslaviske republikk Makedonia er hittil det første og eneste eksempel på dette. Denne styrken ble etter hvert på noe over 1000. (jfr. Sikkerhetsrådets resolusjon fra desember 1992.)

Styrken var i Makedonia frem til 28. februar 1999. På dette tidspunkt la Kina ned veto mot en forlengelse av mandatet.⁶ UNPREDEP som denne styrken kom til å hete var en ubetinget suksess, og en kan bare gjette om nåværende tragiske utvikling i Makedonia kunne vært unngått om styrken hadde fått fornyet sitt mandat. Mye taler for det, ikke minst det faktum at styrken var plassert nettopp i det område hvor nåværende problemer oppsto. Personellet kom fra de klassiske bidragsytere til fredsbevaring, og Norge deltok med en styrke og har hatt ledelsen to ganger. En interessant detalj er at her deltok også en amerikansk (US) kontingent, og USA hadde stabssjefsstillingen i 1993/94.⁷

Fredsskaping er definert som en videre innsats med diplomatiske midler (dialog) for å bearbeide den politiske vilje hos partene mot en akseptabel løsning før partene låser seg. Fra FNs side gjøres dette arbeide ofte gjennom «Det stille diplomati».

En fredsbevarende operasjon forutsetter at partene medvirker til dette, og avhengig av hvor kjølig forholdet mellom partene er, vil den fredsbevarende styrke over tid kunne medvirke til at situasjonen avklares. Selvsagt vil en slik ideell utvikling ikke alltid finne sted på kort tid, men gjennom tålmodighet og utholdenhet arbeides det under en positiv overskrift. Sammenliknet med maktbruk er fredsbevaring – selv om innsatsen kan bli langvarig som i Midtøsten herunder Kypros – langt å foretrekke fremfor krigens langt alvorligere konsekvenser.

En fredsopprettende operasjon trenger innlysende nok ikke samtykke fra partene. Sikkerhetsrådet bestemmer i henhold til FN-paktens hovedmål om å unngå en større katastrofe. I henhold til dette og det faktum at FN ikke selv som organisasjon kan påta seg fredsopprettende operasjoner, var Gulfkrigen, deler av innsatsen i Somalia, Haiti, Bosnia/Herzegovina (etter 1995) og Kosovo ikke ledet av FN.

Hvis det er et spørsmål om å igangsette en fredsopprettende operasjon altså med militær makt, men med gitt FN-mandat, er det hele klart. Makt må hentes der den er. Det virker rimelig at flest mulig av Sikkerhetsrådets faste medlemmer bør delta. De faste fem som sitter med vetorett, har i slik sammenheng et særlig ansvar for å gjennomføre sitt vedtak. Hvis vi opplever at Sikkerhetsrådet bestemmer seg for å gripe inn militært, vil det faktum at de faste medlemmer av Sikkerhetsrådet er med ute i felten sikre en stor grad av autoritet og politisk tyngde i operasjonen. Andre land bør selvsagt og i den utstrekning de er i stand til det, delta med kontingenter og dermed styrke den kollektive innsats.

Når det gjelder FNs fredsbevarende styrker, bør kanskje også alle kunne delta. Dette er imidlertid ikke så innlysende. Opprinnelig var det slik at det først og fremst var de land som ikke var faste medlemmer av Sikkerhetsrådet, som ble anmodet om å stille styrker til dette formål. Dette var også Dag Hammarskjölds tanke og Sikkerhetsrådets og Hovedforsamlingens standpunkt da UNEF I ble opprettet i Suez-området i 1956. Da var forøvrig to av de faste medlemmer i Sikkerhetsrådet kompromittert (UK og FR).⁸

En kan også tenke seg at det i starten er en fredsopprettende operasjon, altså en operasjon hvor makt brukes eller muligheten til å bruke makt er tilstede – som i Kosovo – etter noen tid overtas av FN, i modus fredsbevarende operasjon. Deltakelse av de faste medlemmer i Sikkerhetsrådet vil da hensiktsmessig kunne reduseres til det minimum som er forenlig med at kommandoen overføres til FN og at innsetting av kampstyrker igjen vil kunne være et ris bak speilet hvis partene ikke gjør sin del av jobben.

Et godt eksempel på slik arbeidsdeling, som stemmer med de begrensninger FN arbeider under, er den internasjonale militære styrke INTERFET. Under australsk ledelse, men med FN-mandat, rykket den inn i Øst-Timor, og i oktober 1999 ble den erstattet av UNTAET, en fredsbevarende styrke under FNs ledelse.

Konsekvenser

Alle alternativer forutsetter at der foreligger et vedtak i FNs Sikkerhetsråd eventuelt i Hovedforsamlingen som vil være basis for operasjonen enten den er FN-ledet eller ikke. Hvis det ikke er tilfelle, står vi uten skikkelig folkerettslig forankring. En slik situasjon som under Kosovo-krigen (78 dagers krigen) må for all del unngås for ikke å undergrave viktige folkerettslige barrierer mot internasjonalt anarki.

Det hører med i dette bildet at noen vil kunne være uenig i en avgjørelse i FNs Sikkerhetsråd, enten avgjørelsen er forankret i et veto eller ikke. Vektlegging av elementene i en situasjon vil kunne være forskjellig. Det er imidlertid en meget dramatisk avgjørelse for et land eller en gruppe av land å ta en saks avgjørelse i egne hender.

Her kan meget tunge saker komme inn for eksempel etnisk rensing, massaker, kort sagt menneskerettigheter over et bredt felt. Enkelte lands egne interesser vil her kunne utnyttes politisk til helt andre formål enn å få til en god løsning på den foreliggende krise eller utfordring. Disse kan være knyttet til politiske målsetninger eller mer konkret landets sikkerhetspolitiske mål. For å sette saken på spissen, vil en kunne fristes til å si at gamle Clauzewitz er kommet tilbake på scenen. Om det ikke er kommet så langt som til å si at krig er politikk ført med andre midler, så er man dessverre kommet et godt stykke på veg.

Som eksempel kan vi ta vårt eget land hvor målet for forsvaret og vår forsvarspolitik var konkret siktet inn på å forsvare vårt land, dvs. det norske territorium. Dette ble selvsagt nr.1 på agendaen under og etter verdenskrigen når Norge skulle sette ben under seg igjen som nasjon. Alt som hadde med forsvar å gjøre, også innenfor NATO-alliansen som vi viselig sluttet oss til i 1949, skjedde under denne overskriften : «Forsvare landet hvis vi skulle bli angrepet.» At Norge også har forpliktelser etter artikkel 5 i NATO-pakten, er selvsagt og drøftes derfor ikke videre her.

Etter at den kalde krigen sluttet i 1989-1990, er der skjedd et kvantesprang i å bruke vårt Forsvar som et ledd i vår politiske dag. Vi kalkulerer med hva deltakelse i såkalte internasjonale operasjoner vil kunne gi oss i form av goodwill og medinnflytelse. Konflikten på Balkan og nå sist med 78 dagers krigen med etterfølgende sterk deltakelse i KFOR er blitt viktig – så viktig at de utfordringer vårt lands nasjonale territorialforsvar står overfor ikke lenger blir retningsgivende. Det er vår uttalte deltakelse i internasjonale operasjoner som er retningsgivende.

Det eksisterer kanskje den variant i alle fall for de mindre og små land at disse land kan legge seg nærmere FN og FN-pakten og over tid søke å bidra til verdens fred og sikkerhet ved nettopp å støtte bedre opp under den organisasjon vi har til å se etter disse livsviktige spørsmål. FN vil trenge militære avdelinger i stort omfang i årene som kommer til sine fredsbevarende operasjoner. Norge vil bli spurt om bidrag!

Uansett vil det være nyttig og fullt ut på linje med all folkerett at vi gjør så godt vi kan med å holde vedlike et nasjonalt forsvar som er et felleseie for vår nasjon. Det overskudd vi måtte ha, er der god bruk for i FN sammenheng og eventuelt i operasjoner som er autorisert av FN. Det innebærer også klare politiske gevinster. Det motsatte – å bli med på ferden uten forankring i FN – vil ikke bare sannsynlig, men sikkert innebære at vi mister internasjonal anseelse og troverdighet. Det er kanskje et vanskelig valg.

Nærmere om utviklingen i Norge

Det er nå over 10 år siden den kalde krigen sluttet. Den direkte trussel fra Sovjetunionen ble dermed borte. Flere røster mente etter hvert at det nå var riktig å redusere Forsvarets oppgaver og organisasjon.

Urolighetene på Balkan i 90-årene førte til at FN fikk store vanskeligheter. Norge var kritisk til at FN ikke greide oppgaven (NATO overtok i desember 1995), og gradvis skiftet Norge sin støtte fra FN til NATO. Ikke bare krisen på Balkan bidro til dette. Tragediene i Rwanda (1994) og i Somalia (1993) befestet inntrykket av FNs maktesløshet. Dessverre var der få som støttet FN i denne vanskelige perioden. Vi glemte at det var vi – FNs medlemsland – som ikke var villige til å gi FN det organisasjonen trengte av soldater og materiell. Vi kritiserer FN, men vi glemte også viktige prinsipper som FN-pakten bygger på.

Kosovo-krisen medførte at Norge kom i krig. Norge ble med på å bryte gjeldende folkerett og gikk så langt at Statsministeren ikke ville erkjenne at vi faktisk var i krig.⁹ Dette måtte han erkjenne, men ikke før nesten alle andre hadde registrert det. Fra å være et lojalt og sterkt støttende medlem i FN-sammenheng valgte vi en annen vei. For å komme dit tok vi flere politiske grep; noen av disse var ikke åpenbare for alle.

Vi døpte om vårt engasjement i utlandet fra *Fredsbevarende operasjoner* under FN til *Internasjonale operasjoner*. (Til og med budsjetteringen ble ikke lenger spesifisert til FN-operasjoner og andre engasjement.) Det ble derfor vanskeligere å se hva som kostet hva. Med de trange økonomiske rammer vårt forsvar har hatt på 1990-tallet og den lojalitet som Norge nettopp har vist overfor FN gjennom flere tiår, ville det være av interesse å se hvilken innsats Norge egentlig gjør hvert år som bidragsyter til FNs fredsbevarende styrker og hva som gjøres utenom FN.

Lovverket ble justert slik at det skulle bli plikt til å tjenestegjøre ute i verden for yrkesbefal.¹⁰ Frivillighet skulle gjelde bare for det menige personell. En grunnpilar for rekruttering ble dermed revet ned – vi kan kanskje si at dermed ble muligheten for statsmakten til å bruke den militære del av samfunnet øket. Forsvaret ble et viktig element i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det er en situasjon som hittil bare har vært typisk for verdens stormakter. I det informasjonsmateriale som ble sendt ut for blant annet å møte den offentlige debatt om

loven, mente Forsvarsdepartementet å se at der var enkelte misforståelser ute og gikk. Informasjonsbrosjyren avsluttes med følgende:

«Norge vil også i framtida først og fremst delta i tradisjonelle fredsbevarende operasjoner, hvor ikke tvangsmakt inngår, og særlig med støtteenheter som sanitet og ingeniørtropper.»

Det var i 1995. Fire år senere, i 1999, var vi med i krig i Kosovo og deltar nå i en meget spesiell og ressurskrevende NATO-styrke som ikke er ledet av FN og er langt fra det vi kan kalle en tradisjonell fredsbevarende styrke, selv om måten KFOR-styrken opererer på er langt på vei sammenfallende med FNs operative konsept for fredsbevarende operasjoner.

G8-landenes utenriksministere hadde en god dag 8. juni 1999 da de i Köln ble enige om utkastet til en FN-resolusjon om Kosovo.¹¹ Nevnes bør også at det måtte en Martti Ahtisaari med årelang FN-erfaring til for å arbeide frem et forslag som etter hvert ble til et mandat for denne styrken som Sikkerhetsrådet kunne leve med. Eller skal vi heller si som Russland kunne leve med etter å ha blitt «overkjørt» av NATO under 78 dagers krigen og øst-vest forbindelsene som hadde utviklet seg meget bra etter Berlinmurens fall hadde kjølnet ganske kraftig.¹² Nå har jo forholdene normalisert seg langt på vei, men det er jo ikke så sikkert at det går så bra ved en senere anledning.

Politisk er det hevdet at oppgavene for det norske forsvar eller generelt i NATO er blitt flere ikke færre etter Den kalde krigens slutt. En burde jo kanskje vente at oppgavene hadde blitt færre eller annerledes vektlagt, som for eksempel å bringe også vårt sivile samfunn à jour med de mange oppgaver som det sivile samfunn må ha en god beredskap for. Det kan uten at en nødvendigvis alltid tenker krig, inntreffe ulykker eller katastrofer i våre nære områder som vi må ha evne til å håndtere. Innen forsvarssektoren skulle en forvente at med sterkt redusert militær trussel kunne en nå endelig løse viktige oppgaver etter flere års mangel på sammenheng mellom budsjett og investeringsbehov. Mange land reduserte sine forsvarsbudsjetter. Hvorfor skulle vi ha et stort forsvar når der ingen trussel var?

Det ble glemt at Norge aldri noen gang har hatt noe som kunne betegnes som et «stort forsvar». Hvis noe var stort, så var og er det landet som vi ønsker å forsvare. Norge har heller ikke tatt mål av seg til å greie seg alene om krig skulle komme. Det var jo en av grunnene til at vi gikk inn i NATO i 1949 – en klok avgjørelse. En skulle kanskje tro at selv om våre allierte reduserte på sine tildels store forsvarsbudsjetter så burde kanskje Norge før det ble snakk om noen reduksjon ordne opp i eget hus slik at vi kunne vise våre allierte at vi vedlikeholdt et nasjonalt forsvar på et forsvarlig nivå – vi er neppe kommet til tusenårsriket! Vi også ligger geografisk og strategisk der vi ligger.

NATO endrer karakter

Men her er andre elementer som sterkt har påvirket de politiske holdninger og posisjoner. På politisk side forelå tidlig i 1999 NATOs nye strategiske konsept – med blant annet *Out of Area*-prinsippet – og Norge har gitt sin tilslutning. Dette konsept har etter mitt skjønn tatt over styringen av de utvalgsarbeider som ble igangsatt forut for fremlagte forslag til omlegging av vårt forsvar. (St.prp. nr. 45 for 2000-2001). Det legges økt vekt på internasjonale operasjoner også utenfor NATOs kjerneområde. I St. prp 45 står der på side 35 høyre spalte:

«Regjeringen understreker at norsk militær deltakelse i internasjonale operasjoner må ha en tilstrekkelig overordnet folkerettslig forankring. Bare unntaksvis bør norske styrker delta i operasjoner som ikke har mandat fra FN, og da bare når dette er velbegrunnet ut fra folkerettslige betraktninger.»

Etter en ganske omfattende kritikk av hvordan vi og NATO håndterte Kosovo-krisen og folkerettslige brudd i den sammenheng, er referansen til FN og mandat fra FN lett forståelig. Det uforståelige er at våre politikere uten å rødme fastholder at de ikke vil bøye seg for en avgjørelse i FN. Egne folkerettslige betraktninger skal avgjøre saken. Her kan det være av interesse å se hva Nelson Mandela sa under sitt første besøk i England etter at han gikk av som president i juni 1999. Til avisen *The Guardian* sa han blant annet:

«Jeg er fortørnet over ting Storbritannia og USA bedriver. De ønsker å være verdens politimenn, og jeg beklager at Storbritannia har slått følge med USA på denne veien.» og videre: «... beskjeden de to landene USA og Storbritannia sender ut, er at alle land som frykter veto i FNs sikkerhetsråd kan gå til ensidig aksjon.»¹³

Norske reaksjoner og norske valg

Det er påfallende at Norge med sin årelange og lojale innsats med deltakelse i FNs fredsbevarende styrker, i 1990-årene har vendt seg bort fra FN og valgt NATO og et stykke på vei Europa (EU) som miljø eller arbeidsrom for sitt bidrag til fred og sikkerhet i verden. Det relativt sett rolige, men allikevel dramatiske sammenbrudd av Sovjetunionen ved inngangen til 90-årene, førte med seg en form for panikk. Det ble stadig klarere at fravær av en tilsynelatende militær trussel fra øst medvirket til at fotfestet glapp for våre politikere, og også på militær side ble den nye situasjon malt i duse farger og utnyttet som bakteppe for gjennomgripende forslag til endringer i vårt nasjonale forsvar.

Sovjetunionens fall ble ikke notert som en utgangssituasjon for å orientere vårt nasjonale forsvar til endelig å utvikle det til en effektiv organisasjon i eget land. Et nasjonalt forsvar som ethvert land må ha som utgangspunkt for statens sikkerhet og som vi nå et langt stykke på veg kunne gjøre selv i det pusterom som uventet plutselig var der.

Ved inngangen til 90-årene arbeidet FN i motbakke. Feilbedømmelsen av hva som skjedde i Rwanda og tragedien i Somalia hvor FN ble overkjørt og mis-

brukt, ble en stor belastning. FN-operasjonene i det tidligere Jugoslavia gikk galt minst like mye på grunn av at de førende medlemsland i FN ikke kunne eller ikke ville gi sin lojale støtte og bidrag til FN som at FN-innsatsen på bakken ikke gjorde sin jobb.

Etter den kalde krigen mente mange at FN nå endelig kunne gjøre den jobben som de mente FN skulle gjøre slik de forsto FN-pakten for å håndtere utfordringer knyttet til fred og sikkerhet. Norske myndigheter har foreslått eller støttet forslag om blant annet at FN må gis evne til å ta fatt i kriser på en robust måte, altså ved å bruke makt. En var oppgitt over at FN holdt på i årevis med sine operasjoner uten å kunne bli «ferdig med jobben» – et syn som Norge tilsynelatende fortsatt forfekter.¹⁴

FNs idé og viktigste basis for det verdensorganisasjonen kan utrette, er at 189 land har godtatt og sagt ja til at det er FN som skal bestemme hvor langt man skal gå i de viktige spørsmål som knytter seg til krig og fred i vår verden. FN har innenfor en slik ramme eller begrensning om en vil, ingen annen mulighet enn å tilby sin hjelp når stater eller regioner rammes av kriser selvfor-skyldt eller ikke. FN arbeider i henhold til FN-pakten og kan rent konkret hjelpe til med å skape forutsetninger for å løse alle stridsspørsmål med fredelige midler. Dette kan ta tid som vi alle observerer ikke bare i Midt Østen hvor FN har bidratt i over 50 år! På Balkan vil nå både NATOs fremste ledere og våre egne politikere måtte innrømme at å reparere tar tid. Kritikkk mot FN på det grunnlag at mandat og innsats ikke er tidsbegrenset, har også totalt forstummet.

En endring av FN-pakten på dette punkt er like usannsynlig i dag som den har vært det siden FN ble skapt. Den opsjon som foreligger er derfor å arbeide innen for de begrensninger som er bygget inn i FN pakten. Her kan mye gjøres, men minst fruktbart er det å redusere støtten til FN eller forlate FN som hovedaktør i spørsmål som knytter seg til fred og sikkerhet i verden.

Det blir sikkert ikke mer krig fordi vi har NATO, men mer NATO på utsiden av FN – og dermed militære innsatser uten mandat fra FN – vil bety mer anarki, og det kan føre til nettopp mer krig i verden. Jeg vil tro at de små land står seg på å slå ring om FN og støtte opp om FN selv om FN vil representere små skritt frem mot en bedre verden. Den kanskje største utfordring vi står overfor når vi studerer FNs og NATOs «indre liv», er at organisasjonene ikke går tilstrekkelig i takt. Her tregts sersjanter i form av de små land i verden som kanskje kan bidra med å få marsjen bedre.

Her i Europa kom det i begynnelsen av 1970-årene i gang to forhandlings-prosesser. Den ene førte til slutt frem til OSSE – den gang KSSE. Den andre var forhandlinger om gjensidige og balanserte styrkereduksjoner, (*MBFR*)-*mutual, balanced force reductions*. Denne siste prosessen kom det i første omgang ikke så mye konkret ut av. Det er sikkert mange som har glemt det, men allerede i begynnelsen av 1950-årene begynte Sovjetunionen å snakke om en «all-europeisk» sikkerhetskonferanse. Det ble ikke tatt på alvor av Vesten.

Under den kalde krigen fikk vi også Willy Brandts «Østpolitikk». Dette var avspenningspolitikken som også ble kjent under navnet «detente». Utgangspunktet var at Europa var delt i ideologisk totalt forskjellige blokker med svært begrenset kontakt. I ettertid ser vi at de initiativer som ble tatt, var riktige – en kunne jo ikke ha det slik til evig tid. Lett var det ikke, både Brandt og detente-tilhengerne fikk føle sterk kritikk.

Vi skal ikke gå lenger i referansen til det nølende arbeide som kom i gang gjennom Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE) som åpnet i Helsingfors 3. juli 1973. Selve konferansen foregikk i Genève fra 18. september 1973, og den varte til 21. juli 1975. Endelig 1. august 1975 forelå Sluttakten fra KSSE.¹⁵ Denne søkende periode i Europas historie hvor man bokstavelig talt arbeidet «med sverd ved lend», er fascinerende lesning i ambassadør Leif Meviks bok *Sikkerhet i samarbeid* utgitt i 1992. Vi sto i lange perioder under den kalde krigen i en slags permanent krisesituasjon. Det var et sterkt behov for å få til mer levelige forhold mellom øst og vest. Noen mente at en ikke burde tukle med forhandlinger – motpartens hensikter var uklare og formodentlig suspekter. Særlig USA var skeptisk og mente at øst-vest problemer burde løses i direkte forhandlinger, helst bare mellom de to supermaktene.¹⁶

Forhandlingene pågikk over flere år. Spørsmålene som ble drøftet, ble etter hvert konkrete i form og innhold, men før en kom så langt måtte et par viktige forutsetninger oppfylles: *Det måtte skapes en slags forståelse* om saksområder – dagsorden om en vil – slik at partene fant det hensiktsmessig å delta i en konferanse om sikkerhet og samarbeid i Europa. *Det måtte etableres en tillit* – en måtte på et vis komme dit hen at en stolte på sin forhandlingspartner. Derav begrepet CBM (*Confidence Building Measures*) som ble brukt i KSSEs tidlige periode. Senere ble CBM endret til CSBM som står for: Tillits- og sikkerhets-skapende tiltak – dermed var også den militære side med som en viktig komponent i de politiske tillitskapende tiltak.

Begrepet ble viktig under nedrustningsforhandlingene. Det er selvsagt at noe fart i spørsmål om nedrustning neppe er mulig uten at en ser for seg åpenhet og det som etter hvert ble et krav i militær sammenheng – forutsigbarhet i militære forhold. Vi kan trygt si at hele KSSE-prosessen og etter hvert nedrustningsforhandlingene er en form av preventivt diplomati. Dette i den forstand at ved gradvis å åpne for dialog reduserte man også gradvis faren for ny krig i Europa.

Europa og også Norge fikk etter hvert praktisk erfaring med hvordan slike prosesser holdes i live og utvikles. Norge var meget aktivt med i prosessene og det var sikkert nyttig for senere norske initiativ hvor det å skape dialog og bygge tillit var en utfordring. Fremvekst av tillit og dialog er kanskje de viktigste enkeltelementer for suksess eller grunnlag å bygge på når det gjelder å forebygge eller løse kriser på et tidlig stadium. Melvik skriver i sin bok:

«Revolusjonsårene 1989-1991 i Sovjetunionen eller skal vi si Europa, gikk i realiteten ufattelig fredelig for seg, og var slik en oppfyllelse av KSSEs bærende idé.»

Med dette i minne er det grunn til å se nøye på hvordan vi ordner vårt forhold til omverden uten å legge brakk den mark som er pløyd!
(September 2001)

NOTER

- *) Denne artikkel var praktisk talt ferdig 11. september 2001 da terrorangrepet mot World Trade Center og Pentagon fant sted. Min første reaksjon var egentlig at nå var det neppe det rette tidspunkt til å resonnerer omkring NATO og FN. Ved nærmere ettertanke kom jeg sakte, men sikkert til den motsatte konklusjon. Kanskje var det mer enn før tid for å bryte oppfatninger om krig, makt og FNs egentlige budskap om å finne en vei som kan lede oss fra og ikke mot den store katastrofen som krig er. En vurdering av de mulige implikasjoner for FN, NATO-alliansen eller for Norge av terrorangrepet mot USA vil artikkelen ikke omfatte.
- 1) *The reader's guide to the NATO Summit in Washington 23-25 April 1999*, ISBN 92-854-0132-6.
- 2) *Peacekeepers Handbook 1984*, utg. av International Peace Academy, Pergamon Press, 1984, s. 17.
- 3) *The Blue Helmets*, second edition 1990. ISBN: 92-1-100444-6 «... concept and guiding principles», s. 47 ff.
- 4) *Panel on UN Peacekeeping operations* ledet av amb. Lakhdar Brahimi, tidligere Umin i Algerie.
- 5) *An Agenda for Peace*, S/24111, 17. juni 1992, og *A Supplement ...* av 5. januar 1995.
- 6) Veto fra Kina fordi Makedonia anerkjente Taiwan. En reaksjon som burde vært unngått med mer diplomatisk kløkt.
- 7) Col. Howard F. Kuening som var stabssjef, redegjør for hvordan amerikanske soldater lærte fredsbevaring i Makedonia. Se Wolfgang Biermann and Martin Vadset, *UN Peacekeeping in Trouble...*s. 238 ff. (ISBN 1 84014 176 X).
- 8) *The Blue Helmets*, op.cit. s.48.
- 9) Vidar Helgesen, *Kosovo og folkeretten*, IFS Info 4, 1999.
- 10) Ot. prp. nr. 56 (1994-95) godkjent i Statsråd 19. mai 1995 og fremlagt for Stortinget. Se info ISBN 82-90390-62-9, mai 1995 for begrunnelser mv.
- 11) *Aftenposten*, 09.06.1999.
- 12) Omtalt og kommentert blant annet i *Aftenposten*. Flere ganger i juni og juli 1999 for eksempel: 14 juni 99: «Vinnere og tapere i Kosovo-krigen».
- 13) *Aftenposten*, 06.04.2000.
- 14) UD's brosjyre om Regjeringens strategi for oppfølging av Brahimi-rapporten, utgitt i mars 2001. (ISBN-82-7177-647-9 E-692 B.)
- 15) Sluttakten finnes i sin helhet i St.meld. nr. 42 (1975-76).
- 16) Leif Mevik, *Sikkerhet i Samarbeid – Hovedlinjer i norsk KSSE-politikk*, Oslo 1992, s. 23.