

Mette Skak

Indledning

Den 24. marts 1999 indledte NATO *Operation Allied Force*: luftbombardementer mod Forbundsrepublikken Jugoslavien (dvs. Serbien og Montenegro) som konsekvens af udviklingen i Kosovo og de fejlslagne forhandlinger i Rambouillet. Sigtet var humanitært, men de valgte midler var ikke humanitært optimale, og interventionen havde ikke mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Det rejste en heftig offentlig debat om det berettigede i interventionen, og debatten varer ved. NATOs luftkrig og dens efterspil er vitterlig en skelsættende begivenhed i europæisk sikkerhed:

For det første har interventionen og indsættelsen af KFOR-styrken skabt en ny situation i Kosovo. Den onde cirkel af eskalation er brudt, men hadet og volden er ikke ophørt. Kosovo er blevet et internationalt protektorat. For det andet har lanceringen af den såkaldte Stabilitets-pagt for Sydøsteuropa skabt en ny situation på Balkan med klare perspektiver for regionens integration i EU og måske NATO (Friis, 1999). Men den civile og økonomiske opfølgning på luftkrigen halter.

For det tredje har luftkrigen virket som en saltvandsindsprøjtning på EUs fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (Vivike, 1999). Det Europæiske Rådsmøde i Helsinki i december 1999 lagde grunden til oprettelsen af en militær beredskabsstyrke på 50-60.000 mand. Det følges op af flere organisatoriske nyskabelser, herunder, at Vestunionen nedlægges. Man kan lægge den „lære fra Kosovo“ i det, at EU (og NATO) vil sende et troværdigt signal til krigs-

herrer i europæiske konfliktregioner om, at man ikke nødvendigvis vil begrænse eventuelle humanitære interventioner til luftkrig, men forbeholder sig muligheden for en indsats til lands.

Endelig rejser luftkrigen i Kosovo perspektiver for den internationale politik. Den folkeretlige debat går blandt andet på den præcedens, NATOs intervention skaber. Der er dem, der frygter, at NATO nu vil kaste sig hovedkuls ud i nye militære eventyr. Det er dog ikke så sandsynligt i lys af, hvor traumatiserende luftkrigen var for alliancen. Faren for, at andre vil påberåbe sig undtagelser fra folkeretten, er blevet fremhævet. Man kunne forvente, at Rusland ville gentage NATOs folkeretlige argumentation i den igangværende krig mod Tjetjenien. Men selv om russerne hævder at efterligne NATOs krigsførelse, er deres begrundelse for krigen i Tjetjenien en kopi af Milošević i Kosovo: „terroristbekæmpelse“. Der er andre tankevækkende facetter af Kosovo-konflikten, såsom G8s (Canada, Frankrig, Italien, Japan, Rusland, Storbritannien, Tyskland, USA) sikkerhedspolitiske nøglerolle som sluse på vej til det endelige mandat fra FN's Sikkerhedsråd til at iværksætte Ahtisaari-Tjernomyrdin-fredsplanen.

Der er altså al mulig grund til at åbne *Politicus* spalter for analyser af interventionen i Kosovo og dens konsekvenser. Det sker her i fire artikler samt en oversigt over den aktuelle debat om humanitære interventioner. De fem forfattere er *ikke* enige i deres syn på interventionen i Kosovo. Jeg lægger for

Mette Skak

Indledning

Den 24. marts 1999 indledte NATO *Operation Allied Force*: luftbombardementer mod Forbundsrepublikken Jugoslavien (dvs. Serbien og Montenegro) som konsekvens af udviklingen i Kosovo og de fejlslagne forhandlinger i Rambouillet. Sigtet var humanitært, men de valgte midler var ikke humanitært optimale, og interventionen havde ikke mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Det rejste en heftig offentlig debat om det berettigede i interventionen, og debatten varer ved. NATOs luftkrig og dens efterspil er vitterlig en skelsættende begivenhed i europæisk sikkerhed:

For det første har interventionen og indsættelsen af KFOR-styrken skabt en ny situation i Kosovo. Den onde cirkel af eskalation er brudt, men hadet og volden er ikke ophørt. Kosovo er blevet et internationalt protektorat. For det andet har lanceringen af den såkaldte Stabilitets-pagt for Sydøsteuropa skabt en ny situation på Balkan med klare perspektiver for regionens integration i EU og måske NATO (Friis, 1999). Men den civile og økonomiske opfølgning på luftkrigen halter.

For det tredje har luftkrigen virket som en saltvandsindsprøjtning på EUs fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (Vivike, 1999). Det Europæiske Rådsmøde i Helsinki i december 1999 lagde grunden til oprettelsen af en militær beredskabsstyrke på 50-60.000 mand. Det følges op af flere organisatoriske nyskabelser, herunder, at Vestunionen nedlægges. Man kan lægge den „lære fra Kosovo“ i det, at EU (og NATO) vil sende et troværdigt signal til krigs-

herrer i europæiske konfliktregioner om, at man ikke nødvendigvis vil begrænse eventuelle humanitære interventioner til luftkrig, men forbeholder sig muligheden for en indsats til lands.

Endelig rejser luftkrigen i Kosovo perspektiver for den internationale politik. Den folkeretlige debat går blandt andet på den præcedens, NATOs intervention skaber. Der er dem, der frygter, at NATO nu vil kaste sig hovedkuls ud i nye militære eventyr. Det er dog ikke så sandsynligt i lys af, hvor traumatiserende luftkrigen var for alliancen. Faren for, at andre vil påberåbe sig undtagelser fra folkeretten, er blevet fremhævet. Man kunne forvente, at Rusland ville gentage NATOs folkeretlige argumentation i den igangværende krig mod Tjetjenien. Men selv om russerne hævder at efterligne NATOs krigsførelse, er deres begrundelse for krigen i Tjetjenien en kopi af Milošević i Kosovo: „terroristbekæmpelse“. Der er andre tankevækkende facetter af Kosovo-konflikten, såsom G8s (Canada, Frankrig, Italien, Japan, Rusland, Storbritannien, Tyskland, USA) sikkerhedspolitiske nøglerolle som sluse på vej til det endelige mandat fra FN's Sikkerhedsråd til at iværksætte Ahtisaari-Tjernomyrdin-fredsplanen.

Der er altså al mulig grund til at åbne *Politicus* spalter for analyser af interventionen i Kosovo og dens konsekvenser. Det sker her i fire artikler samt en oversigt over den aktuelle debat om humanitære interventioner. De fem forfattere er *ikke* enige i deres syn på interventionen i Kosovo. Jeg lægger for

med min udlægning af dens baggrund. Først påvises det, at den humanitære katastrofe ikke begyndte med luftkrigen, og de nærmere omstændigheder omkring forhandlingerne i Rambouillet belyses. Bagefter drøftes Serbiens udvikling til en slyngelstat, der har gjort sig immun over for det internationale samfunds ikke-militære krisestyring, som årsag til konfrontationen med NATO.

Den canadiske politolog Robert Jackson diskuterer (på engelsk) NATOs humanitære krig i Kosovo. Det sker med udgangspunkt i folkerettens begreb om retfærdig krig - *Jus ad Bellum*. Tre grunde kan påberåbes: orden, samtykke eller humanitære hensyn - det sidste mest omstridt. Siden 1945 har det internationale samfund generelt modsat sig intervention. Den fundamentale norm er ikke-intervention. Blandt problemerne i NATOs indgriben i Kosovo er, at den signalerer accept af løsrivelse. Det centrale argument i Jacksons analyse er imidlertid bruddet med den ansvarlighedsetik om ikke at skabe splid blandt stormagterne, som NATOs luftkrig indebar.

Peter Viggo Jakobsen analyserer samarbejdet inden for den såkaldte kontaktgruppe bestående af Frankrig, Italien, Rusland, Storbritannien, USA og Tyskland - et af de oversete, men ikke desto mindre centrale elementer i den europæiske sikkerhedsarkitektur efter den kolde krig. Kontaktgruppen har stået for den operationelle krisestyring i både Bosnien og Kosovo og haft to nøglefunktioner parallelt til den såkaldte europæiske koncert (1815-1854): At lede bestræbelserne på at få en forhandlingsløsning igennem og forhindre stormagtsuenigheden i at komme ud af kontrol. Selv om Rusland måtte sluge store kameler i Kosovo, viser Jakobsen, at kontaktgruppen tog hensyn til Rusland.

Bjørn Møller ser på Danmarks politik i Kosovo-krisen. Han ser den danske deltagelse i NATOs luftkrig som et skridt ud i lovløsheden. NATO-forpligtelserne har hermed fået forrang, hvad der kan undre på baggrund af trusselsbilledet efter den kolde krig og det mindskede behov for USA's beskyttelse. Den fremtidige udvikling i amerikansk forsvarspolitik kan imidlertid give ubehagelige konsekvenser for Danmark, for eksempel planerne for et nationalt missilforsvar med hensyn til Thulebasen. Dette sammenholdt med tendenserne til en mere autonom sikkerhedspolitik i EU kan skabe et prekært dilemma for Danmark. Møller fraråder dannelsen af en europæisk interventionsstyrke.

Tonny Brems Knudsen tager udgangspunkt i FN's generalsekretær Kofi Annans insisteren på FN som handlende forum ved folkemord og deslige. Mange folkeretsekspertter går tilsvarende imod „Sikkerhedsrådsformalismen“ til fordel for en dynamisk folkeret. Men i DUPIs rapport om humanitær intervention anbefales en *ad hoc*-strategi, som Brems Knudsen problematiserer.

Litteratur

- Friis, Lykke (1999). *An Ever Larger Union? EU Enlargement and European Integration*, København: DUPI (kap. 7).
- Viveke, Kristoffer Magnus (1999). "Stormagterne og den europæiske sikkerheds- og forsvarsidentitet. Visionernes møde med virkeligheden", *Fokus*, nr. 4, DUPI.

med min udlægning af dens baggrund. Først påvises det, at den humanitære katastrofe ikke begyndte med luftkrigen, og de nærmere omstændigheder omkring forhandlingerne i Rambouillet belyses. Bagefter drøftes Serbiens udvikling til en slyngelstat, der har gjort sig immun over for det internationale samfunds ikke-militære krisestyring, som årsag til konfrontationen med NATO.

Den canadiske politolog Robert Jackson diskuterer (på engelsk) NATOs humanitære krig i Kosovo. Det sker med udgangspunkt i folkerettens begreb om retfærdig krig - *Jus ad Bellum*. Tre grunde kan påberåbes: orden, samtykke eller humanitære hensyn - det sidste mest omstridt. Siden 1945 har det internationale samfund generelt modsat sig intervention. Den fundamentale norm er ikke-intervention. Blandt problemerne i NATOs indgriben i Kosovo er, at den signalerer accept af løsrivelse. Det centrale argument i Jacksons analyse er imidlertid bruddet med den ansvarlighedsetik om ikke at skabe splid blandt stormagterne, som NATOs luftkrig indebar.

Peter Viggo Jakobsen analyserer samarbejdet inden for den såkaldte kontaktgruppe bestående af Frankrig, Italien, Rusland, Storbritannien, USA og Tyskland - et af de oversete, men ikke desto mindre centrale elementer i den europæiske sikkerhedsarkitektur efter den kolde krig. Kontaktgruppen har stået for den operationelle krisestyring i både Bosnien og Kosovo og haft to nøglefunktioner parallelt til den såkaldte europæiske koncert (1815-1854): At lede bestræbelserne på at få en forhandlingsløsning igennem og forhindre stormagtsuenigheden i at komme ud af kontrol. Selv om Rusland måtte sluge store kameler i Kosovo, viser Jakobsen, at kontaktgruppen tog hensyn til Rusland.

Bjørn Møller ser på Danmarks politik i Kosovo-krisen. Han ser den danske deltagelse i NATOs luftkrig som et skridt ud i lovløsheden. NATO-forpligtelserne har hermed fået forrang, hvad der kan undre på baggrund af trusselsbilledet efter den kolde krig og det mindskede behov for USA's beskyttelse. Den fremtidige udvikling i amerikansk forsvarspolitik kan imidlertid give ubehagelige konsekvenser for Danmark, for eksempel planerne for et nationalt missilforsvar med hensyn til Thulebasen. Dette sammenholdt med tendenserne til en mere autonom sikkerhedspolitik i EU kan skabe et prekært dilemma for Danmark. Møller fraråder dannelsen af en europæisk interventionsstyrke.

Tonny Brems Knudsen tager udgangspunkt i FN's generalsekretær Kofi Annans insisteren på FN som handlende forum ved folkemord og deslige. Mange folkeretsekspertter går tilsvarende imod „Sikkerhedsrådsformalismen“ til fordel for en dynamisk folkeret. Men i DUPIs rapport om humanitær intervention anbefales en *ad hoc*-strategi, som Brems Knudsen problematiserer.

Litteratur

- Friis, Lykke (1999). *An Ever Larger Union? EU Enlargement and European Integration*, København: DUPI (kap. 7).
- Viveke, Kristoffer Magnus (1999). "Stormagterne og den europæiske sikkerheds- og forsvarsidentitet. Visionernes møde med virkeligheden", *Fokus*, nr. 4, DUPI.