

Rwanda och den militära förmågan

av redaktör Olof Santesson

Blodbadet i Rwanda är FN:s mest fasansfulla misslyckande. Under etthundra dagar – från april till juli 1994 – pågick här ett folkmord. Rwandier dödade rwandier utan att världssamfundet förmådde ingripa. När det var över hade större delen av landets tutsibefolkning fallit offer, men även många hutuer. Kunde omvärlden ha förhindrat massakern? Vad borde ha gjorts och hur skulle det ha gått till? Frågorna har diskuterats politiskt och moraliskt, men de behöver även granskas från militär utgångspunkt.

Saken är alldeles för upprörande för att läggas till handlingarna som något passerat. FN har särskilt på senaste tid dessbättre tagit för vana att utreda vad som har gått snett i dess operationer. När det gäller Rwanda föreligger sedan december 1999 en ambitiös rapport undertecknad av Sveriges förre statsminister Ingvar Carlsson och två medarbetare från Sydkorea

respektive Nigeria.¹ Rapporten refererades i massmedia strax före jul 1999.

Vad utredningen inte minst belyser är att Förenta Nationerna inte hade behövt överrumplas av våldsurladdningen våren 1994 i ett av centrala Afrikas minsta länder, med enligt utredarna 800 000 dödsoffer.

En FN-styrka, UNAMIR,² hade funnits fullt etablerad i Rwanda sedan december året innan, med de första delarna på plats i oktober 1993. Dess uppgift var att övervaka en fredsuppgörelse i Arusha³ mellan Rwandas huturegering och den tutsidominerade RPF (Rwandese Patriotic Front), som tre år tidigare från Uganda hade invaderat landet i norr.⁴ Uppdraget skedde enligt FN-stadgans kapitel VI. Något fredsframtvungade var det således inte tal om. FN-styrkan befann sig i landet på inbjudan, och dess roll var opartisk. Trupperna, med en bataljon från Bel-

1 *Report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda.*

2 United Nations Assistance Mission for Rwanda, beslutad i säkerhetsrådets resolution 872 (1993).

3 Arusha Peace Agreement 1993-08-04.

4 Invasionen startade den 1 oktober 1990.

gien, en från Ghana och en från Bangladesh, fick öppna eld endast i självförsvar. Franska soldater som funnits i Rwanda sedan oktober 1990 som svar på RPF-invasionen för att stödja huturegeringen – och värna franska intressen – lämnade landet i och med FN:s ankomst.

Händelseförloppet

Säkerhetsrådet och FN-högkvarteret i New York lät sig inte oroas av tecknen på ett hotande våld. Det utlöstes den 6 april 1994, när Rwandas president Juvenal Habyarimana tillsammans med det angränsande Burundis president Cyprien Ntaryamira dödade i en flygkrasch alldeles nära flygplatsen i Kigali, Rwandas huvudstad. Vad som därefter skedde finns utförligt redovisat i Rwandarapporten. Det är en plågsam läsning.

Inom loppet av några timmar påbörjade extremistiska hutuer mördandet av tutsier och moderata hutuer. Influgna franska och belgiska trupper satte visserligen redan på tredje dagen igång en undsättningsoperation – men den gällde enbart evakueringen av utlänningar. Och när den var klar lämnade dessa nationella förband platsen. 2 500 FN-soldater, varav många bara i små kontingenter, förmådde inte på något sätt att skydda människor mot mördarna. I flera fall flydde de från posteringar, övergav skaror av invånare som tagit sin tillflykt till dem. När tio bel-

giska FN-soldater mördades drog Belgien genom eget beslut bort sin bataljon.

Informationen var sådan att säkerhetsrådet och FN-högkvarteret inte snabbt insåg vad som pågick – och länge heller inte ville ta ordet ”folkmord” i sin mun. När bilden av massakrer blev något tydligare var första instinkten att dra bort FN-soldaterna. Endast några hundra blev kvar.⁵ Det dröjde ytterligare en tid innan säkerhetsrådet den 17 maj samlade sig till en förnyad truppinsats (maximalt 5 500 man).⁶ Under mödosamma försök att samla ihop trupp tog man fasta på ett franskt erbjudande den 22 juni⁷ att i avvaktan på styrkans ankomst skicka soldater till Rwanda. De hade givits en fredsframtvingade roll, men vid det laget avstannade mördandet. Den framryckande tutsidominerade armén tog i mitten av juli kontrollen över landet.

Carlssons kritik

Som framgick av nyhetsrapporteringen i december 1999 är Ingvar Carlsson och hans grupp oförbehållsamt kritiska mot hur FN skötte sin uppgift i Rwanda. Skulden för att inte ha förebyggt och stoppat folkmordet läggs på en rad aktörer: generalsekreteraren, FN-sekretariatet, säkerhetsrådet, UNAMIR och kretsen av medlemsländer. Fjorton rekommendationer har framlagts. De innehåller sådant som att generalsekreteraren bör utarbeta

5 Säkerhetsrådets resolution 912 (1994), 1994-04-21, <http://www.un.org/Docs/scres/1994/9419085e.htm>.

6 Säkerhetsrådets resolution 918 (1994), 1994-05-17, <http://www.un.org/Docs/scres/1994/9421836e.htm>.

7 Säkerhetsrådets resolution 929 (1994), 1994-06-22, <http://www.un.org/Docs/scres/1994/9426027e.htm>.

en handlingsplan för förebyggande av folkmord. FN:s förmåga till "early warning" måste stärkas. Åtgärder måste vidtas för att förbättra skyddet för civila i en väpnad konflikt. Säkerheten för FN-personalen måste stärkas. Informationsflödet inom FN-systemet (inklusive till säkerhetsrådet) måste säkerställas. Nationella evakueringar av trupp från en insats måste samordnas med FN-missionen på platsen. Möjligheterna att under exceptionella omständigheter utesluta medlemmar ur säkerhetsrådet bör utredas ytterligare (Rwandas närvaro som rådsmedlem under folkmordet hade en hämmande inverkan på säkerhetsrådets diskussion). FN bör erkänna sin del av ansvaret för att folkmordet i Rwanda inte förhindrades.

Carlssongruppen uppehåller sig åtskilligt vid svagheter i UNAMIR. Den underkänner en planering som utgick från felaktig analys av den fredsprocess som skulle övervakas. Rapportörerna anser att det brast i civilt ledarskap från generalsekreterarens särskilde representant, Kameruns förre utrikesminister Jacques-Roger Booh Booh, och i militärt från styrkechefen, den kanadensiske brigadgeneralen Romeo A Dallaire. Belgarna försvann, och bangladesharna slutade att lyda order. Man talar i rapporten om dålig utrustning – styrkan erhöll till exempel endast fem användbara pansarskyttefordon av begärda 22 – och lägger ansvaret för underhållsbristerna på DPKO (United Nations Department of Peacekeeping Ope-

rations) och särskilt dess underhållsdel, FALD (Field Administration and Logistics Division). Att det saknades nödvändig tydlighet vad gäller Rules of Engagement är givetvis också graverande.

Att hejda folkmord

Indignationen över slöhet, feighet, dålig ledning och allmän handfallenhet är lätt att förstå och dela. Men frågan är vad generalen Dallaires begränsade trupp kunde ha uträttat när krisen kom. Ingvar Carlsson och hans kolleger anser att "en styrka på 2 500 man borde ha kunnat hindra eller åtminstone begränsa det slags massaker som utbröt i Rwanda efter flygplanskraschen som dödade Rwandas och Burundis presidenter". Deras mening är att FN i och med säkerhetslägets urartande borde ha givits en mer kraftfull och preventiv roll. När folkmordet började blev svagheter i mandatet förfärande tydliga, skriver de. Borde inte UNAMIR med sin närvaro och en beslutsam framtoning ha kunnat avskräcka från den hemska våldserie som startade med den ödesdigra flygplansstörtningen, frågas det. Ingvar Carlsson anser av allt att döma att mycket också hade varit annorlunda om FN-styrkan bestått av de 5 000 man som ursprungligen begärts och som Dallaire den 10 april rekommenderade säkerhetsrådet.⁸

Här känns det dessvärre som om Carlssongruppen inte förmår att bedöma militära svårigheter och möjligheter.

8 Saken togs engagerat upp av Ingvar Carlsson även vid ett möte i Stockholm i regi av The Olof Palme International Center den 28 februari 2000 på temat "Vad kan vi göra? Samtal om internationell solidaritet och vårt ansvar".

Politikers bristande kompetens att verkligen förstå sig på och hantera fredsoperationer är snarast ett generellt problem. I all sin noggranna utförlighet saknar FN-rapporten om Rwanda viktiga resonemang vad det gäller behovet respektive värdet av väpnade insatser under olika stadier av folkmordskonflikten.

Försök till styrkeanalys

Det kan vara givande att ta del av en annan studie. Den är utförd av en amerikansk forskare vid Massachusetts Institute of Technology, Alan J Kuperman, som diskuterar Rwandakrisen främst i ett militärpolitiskt perspektiv.⁹ Till att börja med slår han fast att 5 000 FN-soldater inte kunde ha hindrat folkmordet. Efter de första dagarnas mördande med svärd, spjut och machetes gick också armén, presidentgardet och polisen lös på de civila med moderna vapen. Enligt överlevande hade praktiskt taget alla större uppehållsplatser för jagade tutsier angripits och förstörts den 21 april. Trots att extremisterna undvek storskaligt mördande när det fanns observatörer i närheten, bedömer Kuperman att ändå 250 000 människor hade dödats på litet över två veckor. Han kallar detta för "historiens högsta folkmordstempo".

För sent började bilden klarna. Stora internationella massmedier gick vilse. Det fanns inga goda underrättelsekällor i detta avkroksland. Omvärlden såg ett krig mel-

lan två parter – regeringen och befrielsearmén RPF. Man trodde efter några dagar att mördandet var på väg ned. Intresset var inriktat på Kigali, inte på landsbygden. Kuperman anser att exempelvis president Clinton först kring den 20 april kunde ha fått en bild av mördandets omfattning.

Medan folkmordet pågick hade kriget mellan tutsier och hutuer återupptagits. På regeringssidan fanns 40 000 soldater, varav presidentgardets 1 500 man var de bäst utbildade. Därtill kom 15 000 till 30 000 man milis. Tutsirebellerna hade 20 000 man i norra Rwanda och enligt fredsuppgörelsen i Arusha 1 000 man inne i Kigali.

En total fredsinsats i detta läge med säkerhetsmarginaler skulle ha krävt 80 000–160 000 man – d v s 10–20 man per tusen invånare – en klart orealistisk siffra. Kuperman diskuterar i stället tre alternativ för en amerikansk insats efter ett tänkt beslut av Clinton kring den 20 april.

Under förutsättning av en insats på 15 000 USA-soldater¹⁰ – en transport på 26 550 ton – kunde man från en bas vid Kigalis flygplats ha stoppat striderna i huvudstaden och inom två veckor ha skapat lugn där med en tredjedel av styrkan. 1 000 man kunde ha också ha satts in för att skilja de stridande åt i norra Rwanda. Med en reserv på 1 500 man för snabbinsatser kunde 6 000 soldater mellan den 15 och den 25 maj ha stoppat folkmordet på landsbygden. Då var mördandet redan

9 Kuperman, Alan J: "Rwanda in Retrospect", *Foreign Affairs*, nr 1 2000.

10 Exempelvis en brigad ur 101st Air Assault Division respektive 82nd Airborne plus en lätt infanteribrigad, alternativt en marinsoldatbrigad. Detta kallar författaren maximalalternativet.

i utebbande. Kuperman beräknar att 275 000 tutsier kunde ha räddats – 125 000 fler än de 150 000 som överlevde.

En mindre insats av 6 000 man¹¹ – 10 000 ton – hade måst baseras i Bujumbura i Burundi eller Entebbe i Uganda. Truppen hade endast räckt till för den del av Rwanda där inga strider mellan regeringen och tutsiarmén pågick. I detta område kunde mördandet ha stoppats kring den 11 maj och med motsvarande beräkning 100 000 civila tutsier ha räddats. Det beror på att här var de flesta tutsier koncentrerade.

En minimal insats slutligen – endast insatser från luften – kunde ha räddat en del civila undan upptäckta mordargrupper, alternativt hållit stora vägar öppna för flyende. I slutet av april levde enligt författaren 150 000 av folkmordets offer. Kanske hälften, 75 000, kunde ha räddats.

Siffrorna kan givetvis diskuteras. Exercisen kring antalet mordoffer må te sig cynisk. Det viktiga är att Kuperman ger oss närmevärden för militära insatser, något som helt saknas i Ingvar Carlssons framställning med dess civila utgångspunkter.

Tron på lösningar

Kuperman ser inte hur Dallaires fredsbevarare kunde ha stoppat folkmordet utan tillräckligt med vapen, utrustning och underhåll för uppgiften. Han avvisar också tankarna från Human Watch om värdet av en diplomatisk intervention i och med att

det var extremisterna bland hutuerna som förfogade över våldsmedlen.

Om man då hade fått in 5 000 fredssoldater ”över en natt”?

Inte ens USA kan ha en lätt insatsbrigad framme på mindre än en vecka. Att få all förbandets normala utrustning på plats hade krävt ytterligare flera veckor. Och så hade behövts pansarfordon och helikoptrar. Även om en order hade givits den 10 april kunde ingen större operation ha startat före den 20 april. Avskuren från underrättelser visste Dallaire heller inte att det pågick massmord på landsbygden. 1 000 man för att hålla lugn i Kigali hade betytt tre per tusen invånare. Det är för litet för en stad indragen i folkmord. Amerikanska militära planerare ville inte sätta in mindre än 20 000 man i tidigare kriser i Dominikanska republiken, Panama och Haiti – alla mindre länder än Rwanda.

De 1 000 lättbeväpnade soldater från Frankrike och Belgien som den första veckan evakuerade utlänningar hade heller inte förmått mycket i Kigali mot fem gånger så många väpnade hutuer. Om de skulle ha jagat extremistledare hade folkmordet på landsbygden ohindrat fortsatt.

Kuperman håller med Carlssons grupp om att en förstärkning av UNAMIR flera månader före april hade räddat liv. Det är det enda som hade hjälpt, förutsatt rätt slags utrustning, mandat och Rules of Engagement för att avskräcka från eller snabbt släcka mordbranden. Förmodligen skulle den då ännu moderata rwandiska

11 Till exempel en brigad ur 101st Air Assault Division förstärkt med två lätta infanteribataljoner.

statsledningen ha gett sitt medgivande. Den hade i Arusha godtagit en FN-mission som skulle ”garantera övergripande säkerhet i landet”, något som säkerhetsrådet dessvärre urvattnade till att styrkan skulle ”bidra till säkerheten i staden Kigali”.

I början av 1994 ville Rwandas regering också ha hjälp med att avvärja väpnade gäng. Belgarna begärde i januari och februari FN-förstärkningar, men USA och Storbritannien blockerade frågan genom att tala om kostnaden och risken för att en utvidgad roll skulle sätta fredsbevararna i fara. Det var erfarenheterna från Somalia hösten innan som spökade. 1 000 rustade soldater på landsbygden kunde då, medan tid var, ändå ha skyddat moderata ledare och gripit en del extremister för att minska risken för storskaligt mördande.

Lärdomar

Vad kan då göras i framtiden? Kuperman rekommenderar ett militärt planeringsarbete med förberedelser i förväg för insatser i redan kända oroshärdar. Lättare styrkor än vad USA för närvarande har skulle kunna sättas in snabbare i ett krisområde men riskera förluster och ett potentiellt misslyckande. När också USA har problem, hur svårt är det då inte för FN.¹² Med truppbidrag som ibland innebär ett skämt vad det gäller Unity of Command,

skillnader i träning, stabsrutiner, utrustning och språk – i vem injagar en sådan truppstyrka någon skräck?

Erfarenheterna från Rwanda hör till det som måste utnyttjas inte minst av ett EU som satsar på militär krishantering. Skoningslöst har Ingvar Carlsson och hans medhjälpare identifierat vad som brast och vad som borde eller måste göras för att hindra en upprepning. Men vi behöver gå till andra källor och bedömningar för att klara ut skillnaderna mellan fredsbevarande förband och trupper som är rustade för att i värsta fall gå i strid. Man kan ”växla ned” en stridande bataljon till traditionell fredsinsats. Men det går inte att på samma sätt växla upp en fredsbatalljon till anfallsuppdrag. Fredsframtvingande insatser kräver helt andra resurser – och kostnader – än våra politiker länge har velat överväga.

FN:s problem under 1994 års folkmord i Rwanda borde användas som fallstudie bland politiker och i militära staber som har att besluta om och planlägga internationella fredsinsatser. Brigadgeneralen Dallaire i Kigali hade dåligt stöd och sveks av Förenta Nationernas medlemsländer, det är sant. Men inte ens en större fältherre kunde snabbt göra om sina fredsbevarare till den sortens stridande förband som behövdes i Rwanda. Att sätta igång en väpnad humanitär insats utan rätta förutsättningar räddar inte många liv.

¹² FN-kulturen uppammar medlare, skriver en kritiker, Max Boot, i *Foreign Affairs* nr 2 2000 i en recension av William Shawcross: *Deliver Us from Evil: Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict* (Simon & Schuster, New York 2000).