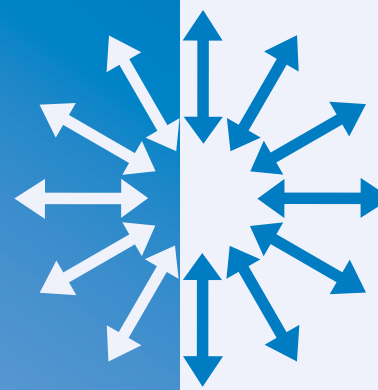


C-blad



www.atlanterhavskomiteen.no

DET SIKKERHETSPOLITISKE BIBLIOTEK 12-2001

Tormod Petter Svennevig

FN, NATO OG EU På Balkan

Om forfatteren

Tormod Petter Svennevig (f.1929) har fra 1956-1994 arbeidet i utenriktjenesten. Han har vært ministerråd i Moskva og ambassadør i Warsawa, Budapest og Zagreb. Han har siden 1994 skrevet artikler om øst-europeiske spørsmål og utgitt boken "I ØSTERLED. Kapitler fra et liv i utenriktjenesten."

Innhold

Internasjonalt formynderskap i praksis	4
De internasjonale aktører	4
Andre internasjonale aktører	9
De enkelte land og områder	10
Erfaringer og fremtidsutsikter	16

<i>Utgitt av:</i>	<i>Den norske Atlanterhavskomiteé</i>
<i>Redaktør:</i>	<i>Kjetil Sørli</i>
<i>Trykket av:</i>	<i>Hegland Trykkeri AS, Flekkefjord</i>
<i>ISSN:</i>	<i>0802-6602</i>

For mer informasjon, besøk våre internetsider: www.atlanterhavskomiteen.no

FN, NATO OG EU På Balkan

av Tormod Petter Svennevig

Innledning

De vestlige politiske og sikkerhetspolitiske organisasjoner har som ambisjon å være gjensidig supplerende og gjensidig forsterkende. I det tidligere Jugoslavia har de fått større oppgaver enn de kunne ønske – og mer enn de kunne forutse – å prøve sine krefter på.

Fra å drive FN-ledede fredsbevarende operasjoner, som man til en viss grad var forberedt på, ble de relevante organisasjoner i aksellererende tempo drevet til å overta formynderskap over flere områder eller statsdannelser i det tidligere Jugoslavia, på ubestemt tid.

Mer og mer måtte vesteuropeiske eller transatlantiske organisasjoner overta ansvaret. NATO tok ansvaret for de militære oppgaver nettopp på en tid da organisasjonen var i topp trim og hadde fått redusert sine opprinnelige oppgaver. EU ble utviklet til en ledende kraft når det gjaldt økonomisk bistand og politisk

styring.

Ideelt skulle alle disse operasjoner bestå i å skape fred og levelige vilkår for befolkningene, få i gang en fredsprosess, og så trekke seg ut. De skulle ha 1) klare mandater, 2) tidsbegrenset varighet og 3) klare konsepter for avvikling.

I den balkanske virkelighet er man blitt tvunget inn i situasjoner, der man for å redde liv og beskytte menneskerettigheter, har måttet se bort fra de langsiktige ideelle målsettinger. Barrierene mot å bli for meget involvert i interne samfunnsspørsmål forsvant underveis. De fremmede styrker så seg tvunget til å overta fullt ansvar for hele samfunn. I denne prosess ser de internasjonale organisasjoner seg nødsaget også til å sette den demokratiske prosess til side for å redde en prekær fred. Selv målsettingen om at man skulle bruke fredelige midler, måtte oppgis til fordel for ren militær makt. Erfaringene fra denne fase oppmuntrer neppe til slike aksjoner i fremtiden.

Det gamle prinsipp om å støtte nasjonale gruppers aspirasjoner om å danne egne stater settes nå til side for å opprettholde det multi-etniske mønster i det tidligere Jugoslavia. Men i praksis er resultatet at serberne har dannet sin egen nasjonalstat innen Bosnia-Herzegovina, mens den bosniske og den kroatisk nasjonalgruppe blir nektet en tilsvarende status.

Utviklingen av mønstre for samarbeid mellom de tunge statlige organisasjoner om krisehåndtering har gått, og vil sannsynligvis fortsatt gå for seg som resultat av uventede utbrudd. Veien blir til mens man går den. Hvordan dette er skjedd, blir en overveldende oppgave for statsvitere og historikere å forklare. Her skal bare gis noen momenter.

Internasjonalt formynderskap i praksis

De internasjonale aktører

Etter at våpenstillstand i Kroatia og Bosnia-Herzegovina var oppnådd, ble det i London opprettet en overordnet Fredsgjennomføringsgruppe, bestående av nøkkellandene i Vest-Europa, men også med Russland som deltaker. Denne gruppen møtes nå svært sjelden. Det internasjonale samfunns fredsmeglere

og forhandlere er etter hvert blitt erstattet av faste utsendinger med vide fullmakter til å gjennomføre de avtaler som er blitt undertegnet. Dette gjelder særlig representanter utnevnt av FN, NATO og EU, som også noe vagere betegnes som «det internasjonale samfunns» representanter.

a. De forente nasjoner.

FN-familiens nærvær har gjennomgått en klar reduksjon i forhold til NATO og EU. Men FN har fremdeles et tungt apparat i virksomhet, nå i alt vesentlig på den sivile siden.

FNs fremste representant på Balkan er generalsekretærens utsending, tidligere svensk statsminister Carl Bildt, som imidlertid nå ikke arbeider på heltid i FN-rollen. Hans funksjoner gjelder både FNs egen hjelpeinnsats og den rolle FN finner å kunne spille i det politiske spill i området. Han har hovedkontor i Geneve.

FN har gjennomført et halvt hundre fredsbevarende operasjoner (sivile og militære), for det meste utenfor Europa. I 1990-årene ble verdensorganisasjonen involvert i 10 operasjoner på Balkan. Etterhvert ble oppgavene uoverkommelige for FN, både på grunn av manglende konsensus i Sikkerhetsrådet, på grunn av mangel på ressurser og vel også på grunn av indre svakheter. I ettertid er det FNs uholdbare politikk, symbolisert ved massakren i Srebrenica, som er blitt stående sentralt i FNs ettermæle.

I Bosnia-Herzegovina (heretter kalt B-H.) fortsatte FN sin innsats i begrenset målestokk etter at Dayton-avtalen var inngått i 1995 og NATO hadde overtatt hovedbyrden med å gjennomføre avtalen. Under betegnelsen UNMIBH, (FNs Misjon i B-H.), fortsatte FN en del av oppgavene til UNPROFOR. Oppgaven er å støtte gjennomføringen av Dayton-avtalen, koordinere, overvåke menneskerettighetene, gjennomføre valg og – i det hele tatt – bistå Fredsgjennomføringsstyrken IFOR (Implementation Force) i dens arbeid med å gjennomføre avtalen mot betydelig motstand lokalt.

Et av de mest konkrete oppdrag idag er FNs Misjon i Kosovo, UNMIK, som overvåker våpenhvilen i denne serbiske provins og tar seg av en rekke

sivile saker. Den har vært ledet av franskmannen Kouchner, som i begynnelsen av 2001 ble erstattet av den tidligere danske forsvarsminister Hans Hækkerup. Hækkerup arbeider i nær kontakt og samordning med NATOs militære styrke, som i et halvt år ble ledet av den norske general Thorstein Skiaker.

FNs siste store oppgave på Balkan, etter UNPROFOR, ble UNTAES i Kroatia, (UN Transitional Administration for Eastern Slavonia), se nedenfor. UNTAES blir avviklet i løpet av 2001.

b. NATO

Det var i 1995 at NATO påtok seg oppgaven å gjennomføre Dayton-avtalen i B-H. I tillegg til styrkens militære ledelse spiller *Office of the High Representative*, det internasjonale samfunns høye representant, en sentral rolle og er gitt nærmest ubegrensede fullmakter på den sivile side. Stillingen ble besatt med Wolfgang Petritsch, som utøver sitt verv på en aktiv måte.

NATO er bl.a. engasjert i en Stående Komité for militære saker, i samsvar med en beslutning i Fredsgjennomføringsrådet fra mai 2000 som gikk ut på at denne komiteen skal gjøres til en effektiv forsvarsinstitusjon på statsnivå, (d.v.s. til en felles institusjon for de tre enheter innen B-H). SFOR begynte med en styrke på henimot 60 000 mann. Den er nå redusert til ca. 20 000.

Etter flere forsøk på krigsforebyggende virksomhet i Kosovo endte den bosnisk-serbiske striden der i NATOs første bruk av massiv bombing. Så snart våpenstillstand var oppnådd, gikk den NATO-ledede styrke KFOR (Kosovo Force) inn i området i juni 1999. Den fikk hovedansvaret for å hindre nye fiendtligheter, sikre offentlig orden o.l. Men KFOR fikk også i oppdrag å støtte de ledende sivile organisasjoner innen humanitær hjelp og gjenoppbygning, såvel som arbeidet med å demokratisere Kosovos sivile samfunn. En av KFORs tidligere ledere har gitt uttrykk for at så lenge det internasjonale samfunn ikke sørger for større hjelperessurser, må KFOR trå til og utfylle tomrommet. Med andre ord så han ikke noen prinsipiell grense for KFORs virksomhet i forhold til de lokale myndigheter.

Ledelsen av KFOR tilligger i siste instans SACEUR (Supreme Allied Commander Europe). Den utføres i et samarbeid mellom NATO og

Eurokorpset. Dette ble i sin tid dannet av Tyskland og Frankrike, senere tiltrådt av Spania, Belgia og Luxembourg. Ved en avtale fra 1993 skal de to parter samarbeide på denne måte, bl.a. for å fremme prosedyrer for en rask integrering av Eurokorpset i NATO ved behov.

Nærværet i Kosovo, som er en del av Serbia, ble basert på bl.a. en avtale med Forbundsrepublikken Jugoslavia om tilbaketrekking av dens styrker fra eget territorium. Tilbaketrekkingen ble overvåket av KFOR. Idag utgjør ikke denne hæren eller det jugoslaviske politi noen trussel av betydning. KFOR samarbeider til tider med serbiske enheter, særlig hva angår tiltak mot geriljakrig i Makedonia.

KFOR har vært sterkt kritisert for overbemanning. Mens kommandolinjene var dårlig definert i FN-styrken UNPROFOR, synes NATO-styrken å gi grunn til liknende kritikk. Styrken består av 42 000 soldater fra 39 land. På grunn av deltakerlandenes prestisjefregede interesse av å være representert ved hovedkvarteret, er dette blitt betydelig oppblåst. Ifølge en vurdering foretatt av SHAPE i Brussel, kunne 70 prosent av staben sendes hjem uten at det ville svekke den sentrale ledelse. Lederen for den forrige styrken, general Thorstein Skiaker, har i et intervju med Aftenposten langt på vei sagt seg enig i vurderingen. Denne form for sløsing med ressurser er øyensynlig en pris man må betale for å få til den politiske konsensus som ligger til grunn for en slik operasjon.

I likhet med det som er bestemt i andre sammenhenger, kan KFORs øverstkommanderende ikke omdisponere de forskjellige lands styrker innen sitt geografiske område. Den enkelte kontingentsjef må også godkjenne slike omdisponeringer. Et unntak er Norge, som har gitt tillatelse til at øverstkommanderende disponerer norske soldater uten forhåndssamtykke fra norske myndigheter. Norge har oppfordret de andre KFOR-deltakerne til å gi en liknende fleksibilitet i disponeringen av deres kontingenter.

c. EU

EU har, ut fra sin art som økonomisk-politisk sammenslutning, spilt en helt

annen rolle enn NATO i det sør-østlige Europa. Men EU har også gradvis endret sin karakter henimot en sikkerhetspolitisk profil, som etter all sannsynlighet vil føre til en stadig sterkere militærpolitisk rolle i denne del av vår verdensdel.

Da først Slovenia og deretter Kroatia rev seg løs fra Jugoslavia, var det først og fremst Forbundsrepublikken Tyskland som gikk inn for anerkjennelse. Tyskland fikk resten av EU-medlemmene med seg, og Kroatia ble anerkjent i januar 1992. Allerede anerkjennelsen bar bud om den politikk EU skulle komme til å føre overfor Kroatia. EU innførte helt fra begynnelsen det prinsipp at hjelp, enten av økonomisk eller annen art, ble gjort betinget av at mottakeren holdt seg til gjengse «vestlige» spilleregler, som respekt for menneskerettigheter og en god nabopolitikk.

EU begynte sin konkrete virksomhet i det tidligere Jugoslavia med å opprette et overvåkings- eller observasjons-korps; *EU Monitors*. Dette spilte en tildels nyttig rolle i innsamling av informasjon. *EU Monitors* har nå bare en håndfull representanter i området, med hovedkvarter i Sarajevo

Men EUs viktigste innsats ble den økonomiske hjelp og den politiske påvirkning. EU-ambassadene utgjør en mer eller mindre sluttet gruppe i hovedstedene. Når EU-gruppens fungerende formann, troikaen eller hele gruppen ber om å møte en statsråd eller statsministeren om en bestemt sak, blir det lagt merke til.

For å demonstrere sin rolle i området holdt EU i november 2000 et toppmøte i Zagreb, der det bl.a. ble lansert et felles hjelpeprogram på 4,65 milliarder Euro.

Andre internasjonale aktører

Av de andre organisasjoner, som har vært aktive i det sørøstlige Europa, bør særlig nevnes Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa, OSSE. Mandatet er imponerende: Politisk infrastruktur, demokratisering, gjennomføring av valg og folkeavstemninger, media, minoritetsrettigheter, juridiske spørsmål, politi-tjeneste og sikkerhetspolitikk.

NATO samarbeider nært med OSSE, særlig på Balkan, og dette er uttrykkelig nedfelt i Alliansens strategiske konsept av 1999.

OSSEs omfattende overvåking av demokratiseringen i suverene stater har vært sett på med blandede følelser både i Baltikum og på Balkan. Vedkommende land arbeider for å bli kvitt slik overvåking så snart som mulig, som et bevis på at eksamen er bestått.

Det siste organ som er opprettet for å bistå landene på Balkan, er den EU-ledede Stabilitetspakten. Undertegning av denne pakten har vært en klar forutsetning for å ta selv de første skritt henimot assosiering med EU. Paktens organer består av tre komiteer: En for demokratisering, en for økonomi og en for sikkerhetspolitikk. Den siste har norsk formann og kroatisk nestformann. Paktens koordinator Hombach (Tyskland) legger særlig vekt på å fremme handel og investeringer.

Som nevnt ovenfor - det internasjonale samfunns instrumenter, fra FN til de regionale mellomstatlige organisasjoner, skal bestrebe seg på å opptre som gjensidig supplerende og samarbeidende organer. Når det gjelder disse organisasjoners opptreden i det tidligere Jugoslavia, ser det ut til at de i det vesentlige har klart denne oppgave. Det foregår trolig rivaliseringer og sammenstøt internt. Men evnen til å fremstå, tross alt, som samordnede, er i seg selv en viktig forutsetning for suksess, særlig overfor de konfliktfylte situasjoner i befolkningen som bare synes å være enige i å motsette seg de multi-etniske løsninger, som verdenssamfunnet prøver å tvinge gjennom.

Det er satt opp felles mål for de internasjonale organisasjonene, men måten målene gjennomføres på, skjer stadig som reaksjoner på utspill og trusler fra dem den nye orden skal gjelde. Resultatet er at nær sagt hvilket som helst middel på hvilket som helst område kan tas i bruk. De høye representanter spiller rollen som opplyste enevoldsherskere. De finner det stadig berettiget og nødvendig å refse lokale krefters og myndigheters politiske og utenrikspolitiske initiativer.

De enkelte land og områder

a. Kroatia

Den første fredsbevarende operasjon i det tidligere Jugoslavia kom i stand da Serbias angrepskrig mot Kroatia tok slutt tidlig i 1992. Med FNs hjelp ble det oppnådd en våpenhvile. FNs Beskyttelsesstyrke (UNPROFOR, *UN Protection Force*) ble satt inn for å overvåke våpenhvilelinjene, mens forhandlinger om endelige grenser pågikk. FN-styrken fikk imidlertid snart en negativ opinion mot seg i Kroatia, først og fremst fordi den kunne anklages for bare å presidere over fortsatt serbisk okkupasjon av en fjerdedel av Kroatia. Serberne – særlig de som hadde opprettet sin egen stat i Krajina, innen Kroatia – nektet stort sett å forhandle. Dermed satt Kroatia i en felle – enten måtte regjeringen la den serbiske okkupasjon festne seg over stadig lengre tid, eller velte våpenhvilen, kaste ut FN-troppene og ta saken i sin egen hånd. Kroatias president, general Franjo Tudjman, valgte det siste, og klarte på kort tid å drive ut de serbiske styrker fra deres urettmessige posisjoner.

Det var en triumf for maktbruk og et banesår for både FNs diplomati og militære fredsbevaring. FN-linjen ble dessuten mindre troverdig fordi flere enkeltland, særlig USA, ble antatt å ha bidratt vesentlig til å gjennomføre Kroatias militære oppbygging, som gjorde den militære triumf mulig. Troen på FN som fredsbevarer, som et organ som kunne slå tilbake en aggressor og skape rettferdighet, ble ikke den samme igjen i Kroatia.

Dette betød ikke at FN ble uten oppgaver i Kroatia. Den siste oppgave ble å styre overgangen fra serbisk okkupasjon til et multi-etnisk og demokratisk Øst-Slavonia, i Kroatias nord-østlige hjørne. Med sterk pådriving fra bl.a. FN-mekler Torvald Stoltenberg ble det dannet et FN-regime for overgangsperioden, UNTAES (*UN Transitional Administration for East-Slavonia*). Styrken ble ledet av den handlekraftige amerikanske general Klein, som utnyttet sine vide fullmakter godt. UNTAES skulle sørge for en ordnet overføring av myndighet, gjennomføre lokale valg og for at kroater, som hadde flyktet fra sine hjem, skulle få vende tilbake. Samtidig skulle man sørge

for at serbernes menneskerettigheter ble respektert. Den etniske balanse i politikorpset fra før krigen skulle gjenopprettes, noe de lokale myndigheter neppe hadde klart alene. Til hjelp i dette arbeide ble det satt inn en internasjonal sivil politistyrke.

EU hadde, som nevnt ovenfor, på grunn av sin pådriverrolle for anerkjennelse av Kroatia, et spesielt ansvar og spilte en aktiv rolle fra begynnelsen av landets nasjonale utvikling.

Listen over andre internasjonale organisasjoner som har spilt en rolle i Kroatia, er lang. Her skal bare nevnes OSSE og Stabilitetspakten.

OSSEs virksomhet i overgangen til kroatisk overtakelse av Øst-Slavonia har vært blandt de viktigste. Virksomheten har vært anlagt på et nært samarbeid med andre organisasjoner, særlig med UNHCR. Siden begge organisasjoner var ansvarlige for tilbakevending av flyktninger, var det naturlig at de sluttet seg sammen, f. eks. på den måte at de utarbeidet felles rapporter. De stilte seg dessuten i spissen for systematisk samarbeid med alle offisielle organer som ytte hjelp til området. Alt i alt ble dette en av de mest vellykkede operasjoner i overgangen til fred på Balkan.

I året 2001 står diskusjonen om hvorvidt OSSEs overvåking av demokratiseringsprosessen i Kroatia skal avvikles. Fra 120 personer i 1996 er OSSEs stab nå bare noen få dusin medarbeidere. Kroatia mener tiden er moden for avvikling. EU støtter dette standpunkt. Man vil dermed ha et godt eksempel å vise for seg, et bevis på at man har lyktes i alle fall ett land. Kroatia skal dermed bli stående som det gode eksempel på et land som er forvandlet med vestlig støtte. OSSE mener imidlertid der er mye som er ugjørt i Kroatias demokratiseringsprosess og at en del av virksomheten bør fortsette. Det kan bli tale om et halvt års fortsettelse på nåværende nivå, og deretter en seks måneders avviklingsperiode inn i 2002.

Som nevnt har Stabilitetspaktens koordinator arbeidet aktivt med å utvikle samarbeid mellom de nye land i området. Kroatia har satt seg imot et slikt samarbeid, med land som kroatene mener tilhører en annen kulturkrets enn de selv. Kroatia har etterhvert akseptert å delta, men med den forståelse at

tilnærming i regionen skal gå parallellt med, men ikke komme i stedet for, tilnærming til «Europa» - et ord som på disse breddegrader står for Vest-Europa eller EU.

b) Bosnia og Herzegovina

Parallelt med krigen mellom Serbia og Kroatia foregikk det en videre oppløsning av de gamle bånd mellom folkegruppene i delrepublikken Bosnia og Herzegovina. Den serbiske folkegruppe ønsket å bryte ut og slutte seg til moderlandet Serbia. Tilsvarende ønsket det kroatisk befolkningselement i sør å slutte seg til det nye Kroatia. I de interne kamper var frontene så uklare at alle de tre partene på ett eller annet tidspunkt på visse steder opplevde å kjempe mot begge de to andre. Mest tragisk var serbernes 19 måneder lange bombardering av hovedstaden Sarajevo. Tallrike fredsforøk mislyktes, inntil USA i 1995 klarte å samle partene til en fredskonferanse i Dayton, Ohio.

Partene var motvillige, og det som kom ut av konferansen var en påtvunget fredsordning. Den fastslo at B-H skulle fastholdes som en politisk enhet. Folkegruppene skulle reintegreres. Den etniske rensing skulle reverseres og flyktninger skulle vende tilbake til sine hjem. De tre deler av landet skulle danne en felles regjering.

Men det ble få resultater. Serberne tiltvang seg en spesiell status som Republika Srpska. Kroatenes område (Herzeg-Bosna) hadde lenge de facto en status som en del av Kroatia. Først etter regjeringsskiftet i Zagreb i 2000 tok den nye regjering offentlig stilling mot en slik praksis. Men i april 2001 erklærte ledelsen for kroatene at deres mål var en egen stat, på linje med Srpska.

Det var ikke mulig å få noen av gruppene til å respektere Dayton-avtalen av egen fri vilje. Det skulle en internasjonal styrke under ledelse av NATO rette på. Styrken på 60 000 mann fikk et mandat som omfattet ikke bare fredsbevaring, men innføring av et felles, demokratisk regime, som de fleste, unntatt bosnierne, var imot. Styrken er senere redusert til ca. 20 000 mann.

Til å gjennomføre mandatet ble det også utnevnt en Høykommissær som

skulle lede prosessen. Dette var et opplegg til et fullt internasjonalt formynderskap. En slik overtakelse kan vel strengt tatt bare anses som legitim hvis det fører til oppretting av en legitim stat. Det er det hittil få tegn til. Den felles regjering i Sarajevo har formelt ansvar for en del funksjoner, men ikke felles budsjettmidler til å utøve sine funksjoner. De tre enheter har fremdeles hver sin hær og hver sin etterretningstjeneste. Bare når det gjelder økonomi og gjenreisning er der gjort betydelige fremskritt. Landets sentralbank er gjenopprettet og satt under ledelse av en internasjonal guvernør.

I frustrasjon over mangel på medvirkning har det internasjonale samfunn overtatt nye maktposisjoner. Høykommissæren er blitt opphøyd til den sentrale lovgivende makt. Fredsgjennomføringsrådet bemyndiget ham i 1997 bl.a. til å sette i verk lover og å avskjedige embetsmenn som hindrer fredsprosessen.

Seks år etter Dayton-avtalen viser utviklingen et skinn-demokrati, som bare kan fortsette så lenge det internasjonale samfunn bruker sine maktmidler, militære og økonomiske. Man kan som pressmiddel love eller tilbakeholde hjelp av betydelige dimensjoner. Og det virker.

Det internasjonale samfunns rolle kan føre til bisarre tiltak: I april 2001 ble, i følge Newsweek, utenlandske kontrollører først nektet adgang til dokumenter som var antatt å inneholde bevis på fremtredende kroatisk-bosniske politikeres kriminelle aktivitet. Den internasjonale militærstyrke ble tilkalt. I nattens mørke ble banken omringet av 400 NATO-soldater, 80 armerte kjøretøyer og 20 helikoptere. Styrken klarte ved bruk av sprengstoff og skjærebrennere å sikre seg dokumentene og overlevere dem til revisorer.

Bare innen den bosniske folkegruppe er der sympati for selve målet med Dayton-avtalen. Men det skal godt gjøres å finne en bosniak som er tilfreds med Dayton i praksis. Bare en ting er også disse enige om: Hvis den internasjonale styrke trekkes ut, vil det bli ny borgerkrig, og det er verre enn den nåværende situasjon.

Et møte i slutten av mai 2001 mellom B-H.s lederskap og Jugoslavias nye regjering i Beograd synes å ha resultert i nye samarbeidstiltak mellom de to land. Men det må ventes at slike samarbeidsavtaler i praksis først og fremst vil

fremme samarbeid mellom Jugoslavia og den serbiske del av B-H.

c) Kosovo

Siden 1980-årene hadde den økende albanske befolkningsandel i Kosovo fått sine rettigheter og muligheter beskåret. OSSE prøvde på et tidlig tidspunkt å utøve sin hovedoppgave, nemlig å forebygge væpnet konflikt. Et sendelag ledet av ambassadør Tore Bøgh fra Norge ble oppnevnt. Men Jugoslavia var suspendert fra medlemskap i OSSE, og sendelaget fikk ikke akseptable arbeidsvilkår.

OSSEs største oppgave hittil var å opprette *Kosovo Verification Mission* (KVM) i 1999. Men den fant det ikke mulig å stabilisere situasjonen og måtte skyndsomt trekke seg ut like før NATOs bombing ble igangsatt.

Etter tallrike advarsler fra det internasjonale samfunn så NATO intet alternativ til å bombe den serbiske part til forhandlingsbordet i mars 1999. Etter 3 måneders bombing av mål både i Kosovo og selve Serbia, var ledelsen i Beograd villig til å forhandle. Det ble en nærmest betingelsesløs kapitulasjon, bortsett fra at president Slobodan Milosevic i første omgang fikk lov til å fortsette. Det ble overlatt til serberne selv å skifte ham ut. Dette var et meget viktig og riktig trekk. Uten det kunne det internasjonale samfunn blitt sittende med enda et formynderskap.

I Kosovo var forholdet mellom de to folkegruppene så prekärt at NATO måtte forsere inn en styrke som kunne stoppe blodsutgytelsen. Ved resolusjon 1244 opprettet FN en sivil administrasjon over Kosovo. Resolusjonen godkjente samtidig NATOs sikkerhets-nærvær og politiske rolle i området.

Mens man først måtte søke å redde det albanske flertall, måtte man gradvis gå over til å beskytte de gjenværende serbere fra albanernes angrep.

Den seierrike albanske gerilja, UCK, skulle delvis gå over i den sivile politistyrke. De øvrige elementer av styrken skulle avvæpnes, men det skulle snart vise seg at UCK fremdeles var intakt.

Også i Kosovo ble den samlede makt og myndighet delt mellom en militær NATO-del og en sivil FN-del, (UNMIK, *UN Mission in Kosovo*).

Ved en fleksibel tolkning av mandatene ser det ut til at samordningen mellom de forskjellige representanter for det internasjonale samfunn går upåklagelig. Det holdes daglige samordningsmøter mellom KFOR og UNMIK.

Den etniske diskriminering mellom serbere og albanere fortsetter. I en felles rapport av 3. april 2001 fra OSSE og UNHCR fremgår det at diskrimineringen er mer bevisst og bedre organisert og målrettet enn før. Mønstrer er i hovedsak lik det som er oppstått i B-H – et stort internasjonalt apparat, vel samordnet og en befolkning som bare motvillig og under tvang holder seg noenlunde i ro. Den internasjonale innsats har ikke hindret den albanske gerilja fra å engasjere seg i den indre makedonske konflikt.

Kosovo skal etter planen bli et parlamentarisk demokrati. Valg skal finne sted 17. november. Kosovo-albanerne og serberne har ikke kunnet bli enige om en grunnlov. Den er utformet og pålagt av UNMIK-sjefen Hans Hækkerup. Den innebærer alminnelige valg, men ikke folkeavstemning om løsrivelse fra Serbia. Den nye regjering vil få overlatt 80 prosent av oppgavene, heter det i FNs plan. FNs representant vil beholde ansvaret for utenrikspolitikk, forsvar og rettsvesen.

Også i Kosovo er det skremmende å forestille seg hva som kan skje hvis det internasjonale nærvær skulle bli trukket ut. Området blir øyensynlig stadig mer avhengig av KFOR.

d) Makedonia

Også i denne stat, utgått av det gamle Jugoslavia, ble det gjort tidlige forsøk fra det internasjonale samfunn på å forebygge åpen konflikt mellom det slavisk-makedonske flertall og det (voksende) albanske mindretall. Det ble opprettet en FNs stabiliseringsstyrke, men denne måtte forlate landet etter press fra Kina etter at Makedonia overraskende anerkjente Taiwan.

Den konflikt som brøt ut våren 2001 mellom Makedonias regjering og grupper av albanske geriljatropper, synes å fortsette, med stadig mer voldsbruk. Unionens koordinator Javier Solana og det svenske formannskap var på plass i Skopje sammen med NATOs George Robertson. De formante til fredelige

løsninger, men den makedonske regjering lot seg ikke overtale til å avstå fra massiv våpenbruk mot geriljaen.

NATO kunne, med sitt militære nærvær, være mer konkret og hadde allerede i mars oppfordret de medlemsland, som hadde styrker i Kosovo om å forsterke disse for blant annet å kunne bistå med grenseovervåking. Men for EU ble dette en viktig markering av viljen til sikkerhetspolitisk profilering i det sør-østlige Europa.

Erfaringer og fremtidsutsikter

Aldri har verdenssamfunnet fått så store utfordringer og så rik erfaring i fredsbevaring, demokratibyggning og økonomisk og humanitær bistand som i det siste tiår. Erfaringene er ikke entydig oppmuntrende og gir ikke grunnlag for klare konklusjoner om hva som må gjøres i fremtiden.

For å begynne med det enkleste: Erfaringene med humanitær og annen bistand gir grunn til å si at det internasjonale samfunn, tross feil og mangler, har vist at det kan mobilisere ressurser og bruke det meste av dem med rimelig effektivitet. En viktig del av den militære internasjonale innsats har gått ut på å beskytte hjelpeforsendelser.

Et sentralt punkt i vurderingen av hvordan de tallrike internasjonale aktører skiller seg fra oppgavene, er hvordan de klarer å koordinere sine krefter. Det ser ut til at de har lykket godt, noe som sannsynligvis har meget å gjøre med at det stort sett dreier seg om virksomhet ledet av likesinnede representanter fra den vestlige krets, med felles erfaringer i *inter-operability* fra NATO-aktiviteter.

Tanken om at verdenssamfunnet må søke å forebygge konflikter heller enn å komme inn med våpenmakt senere, står sterkt. Men troen på at det kan gjøres i det sør-østlige Europa, er ikke blitt bekreftet. Tilbakeslagene i Makedonia-konflikten viser klart hvilken vanskelig oppgave dette er.

Når det gjelder demokratibyggning har forsøkene vært basert på en oppfatning om at de tre folkegrupper tross alt ønsker og er modne for å leve sammen, midt i en oppblussing av det århundregamle hat mellom

folkegruppene. Det er vel et åpent spørsmål om dette best kan skje ved å insistere på Dayton-modellen eller ved å la folkegruppene leve i mer nasjonalt pregede enheter inntil hatet og mistroen legges seg noe. Demokrati etter Dayton-modellen er bygget på etnisk representasjon heller enn politiske partier og lider derved av en grunnleggende svakhet i forhold til modellens målsetting på dette punkt.

«Det internasjonale samfunns strategi for Balkan er å bringe landene i det tidligere Jugoslavia inn i Europa som velstående og stabile partnere», erklærte kommissær Wolfgang Petritsch i Sarajevo (Newsweek, 30.04.01). Det skal dristighet til å uttrykke slike visjoner. Men det vestlige verdenssamfunn har neppe noe alternativ til å forsøke. Det er satset så meget på fred på Balkan, at en oppgivelse av denne strategi ville være et for stort nederlag å ta, særlig like etter EUs inntreden på arenaen med basis i Den sikkerhets- og militærpolitiske profil.

Det foreligger allerede en del konkrete tilløp til en slik integrering. Kroatia er kronexemplet på at et land, tross krig og etniske motsetninger, og med hjelp, overvåking og press utenfra, kan nærme seg resten av Europa. Landet er allerede aktivt medlem av Partnerskap for fred (PfP). Den kroatiske forsvarsminister deltar som observatør i møter av de ni kandidatland til NATO. Kroatias forsvarspolitik er basert på en forutsetning om fremtidig medlemskap i NATO. En Stabiliserings- og assosieringsavtale (SAA) med EU ble foreløpig undertegnet medio mai.

Også Makedonia har fått en Stabiliserings- og assosieringsavtale med EU, på tross av at landet ikke har vært helt samarbeidsvillig når det gjelder minoritetspolitikken. Undertegningen av avtalen ble foretatt som et middel til å bevege Makedonia til å samarbeide om en fredelig løsning i konflikten med albanerne.

Øvrige land i området ligger tildels langt etter i løypa, men f. eks. for Albania er det allerede tale om en foreløpig avtale med NATO. En slik «små skrittets politikk» blir sannsynligvis både NATOs og EUs politikk fremover. Begge organisasjoners utvidelse østover blir, som i Makedonias tilfelle, influert

både av langsiktige og av kortsiktige, taktiske hensyn.

EU tar nå, fra og med krisen i Makedonia våren 2001, tydelig sikte på en mer aktiv rolle på Balkan, også sikkerhetspolitisk, muligens som koordinator for Europa. Men bare USA synes å ha den tyngde som trengs for å ta de avgjørende skritt i Balkan-konfliktene. Holdningene synes vel avstemte i det ytre, men det sier seg selv at det her kan bli en konkurranse mellom NATO og det nye sikkerhetspolitiske EU om lederstillingen. Situasjonen viser klart behovet for en avklaring mellom de to organisasjoner og om USAs rolle i sørøst-Europa.

De ni kandidatlandene til NATO-medlemskap holdt i mai en konferanse på statsministerplan, der de uttrykte sine holdninger til de to organisasjoners planer. De uttalte at NATO forblir kjernen i transatlantisk sikkerhet og at den nye sikkerhetsdimensjon i EU vil styrke NATOs kapasitet. Disse komplementære og gjensidig forsterkende organisasjoner er grunnlaget for det euro-atlantiske fellesskap og utgjør det sikkerhetspolitiske rammeverk som våre nasjoner stoler på.

Spørsmålet om utvidelse av disse organisasjoner i denne del av verden må ses mer som rettet mot interne enn eksterne trusler mot freden i området. De nye land i området grenser til NATO-landene Ungarn samt til Hellas og Tyrkia. De to sistnevnte har vært gode eksempler på at medlemskap i sikkerhetsorganisasjonen kan hindre konflikter mellom medlemmene. De øvrige to naboland er Romania og Bulgaria, som ventes å bli alliansemedlemmer før det blir aktuelt for de tidligere jugoslavere.

Både NATOs og EUs utvidelse østover blir influert av kortsiktige behov, i tillegg til de langsiktige vurderinger.

Utviklingen i Vest-Europa vil lenge bli influert av sin påtvungne rolle på Balkan. Utformingen av EUs militære profil vil bli preget av forholdet mellom NATO og EU på denne arena. NATO holdt sist i mai sitt første utenriksministermøte i et tidligere østblokk-land, i Ungarn, med deltakelse av EU-ministre. Den politiske dagsorden var preget av farene på Balkan, samtidig som EU strebet etter å få en avklaring i sin rolle med sikte på en

operasjonell sikkerhets- og forsvarsmessig rolle allerede fra neste år. Man oppnådde enighet om en felles erklæring mellom NATO og EU om konfliktene i det sør-østlige Europa. Dette ble en demonstrasjon av det nye sikkerhetspolitiske landskap vi nå står foran.

Forsøk på å forutsi den uforutsigbare utvikling på Balkan er ikke bare en akademisk øvelse fra norsk og andre deltakerlands side. Behovene for utenlandsk overvåking i denne del av Europa er til en viss grad dimensjonerende for vårt forsvar. Det kan være plausibelt å legge til grunn, at det vil være behov for omtrent den samme innsats som idag i 10 - 20 år fremover.

Andre utgivelser i Det sikkerhetspolitiske bibliotek

- 10/97 **Jørgen Kosmo**
Norwegian security and defence policy - future challenges.
- 11/97 **Svein Gunnar Simonsen**
Reluctant peacemongers, Aleksandr Lebed, the Kremlin, and the Khasavyurt accords.
- 12/97 **Bjørn Olav Knutsen**
Amerikansk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging.
- 1/98 **Christian Borch**
Europas vanskelige veivalg.
- 2/98 **Jahn Otto Johansen**
Sentral- og Øst-Europas år.
- 3/98 **Jakub M. Godzimirski**
The Visegrad Group, The Commonwealth of Independent States and Council of Baltic Sea States.
- 4/98 **Clive Archer**
Norden and the security of the Baltic states.
- 5/98 **Fjærvoll, Klaiber, Chesire**
The future challenges to Norwegian defence and security Policy.
- 6/98 **Aslaug Haga**
Norway's petroleum activities: The foreign policy agenda.
- Bjørnar Kibsgaard**
Why energy has become a security policy problem.
- 7/98 **Kenneth B. Moss**
U.S.-European relations and the changing balance between the President and Congress.
- 8/98 **Knut Vollebæk**
Norwegian security policy in a changing Europe.
- 9/98 **Gedde-Dahl, Hendriksen, Midttun og Moen**
Norge og Øst-Europa 1945-65.
- 10/98 **Knut Vollebæk**
The 1999 Norwegian OSCE chairmanship.
- Bronislaw Geremek**
Current challenges for the OSCE and the role of the chairmanship.
- 11/98 **Pavel K. Baev:**
Russia's policies in secessionist conflicts in Europe in the 1990s.
- 12/98 **Jakub M. Godzimirski**
Russian security policy objectives in the Baltic sea and the Barents area.
- 1/99 **Jahn Otto Johansen**
Tyskland i hjertet av Europa.
- 2/99 **Fostervoll, Gjerde, Petersen og Bondevik**
NATO's 50-års jubileum.
- 3/99 **Aage Borchgrevink**
Bakgrunnen for konflikten i Kosovo og OSSEs rolle.
- Terje Lund**
Interne konflikter og humanitær intervensjon.
- 4/99 **Alyson J.K. Bailes**
The new european defence debate.
- 5/99 **Idås, Wiborg, Surlien og Storberg**
USA og Vest-Europa 1945 - 1965.
- 6/99 **Geir Hågen Karlsen**
Militær støtte til de baltiske land: erfaringer og anbefalinger.
- 7/99 **Knut Vollebæk**
Det nye NATO og konsekvenser for Norge.
Vedlegg med NATO's strategiske konsept i norsk oversettelse.

- 8/99 **Eldbjørg Løwer**
Forsvarspolitiske utfordringer.
- 9/99 **Fredrik Bull-Hansen**
En all-europeisk sikkerhet etter bomber overBalkan.
- 1/00 **John Berg**
Europeisk forsvarsidentitet - europeisk forsvarsindustri
- 2/00 **Tor Aagaard Borgersen**
Forsvaret i skuddlinjen
Olav Martin Kvalsvik
Ikke-intervensjon og humanitære prinsipper
- 3/00 **Jahn Otto Johansen**
Sentral og Øst-Europas fremtid
- 4/00 **Bjørn Olav Knutsen, Alf Granviken, Mats Ruge Holte, Anders Kjøberg og Finn Aagaard**
Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom
- 5/00 **Gábor Iklódy**
The Kosovo conflict - experiences of a new NATO member
- 6/00 **Christian Borch**
NATO etter Kosovo
- 7/00 **Dan Smith**
National sovereignty and citizens' rights: Having it both ways
- 8/00 **Jakub M. Godzimirski**
Russian National Security Concepts 1997-2000. A Comparative Analysis
- 9/00 **Bjørnar Kibsgaard**
Norske havområder: Strategiske og sikkerhetspolitiske utfordringer
- 10/00 **Tormod Petter Svennevig**
Sikkerhet og samarbeid rundt Østersjøen
- 1/01 **Andreas Selliaas**
Kaliningrad - en spesiell region i Russland
- 2/01 **Kjeld G. H. Hillingsø**
Det danske forsvaret i omstilling
- 3/01 **Bjørnar Kibsgaard**
Norge i energiens geopolitikk
- 4/01 **Jahn Otto Johansen**
Øst-Europas plass i fremtidens Europa
- 5/01 **Andrej Fjodorov m. fl.**
Hva er Russlands interesser i Nord-Europa?
- 6/01 **Pavel Baev**
Putin's Military Reform: Two Trajectories for the First Presidency
- 7/01 **Olav Orheim**
What are the strategic challenges Norway is facing in the High North?
- 8/01 **Ole Gunnar Austvik**
Norge som storeksporthør av gass: Utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner
- 9/01 **Arkady Moshes**
Russian Policy in the Baltic Sea Region in 2000-s: First Results and Future Prospects
- 10/01 **Bjørn Olav Knutsen**
EU - En militær stormakt? Kooperativ sikkerhet og integrasjon som grunnlag for europeisk samarbeid
- 11/01 **Jahn Otto Johansen**
Tysk utenrikspolitikk før og nå