

# NATO *nytt*

VINTER 2000-2001

## Fem år etter Dayton



Dette nummer utgis etter bemyndigelse av NATOs Generalsekretær. Det er ment å bidra til en konstruktiv diskusjon om atlantiske problemer. Artiklene representerer derfor ikke nødvendigvis det offisielle syn eller politikk til regjeringene i NATOs medlemsland.

Lay-out og illustrasjoner: NATOs grafiske tjeneste og fototjenesten NATOs Informasjons-tjeneste, 1110 Brussel, Belgia.

**Redaktør:** Christopher Bennett  
**Assisterende redaktør:** Vicki Nielsen  
**Produksjonsassistent:** Felicity Breeze  
**Layout:** NATO Graphics Studio

Artiklene kan gjengis etter innhentet tillatelse fra redaktøren, dersom NATO Nytt oppgis som kilde. Signerte artikler kan bare benyttes når de er forsynt med forfatterens navn.

NATO Nytt gis ut tre ganger i året på engelsk (NATO Review), så vel som på tsjekkisk, dansk (NATO Nyt), fransk (Revue de l'OTAN), gresk (Deltio NATO), hollandsk (NAVO Kroniek), italiensk (Rivista della NATO), polsk (Przegląd NATO), portugisisk (Noticias da OTAN), spansk (Revista de la OTAN), tyrkisk (NATO Dergisi), tysk (NATO Brief) og ungarsk (NATO Tükör). En utgave årlig utgis på islandsk (NATO Fréttir), og enkelte utgaver kommer også på russisk og ukrainsk.

NATO Nytt gis også ut på world wide web sammen med andre NATO-publikasjoner på [HTTP://WWW.NATO.INT/](http://WWW.NATO.INT/)

Publikasjonene kan bestilles fra:  
 NATO Office of Information and Press  
 1110 Brussels, Belgium  
 Fax: (32-2) 707.4579  
 E-mail: [DISTRIBUTION@HQ.NATO.INT](mailto:DISTRIBUTION@HQ.NATO.INT)

En del publikasjoner kan også bestilles fra:  
 Den norske Atlanterhavskomiteé  
 Fr. Nansens Plass, 0160 Oslo.

Trykk:  
 Hegland Trykkeri A.s, tlf. 38 32 69 69

ISSN 0255-3813

Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia er merket med (\*) og refererer til følgende fotnote: Tyrkia anerkjenner Republikken Makedonia ved dens konstitusjonelle navn.

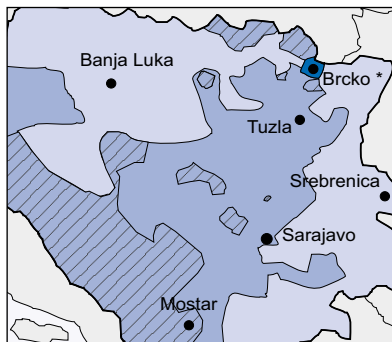
# innhold

## FOKUS PÅ NATO

**4**  
 Nytt fra Alliansen

## FEM ÅR ETTER DAYTON

**6**  
**Hvorhen Bosnia?**  
 Gerald Knaus og Marcus Cox undersøker freden i Bosnia fem år etter at våpnene tiet og vurderer utsiktene for en selvdrevet prosess.



**12**  
**Å søke sikkerhetsløsninger**  
 David Lightburn gir en oversikt over Bosnias militære landskap og analyserer internasjonale programmer som har som mål å bygge lang-siktig sikkerhet.



**PÅ FORSIDEN**  
 Amerikanske soldater i Iverksettingsstyrken (IFOR) deplojerer til Bosnia og Hercegovina i desember 1995 for å kontrollere gjennomføringen av Dayton-avtalen.

**16**  
**Mediakriger**  
 Daniel Deluce drøfter mediereformen i Bosnia, som begynte for alvor da fredsbevarere tok sendere som tilhørte det bosnisk-serbiske fjernsyn.



**DEBATTNytt**  
**22**  
**Er det på tide å omskrive Dayton?**

**TONY BORDEN VS DANIEL SERWER**  
 Vil det å omskrive Dayton hjelpe eller forsinke Bosnia? Hvordan kan det gjøres?

HOVEDNYTT

28

**Partnere på nettet**

29

**Albanias katastrofeplanlegging**

OMTALENYTT

30

**Bøker om Bosnia**

Christopher Bennett anmelder litteratur om Bosnia utgitt i løpet av siste tiår.



SIKKERHETSPØRSMÅL

32

**Å tenke sikkerhet på nytt**

Chris Donnelly belyser de nye truslene mot sikkerheten og oppfordrer til å anvende robuste strategier for å bekjempe dem.



# forord

Da min forgjenger Paul-Henri Spaak lanserte NATO Nytt på slutten av 1950-årene, gjorde han det fordi han trodde på ideenes makt, betydningen av debatt i beslutningsprosessen, og fordelene ved kritisk analyse. Han hadde selvfølgelig helt rett og i forbindelse med Den kalde krigen, ble NATO Nytt et viktig forum for å undersøke nye tilnæringsmåter for å ta opp datidens helt klare sikkerhetsutfordringer.

Mer enn 40 år senere har det euro-atlantiske sikkerhetsmiljøet endret seg så mye at det nesten ikke kan kjennes igjen. I dag står vi overfor en større variasjon av sikkerhetsutfordringer - fra krisehåndtering til fredsbevaring, til spredning og terrorisme. Vi har også nye muligheter til å bygge fred og sikkerhet over hele det euro-atlantiske området, gjennom kreative og fokuserte partnerskap og samarbeid. Som et resultat er behovet for nye ideer, for åpen diskusjon og forskning med høy kvalitet, om noe, større enn noen gang. Det er derfor vi har et oppdatert og fornyet NATO Nytt. Det nye NATO Nytt vil selvfølgelig fortsatt bidra til en konstruktiv diskusjon om atlantiske spørsmål og fortsette å være et forum for en moden, demokratisk debatt og utveksling av ideer. Det vil ikke forandres. Det oppdaterte NATO Nytt vil imidlertid fokusere på dagens og morgendagens sikkerhetsproblemer på en enda mer utfordrende måte, for å gi et betydelig bidrag til internasjonal diskusjon og beslutningsprosess. Det vil også ha et mer leservennlig layout. Du har første utgave av det fornyede NATO Nytt i din hånd. Jeg håper du vil like det.

Denne utgaven av NATO Nytt er den rette til å gjøre forbedringer og tilpasninger. Den minnes 5-årsjubileet for deployering av NATOs første fredsbevarende misjon - en operasjon som på en avgjørende måte endret Alliansen og dens rolle i euro-atlantisk sikkerhet. Og samtidig som Alliansen har vokst for å ta på seg en rekke nye oppgaver og roller siden da, er fortsatt bidraget til stabilitet og sikkerhet i Bosnia og Hercegovina en avgjørende oppgave for NATO. I de fem årene siden NATO-ledede styrker for første gang deployerte til Bosnia, har mye endret seg til det bedre og det har ikke vært noe tilbakefall til fiendtligheter. Mens vi går inn i det 21. århundre, har imidlertid svarene på komplekse og langsiktige problemer enkelte ganger vist seg å være vanskelige å få tak i og det er stadig viktigere å analysere disse problemene åpent, for å finne varige løsninger. Jeg har tillit til at du vil se at denne utgaven av NATO Nytt gir et viktig bidrag til denne viktige diskusjonen.

*Lord Robertson*

# FOKUS PÅ NATO

Besøk i Kosovo

**Lord Robertson** besøkte **Kosovo** den 30. november der han advarte både serbere og etniske albanere mot å støtte militante ekstremister i Presevo-dalen.

Den 28. november møtte **Lord Robertson** Latvias president **Vaira Vike-Freiberga** i NATO for å diskutere forberedelser for mulig NATO-medlemskap. Senere møtte han president **Aleksander Kwasniewski** fra Polen for å diskutere forsvarsreform.

Slovakias statsminister **Mikulas Dzurinda** møtte **Lord Robertson** i NATO den 24. november.

**Lord Robertson** besøkte **Tyrkia** den 22-23. november for å møte Tyrkias statsminister **Bülent Ecevit** og tale til Den tyrkiske stiftelse for økonomiske og sosiale studier.

Tysklands kansler **Gerhard Schröder** besøkte NATO den 22. november for å diskutere den siste utviklingen innen EU-NATOs sikkerhetssamarbeid, Tysklands forsvarsreform og situasjonen på Balkan med **Lord Robertson**.

**Lord Robertson** var til stede på den 46. årlige sesjonen i **NATOs parlamentariske forsamling**, som fant sted fra 18. til 21. november i **Berlin**, Tyskland.

Soros-diskusjoner



**George Soros** besøkte NATO den 9. november for å diskutere mulig samarbeid for å styrke demokratiske samfunn i Sørøst-Europa og Sentral-Asia med **Lord Robertson**.

Bulgarias statsminister **Ivan Kostov** møtte **Lord Robertson** i NATO den 20. november for å diskutere militær reform, Bulgarias forberedelser for mulig NATO-medlemskap, og utviklingen i Sørøst-Europa.

Den 8. og 9. november holdt **NATOs Militærkomité** sitt årlige to-dagers møte på forsvarssjefs nivå.

**NATOs Militærkomité** besøkte Kosovo og Bosnia og Hercegovina (Bosnia) for å vurdere fredsprosessen, møte **KFORs** og **SFORs** sjef, ledere for andre, internasjonale organisasjoner og lokale politiske og militære ledere.

**Lord Robertson** var til stede på hovedforsamlingen i **Den atlantiske traktats forbund** i Budapest, Ungarn fra 31. oktober til 3. november og møtte senere Ungarns president **Ferenc Mádl** og statsminister **Viktor Orbán**.

Representanter fra **Verkhovna Rada** (Ukrainas parlament), **NATOs parlamentariske forsamling** og **NATOs** internasjonale sivile og militære staber var samlet i NATO den 2-3. november for å diskutere **NATO-Ukraina-samarbeidet**.

**Lord Robertson** talte til det faste rådet i **Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa** (OSSE) i Wien den 2. november. Han møtte også Østerrikes kansler **Wolfgang Schäussel**, utenriksminister og OSSEs nåværende leder **Benita Ferrero-Waldner** og forsvarsminister **Herbert Scheibner**.

Sikre valg

**Lord Robertson** uttrykte tilfredshet med gjennomføringen av **kommunevalgene i Kosovo** den 28. oktober. **KFOR** arbeidet nært sammen med **OSSE** og **FNs midlertidige administrasjon i Kosovo** for å opprettholde et sikkert miljø og sørge for logistikkstøtte.

Ni NATO- og 11 partnerland deltok i **Cooperative Determination 2000**, en data-støttet øvelse i **Luzern**, Sveits, mellom 1. og 10. november. **Røde Kors' internasjonale komité** og kontoret til **FNs høykommissær for flyktninger** deltok også i øvelsen, som hadde som mål å trene deltakere i

stabsprosedyrer for fredsstøtteoperasjoner.

11 NATO-land deltok i **ARRCADE Fusion 2000**, en krigsøvelse, i **Tyskland** i tiden 13-26. oktober under kommando av **Den allierte Europa-kommandos raske reaksjonskorps**.

I tiden 16-28. oktober deltok styrker fra 6 NATO-land i **Unified Spirit 2000**, en sjømilitær øvelse i **det vestlige Atlanterhav og Karibien**, for å utvikle interoperabilitet mellom multinasjonale fellesstyrker og evnen til å tilpasse operasjoner fra lavintensitet til høyintensitet konflikter.



**Lord Robertson** reiste til **Sveits** den 26. oktober i anledning landets folkeavstemning den 26. november om reduksjon av de sveitsiske forsvarsutgifter med 50% over ti år. Han møtte president og forsvarsminister **Adolf Ogi** og utenriksminister **Joseph Deiss**, og var tilstede på et symposium om **Sikkerhet gjennom samarbeid**.

**Konferansen for nasjonale materielanskaffelsesdirektører**, som tar seg av materielsamarbeid og anskaffelse blant NATO-medlemmene, møttes den 24. og 25. oktober i **Brussel**, Belgia.

**NATO-Ukraina-arbeidsgruppen for vitenskapelig og miljømessig samarbeid** møttes for første gang den 18. oktober 2000 i NATO.

Anklagers tale **Carla del Ponte**, anklager ved **Den internasjonale kriminaldomstol i Haag**, talte til **Det euro-atlantiske partnerskapsråd** den 18. oktober.



Den andre fasen av undervannsøvelsen **Cooperative Poseidon** fant sted i tiden 9-13. oktober i **Den Helder**, Nederland, etter en øvelse i **Stockholm** i mars i fjor. Målet er å utvikle felles sikkerhetsprosedyrer mellom NATO og partnerlandene, for å redusere risikoen for undervannsulkykker.

Sjefsskifte i KFOR

General **Carlo Cabigiosu** fra Italia overtok kommandoen over **KFOR** for seks måneder den 16. oktober. Han etterfulgte general **Juan Ortuño** fra Spania.

Under et to-dagers besøk til **Sofia**, **Bulgaria** fra 12 til 13. oktober, møtte **Lord Robertson** president **Petar Stoyanov** og statsminister **Ivan Kostov**. Han talte også til **Bulgarias atlantehavsklubb** og deltok i et møte med forsvarsministre fra landene som deltar i **NATOs Handlingsplan for medlemskap**.

Øvelse **Adventure Exchange 2000** fant sted i det nordlige **Hellas** fra 9. september til 4. oktober. Styrker fra 15 NATO-medlemsland trente for felles forsvar av **NATOs territorium**.

Øvelse **Destined Glory 2000**, som omfattet maritime, luft- og amfibiestyrker fra 8 NATO-land, fant sted i **Egeerhavet og det østlige Middelhav** i tiden 9.-25. oktober.

Under sitt tredje besøk (4-6. oktober) til **Ukraina** etter underskrivingen av **NATO-Ukraina-charteret** i 1997, møtte **NATOs politiske komité** seniorrepresentanter fra utenriksdeparte-

# FOKUS PÅ NATO

mentet, den ukrainske kommisjon for forbindelser med NATO og medlemmer av det ukrainske parlament.

Tre stipendmottagere under NATOs vitenskapsprogram - **Zhores I Alferov**, **Alan G MacDiarmid** og **Paul Greengard** - var med-mottakere av **Nobel-prisene** for henholdsvis fysikk, kjemi og fysiologi/medisin.



FNs generalsekretær **Kofi Annan** besøkte NATO den 5. oktober for å diskutere sikkerhetsutfordringer på Balkan, så vel som NATOs bidrag, som en regional organisasjon, til **FNs fredsbevarende operasjoner**.

## Vennskapshånd

I kjølvannet av fallet til den tidligere jugoslaviske president, Slobodan Milosevic, tilbød **Lord Robertson** en vennskapshånd til befolkningen i Den føderale republikk Jugoslavia. I en tale på et uformelt møte med **NATOs forsvarsministre i Birmingham**, England, den 10. oktober, ønsket Lord Robertson velkommen den demokratiske overgangen og lovet å hjelpe det jugoslaviske folket til å finne sin rettmessige plass i det euro-atlantiske samfunnet.

## Video-dialog

Under video-konferanser den 2. og 3. oktober diskuterte **Lord Robertson**, formann i Militærkomiteen admiral **Guido Venturoni** og **NATO-ambassadørene** fremgangen for KFORs oppdrag med avtroppende sjef for KFOR general **Juan Ortuño** og iverksettningen av Dayton-avtalen i Bosnia med Høykommissæren **Wolfgang**

**Petritsch** og sjefen for SFOR general **Michael L Dodson**.

Statsminister **Ljubco Georgievski** fra Den tidligere jugoslaviske republikken Makedonia(\*) besøkte **Lord Robertson** i NATO den 27. september.

Den 25. og 26. september reiste **Lord Robertson** til Georgia der han møtte president **Eduard Sjevardnadze** og flere statsråder.

**Trans-Carpathia 2000**, en katastrofehjelp-øvelse, fant sted i **Brussel**, Belgia og i **Uzhgorod**, Ukraina i tiden 20-29. september, og involverte soldater fra to NATO-medlemsland og ni partnerland.

## Fremtidige utfordringer

**Lord Robertson**, **NATO-ambassadører**, høyere NATO-embetsmenn, regjeringsekspert og akademikere møttes i **Berlin**, Tyskland den 21. og 22. september for å diskutere fremtidige Alliansen-utfordringer på den årlige **NATO-vurderingskonferansen**.

Den 20. september orienterte Øverstkommanderende for de allierte styrker i Europa (SACEUR), general **Joseph Ralston**, **Det nord-atlantiske råd** om KFORs og SFORs forberedelser for å gi sikkerhet under de kommende valgene i Kosovo og Bosnia.

**Lord Robertson** analyserte NATOs nye rolle i krisehåndtering og dens innflytelse på Alliansens agenda på et seminar som ble organisert av **George Marshall Center** i Garmisch, Tyskland, den 14. september, før han reiste til **NATOs forsvarshøyskole** i Roma, Italia for å holde Eisenhowerforelesningen om *The Relevance of Atlanticism*.

## Milepæl-møte

**Det nord-atlantiske råd** og **EUs militertidige politiske og sikkerhetskomité** møttes for første gang på ambassadørnivå i **Brussel**, Belgia den 19. september for å vurdere fremgangen i EU-NATOs ad hoc arbeidsgrupper, som er opprettet for å definere arrangementene for EUs tilgang til NATOs kollektive ressurser, og faste konsultasjonsmekanismer mellom de to organisasjonene.

## Bildt-orientering



**Carl Bildt**, FNs spesialutsending for Balkan, orienterte **Det nord-atlantiske råd** den 13. september om situasjonen på Balkan.

Øvelse **Cooperative Best Effort 2000** fant sted i **Cluj-Napoca** i det nordvestre **Romania** i tiden 11-22. september. Den involverte 400 soldater fra 8 NATO-land og 9 partnerland og 800 rumenske soldater, og fokuserte på operative aspekter ved fredsstøtte.

Slovenias statsminister **Andrej Bajuk** besøkte **Lord Robertson** i NATO den 13. september

Styrker fra 6 NATO-land og 8 partnerland gjennomførte en fredsstøtteøvelse, **Cooperative Key 2000**, som omfattet fly og sanitetspersonell, fra 4 til 15. september i det sørøstlige **Romania**.

**Det slovenske språktreningscenter** ble offisielt utpekt av NATO som det 7. **PfP** treningscenter. Senteret tilbyr kurs til deltakere fra alle partnerland som ønsker å lære engelsk.

**NATOs forsvarssjefer** møttes i **Athen**, Hellas, den 11. september og i **Istanbul**, Tyrkia den 15. september for å diskutere Balkan og vurdere NATOs styrkestruktur.

Den 8. september tok den amerikanske generalen **Michael L Dodson** over som sjef for **SFOR** i Bosnia etter den amerikanske generalen **Ronald Emerson Adams**.

## Atlanterhavskommandoen



Den amerikanske generalen **William F. Kernan** etterfulgte den amerikanske admiralen **Harold W Gehman Jr.** som NATOs **Øverstkommanderende for de allierte stridskrefter i Atlanterhavsområdet (SACLANT)** den 5. september 2000.

**Lord Robertson** var til stede på et symposium som ble organisert i **Reykjavik**, Island, den 6-7. september av SACLANT om "Fremtiden for den nord-atlantiske sikkerhet - nye strategiske imperativer". Han understreket betydningen av NATOs rolle i Kosovo, forbindelser med Russland, samarbeid med partnerlandene, økende EU-NATO samarbeid og behovet for å styrke allierte forsvarsevner.

## Jobb-snakk

På et møte i **Det faste fellelsråd** den 24. juli ga generaloberst **Valery Manilov**, første vise-sjef i generalstaben i Russlands væpnede styrker, en orientering om Russlands militærdoktrine og det russiske perspektiv på **Alliansens strategiske konsept**.

**Lord Robertson** besøkte Spania den 28. juli, og hadde møte med statsminister **José Maria Aznar**, forsvarsminister **Federico Trillo** og utenriksminister **Josep Pique**.

**Lord Robertson** besøkte Frankrike den 27. juli og møtte den franske statsminister **Lionel Jospin**.

(\*) Tyrkia anerkjenner Republikken Makedonia med dens konstitusjonelle navn



For mer informasjon se **NATO Update** på [www.nato.int/docu/update/index.htm](http://www.nato.int/docu/update/index.htm)

# Hvorhen Bosnia?

*Gerald Knaus og Marcus Cox undersøker freden i Bosnia fem år etter at våpnene tiet og vurderer utsiktene for en selvdrevet prosess.*



Underskriftseremoni: presidentene Slobodan Milosevic (t.v), Franjo Tudjman (i midten) og Alijza Izetbegovic (t.h) har alle måttet gi fra seg makten etter at Dayton-avtalen ble underskrevet den 14. desember 1995.

**F**em-årsjubileet for Dayton-avtalen kommer i en tid med feiring på Balkan. Regimene til Slobodan Milosevic og Franjo Tudjman, de nasjonalistiske ledere som slåss for å få til et Stor-Serbia og Kroatia fra ruinene av det tidligere Jugoslavia, har blitt endelig forkastet av sine egne folk, erstattet med regjeringer som håper å føre de to landene tilbake til den europeiske fold. Når de ikke lenger er fanget mellom rovgriske naboer som har til hensikt å lage bråk, har utsiktene for langsiktig fred i Bosnia og Hercegovina (Bosnia) aldri noen gang sett bedre ut.

Likevel er stemningen i Bosnia pessimistisk. En meningsmåling fra kort tid tilbake antydte at 70% av ungdommen ville forlate landet hvis de fikk muligheten. Selv om bosniere i økende grad er mer opptatt av jobb enn av

---

*Gerald Knaus er direktør for Initiativet for europeisk sikkerhet (ESI), en Berlin-basert tenketank og støttegruppe som arbeider med å hjelpe til å gjeninnføre stabilitet i det sørøstlige Europa. Marcus Cox er ESIs senior Bosnia-analytiker.*

---

etniske problemer, fortsetter de største politiske partiene å neglisjere de mange presserende behov til fordel for snevrene og ofte selvgode, politiske agendaer. Valgene i november 2000, som enkelte i det internasjonale samfunnet hadde håpet ville bli en konkurranse mellom reform-orienterte moderate og bakstreverske nasjonalister, ble i stedet et valg mot de nåværende politiske lederne, uansett deres politiske synspunkter. Det moderate sosial-demokratiske partiet (SDP) erstattet partiet for demokratisk handling, som hadde sittet lenge med makten, som den ledende politiske makt i områder på landsbygda som er dominert av bosniske muslimer. I de serbisk-dominerte delene av landet, der en vestlig-støttet regjering under statsminister Milorad Dodik hadde sittet ved makten siden 1998, kom imidlertid det partiet som ble grunnlagt av den tiltalte krigsforbryteren Radovan Karadzic, det serbisk-nasjonalistiske Serbiske demokratiske parti, tilbake og vant valgene.

Den internasjonale fredsmisjonen står nå overfor en rekke ekstremt alvorlige valg. Hvordan kan det tilpasse sin

politikk til et miljø der ledende, politiske partier fortsetter å stille spørsmål ved den grunnleggende legitimitet til de institusjonene som valgene holdes for? Hva kan læres av den gjentatte fiasko med å forsøke å støtte opp under enkelte favoritter? Hvordan kan de nødvendige langsiktige, gradvise konstitusjonelle og administrative reformer for å stabilisere det politiske system fortsette når et sammenbrudd av offentlige inntekter truer og det internasjonale samfunnets vilje til å fokusere på Bosnia minsker? Kan Bosnias splittede politiske krefter bli sveiset sammen til en tålelig effektiv stat tidsnok til å holde en stadig dypere økonomiske krise og utfordringer mot selve ideen om en bosnisk stat fra livet?

Dobbeltutfordringen med å komme til hektene etter en ødeleggende krig og forandre et kommunistisk system til et fritt marked, har så langt vist seg å overstige kapasiteten til landets skjøre institusjoner. Til tross for mer enn \$5 milliarder i internasjonal hjelp til gjenoppbygging, er Bosnias BNP fortsatt mindre enn halvparten av hva det var før krigen. Arbeidsløsheten er fortsatt høy og med gjennomsnittslønn som er godt under det en familie trenger, lever mer enn 60% av befolkningen i fattigdom. Utenlandske investorer har holdt seg borte, skremt av den langsomme fremgangen mot privatisering, det svake rettssystemet, og en mengde lite hjelpsomme bestemmelser. Enkelte regjeringer, inkludert den i Republika Srpska, er knapt nok i stand til å betjene sin utenlandsgjeld fra måned til måned.

Forsøk på å stoppe den økonomiske nedgangen har blitt hindret av svakheten i offentlige institusjoner på tvers av Bosnias mange lag av styrende organer. Fra begynnelsen ble Dayton-avtalen anerkjent som et vanskelig kompromiss, som skapte en stat som knapt nok hadde sentrale funksjoner som kunne være verdt navnet, mens det ble garantert selvstyre for de tre samfunnene gjennom et komplekst system av etnisk maktdeling. Statsfunksjonene er spredt over de to enhetene, ti føderale kantoner, 149 kommuner og det internasjonalt administrerte distriktet Brcko. De fleste av disse styringsnivåene er nyskapninger, og lider av en akutt mangel på offentlige tjenestemenn og kompetente, utøvende organer. Hele strukturen er så kompleks og ineffektiv at det alt for ofte ikke er noen som tar ansvar for å ta opp presserende sosiale og økonomiske problemer

For di konstitusjonelle organene er svake, utøves den virkelige makten bak lukkede dører, langt fra offentlighetens øyne eller demokratiske prosesser. Det mest åpenbare eksempel på dobbelmakt er den bosnisk-kroatiske parastaten Herzeg-Bosna, som, selv om den ble formelt oppløst i 1994, fortsetter å utøve de facto kontroll over kroatiske institusjoner og offentlige finanser. I november 2000 krevde den kroatiske folkeforsamling, et organ uten noen konstitusjonell status, en folkeavstemning om status for det kroatiske folket, og truet med å konstituere seg selv som en parallell-regjering hvis dens krav ble forkastet av det internasjonale samfunnet. I Føderasjonen Bosnia og Hercegovina er faktisk nominelle multi-etniske institusjo-

ner delt i atskilte bosnisk-muslimske og kroatiske komponenter, med liten kommunikasjon mellom dem. På statsnivå arbeider de valgte representanter bare for å unngå at staten blir en effektiv politisk aktør.

Så lenge de grunnleggende administrative strukturer er svake, kan valg gjøre lite for å få til en ansvarlig regjering. Det internasjonale samfunnet har organisert seks omganger med stemmegivning i løpet av de siste fem årene, som om det nyter å kaste terninger om igjen og om igjen i håp om å få til et bedre resultat. Søket etter såkalte "moderate" har vært frustrerende, og internasjonalt favoriserte kandidater som Republika Srpskas statsminister Milorad Dodik har skuffet når han har makten. Blant de bosniske muslimene blir det multi-etniske SDP til Zlatko Lagumdžija stadig mer populært. SDP, som hovedsakelig har sitt velgergrunnlag på kommune- og kantonnivå og er avhengig av et ekstremt svakt og oppbrutt administrativt apparat, er imidlertid i en svak posisjon for å få til vesentlige reformer på kort tid. I serbisk og kroatisk dominerte områder fortsetter velgermassen, til tross for omfattende desillusjonering med den politiske prosessen, å gå tilbake til nasjonalistpartiene fra krigens dager.

Ettersom internasjonal oppmerksomhet mot Sørøst-Europa vender seg mot de mange problemene i Den føderale republikken Jugoslavia, ser noen på det internasjonale oppdraget i Bosnia på samme måte som det ble sett på i 1996, som et kappløp mot tiden. Bosnia er ennå ikke en selv-drevet struktur, og konsekvensene av en for tidlig tilbaketrekking kan bli en katastrofe, ikke bare for Bosnia, men for hele regionen. Det er imidlertid også klart at internasjonal hjelp ikke kan fortsette å dekke over svakhetene i den bosniske staten, uten et klarere perspektiv på hvordan denne staten og dens institusjoner kan bli levedyktige.

I frustrasjon over det svake arbeidet til de nasjonale institusjonene har den internasjonale misjonen blitt mer pågående, og har gått så langt at Kontoret til Høykommissæren (OHR) og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) har blitt sentrale pilarer i den konstitusjonelle orden. Ute av stand til å trekke seg ut uten å risikere sammenbrudd i staten, og heller ikke i stand til å overføre ansvaret til nasjonale myndigheter, finner den internasjonale misjonen seg nå i en rolle som den aldri ønsket å spille.

I fredsprosessens første fase ble oppgavene til den internasjonale misjonen fastsatt i samsvar med tradisjonelle ideer for FNs fredsbevaring, støttet av en uvanlig sterk militær styrke. Dayton-avtalen inneholdt en detaljert kalender med militære forpliktelser og med 60.000 tropper til disposisjon sikret den NATO-ledede Iverksetningsstyrken (IFOR) at de ble fulgt til minste detalj. De internasjonale styrkene deployerte raskt langs våpenhvilelinjene, skilte hærene fysisk, plasserte våpnene i midlertidige lagre og demobiliserte styrkene til fredstidsnivåer. Detaljert avtaler om styrkebalanse og nøye overvåking fra

IFORs side av militære bevegelser, reduserte sikkerhetsproblemene mellom partene. Trenings- og utrustningsprogrammet, som amerikanske kontraktører utførte utenfor NATOs myndighet, bygget opp Føderasjonens militære styrker for å skape maktbalanse mellom de tidligere krigførende partene. Den internasjonale politistyrken gjennomførte en liknende reduksjon og balansering av politistyrkene.

Det internasjonale samfunnet kastet seg inn i gjenoppbyggingen av det krigsherjede landet med imponerende energi. Ved slutten av krigen i Bosnia var mer enn 2.000 kilometer veier, 70 broer, halvparten av det elektriske nettverket og mer enn en tredjedel av husene blitt ødelagt. Til tross for enorme forsynings-vanskeligheter koordinerte Verdensbanken og EU-kommisjonen et gjenoppbyggingsprogram til \$5.1 milliard. Innen 1999 hadde en tredjedel av husene blitt reparert, og mesteparten av den urbane infrastrukturen hadde blitt tilbakeført til nivået fra før krigen,

fra telefonlinjer, elektriske kraftstasjoner, og vannverk til antall barneskoler per elev.

Det var med disse praktiske oppgavene at den internasjonale misjonen lyktes best. Dens politiske agenda var mer beskjeden, begrenset til å organisere valg innen kortest mulig tidsramme. Valgene var tenkt å være nøkkelen til å fjerne ekstremister fra det politiske landskapet og få inn en ny periode med liberalt demokrati. De var også et nødvendig første skritt for å samle de nye statsinstitusjonene. Det viste seg at krigstidens nasjonalistiske ledere ble sendt tilbake til makten i en serie valg, styrket og legitimert med sine nye, konstitusjonelle mandater, og lot det internasjonale samfunnet være uten noe annet alternativ enn å løse sitt oppdrag i partnerskap med de samme personer som hadde startet krigen.

Så lenge det internasjonale samfunnet brukte penger liberalt til å gjenoppbygge landet, møtte fredsmisjonen

## Ingen fred uten rettferd

Etter en lite bemerkelsesverdig begynnelse har Den internasjonale krigsforbryterdomstol for det tidligere Jugoslavia (Domstolen) kommet langt. I økende grad anses institusjonen både i og utenfor det tidligere Jugoslavia som avgjørende for å gjeninnføre stabilitet i området og for å gjenoppbygge tillit mellom samfunnene. Videre, etter hvert som flere og høyprofilerte enkeltpersoner dømmes, bygger den opp presedens, som vil være avgjørende for krigens rett i fremtiden.

Med grunnlag i FNs sikkerhetsråds resolusjon 827 fra mai 1993, har Domstolen mandat til å reise tiltale mot og dømme personer som er ansvarlige for alvorlige krenkelser mot internasjonal, humanitær lov - alvorlige brudd på Geneve-konvensjonene fra 1949, krenkelser av lovene eller reglene for krig, folkemord og forbrytelser mot menneskeheten - som ble utført på territoriet til det tidligere Jugoslavia fra 1991. Til november 2000 har 39 tiltalte enten vært i en rettssak eller venter på en rettssak, eller har allerede blitt dømt eller funnet skyldig. Ytterligere 25

krigsforbrytere, inkludert Radovan Karadzic, Ratko Mladic og Slobodan Milosevic, er fortsatt på rifot.

I sine første år støtte Domstolen på en rekke tilsynelatende uoverkommelige problemer. Disse inkluderte begrenset finansiering, motstand blant de lokale myndigheter, mangel på mistenkte i varetekt, og lunken støtte blant viktige medlemmer av det internasjonale samfunnet. Ett år etter slutten på den bosniske krigen ble faktisk ikke representanter fra Domstolen invitert til møtet i Rådet for fredsgjennomføring i London i desember 1996. Rådet er en myndighet bestående av medlemmer fra flere regjeringer som overvåker fredsprosessen. Til tross for at han manglet en formell invitasjon, besluttet daværende aktor, Richard Goldstone fra Sør-Afrika, å være til stede på dette møtet, der de første 12 månedene av fredsgjennomføringen ble gjennomgått. Like etter begynte hans og andre domstolmedlemmers utholdenhet å bære frukter.

Domstolens situasjon endret seg den 10. juli 1997, da FNs fredsbe-

varere, gjennom en dristig operasjon, arresterte en person mistenkt for krigsforbrytelser, Milan Kovacevic, og drepte en annen, Simo Drljaca. Kovacevic, og spesielt Drljaca, var begge store fisker, og fjerningen av dem brøt syklusen av straffrihet som hadde vært karakteristisk for krigene om jugoslavisk oppløsning. Det fryktede tilbakeslaget kom ikke og flere arrestasjoner fulgte. Hittil har fredsbevarere i Stabiliseringsstyrken arrestert 19 mistenkte; ytterligere tre som var mistenkt for krigsforbrytelser ble enten drept i det de motsatte seg arrestasjon eller begikk selvmord i stedet for å overgi seg.

Selv før den 10. juli 1997, var allerede flere siktede i varetekt hos domstolen. Disse personene hadde enten blitt arrestert i utlandet, eller hadde overgitt seg frivillig, eller, i ett tilfelle i juni 1997, hadde blitt arrestert i området til FNs overgangsadministrasjon i Øst-Slavonia i Kroatia. Den første krigsforbrytterrettsaken gjaldt Dusko Tadic, en bosnisk serber, som hadde blitt arrestert i februar 1994 i München, Tyskland. Etter en rettssak og anke som varte 79 dager, ble han dømt til 20 år i fengsel. Atte siktede har dødd; to mens de satt i varetekt. Siktelsene mot 18 anklagede, tre av



liten motstand. Da de umiddelbare militære og humanitære behov var dekket og oppmerksomheten vendte seg mot å skape en levedyktig stat, møtte imidlertid det internasjonale samfunnet intens, politisk motstand.

Etterkrigstidens Bosnia ble effektivt delt inn i tre territorielle soner, grensene var våpenhvilelinjene. Hver del nøt funksjonell uavhengighet i politisk og økonomisk betydning, og ble styrt av en separat administrasjon under kontroll av en av de tre hærene. Som i enhver langvarig konflikt, utviklet disse kvasi-statene maktstrukturer med fullmaktsinteresser i den unormale situasjonen under krigen, som ble sterkt imot forandringer. Elementer i disse regimene hadde nære bånd til smugling og organisert kriminalitet, som brakte rikdom og makt til enkelte politiske ledere. Kombinasjonen av trusler om vold og løftet om gevinst - typisk omfordeling av krigsbytte, og tildeling av sysselsetting i offentlig sektor - gjorde det mulig for dem å

monopolisere politisk makt innen sine egne etniske grupper. I tradisjon fra det gamle jugoslaviske kommunistpartiet, brukte nasjonalistpartiene beskyttelsesnettverk for å holde de offentlige institusjonene underlagt sin vilje.

Disse maktstrukturer fra krigens dager dominerte det politiske livet i etterkrigstidens Bosnia. Det som for utenforstående syntes å være problematisk, etnisk hat viste seg ofte å være vulgær, politisk manipulasjon i egen interesse. Den politiske elite brukte nasjonalistisk retorikk som et redskap for å kontrollere sin egen befolkning, spilte på kollektiv frykt for å gjøre skillene mellom de etniske gruppene hardere. Nesten ethvert, internasjonalt mål som gikk utover utdeling av hjelp, slik som å arbeide for at flyktningene kunne vende tilbake eller å skape et felles, økonomisk rom, utgjorde en trussel mot de nasjonalistiske maktstrukturer og møtte hard motstand. Fastlåst på de fleste fronter, smidde den internasjonale misjonen ganske enkelt

dem i varetekt, har blitt frafalt. To anklagede ble frikjent etter rettssaken.

Mange i det internasjonale samfunnet fryktet at spørsmålet om krigsforbrytelser og rettferdighet ville komplisere fredsforhandlingene og komme i veien for en varig løsning. Domstolen ble etablert som følge av offentliggjørelsen av en rapport på 3.300 sider fra en kommisjon bestående av fem rettsekspert under Sherif Bassiouni, en jusprofessor fra Chicagos De Paul-universitet, som undersøkte rapporter om etnisk rensing. Kommisjonen ble opprettet i kjølvannet av London-konferansen i august 1992, som svar på medias avsløringer om eksistensen av serbisk-drevne fangeleirer. Bassiouni-kommisjonens arbeid ble i hovedsak finansiert gjennom donasjoner fra Soros-fondet, en veldedig stiftelse som ble opprettet av George Soros, en finansmann og filantrop.

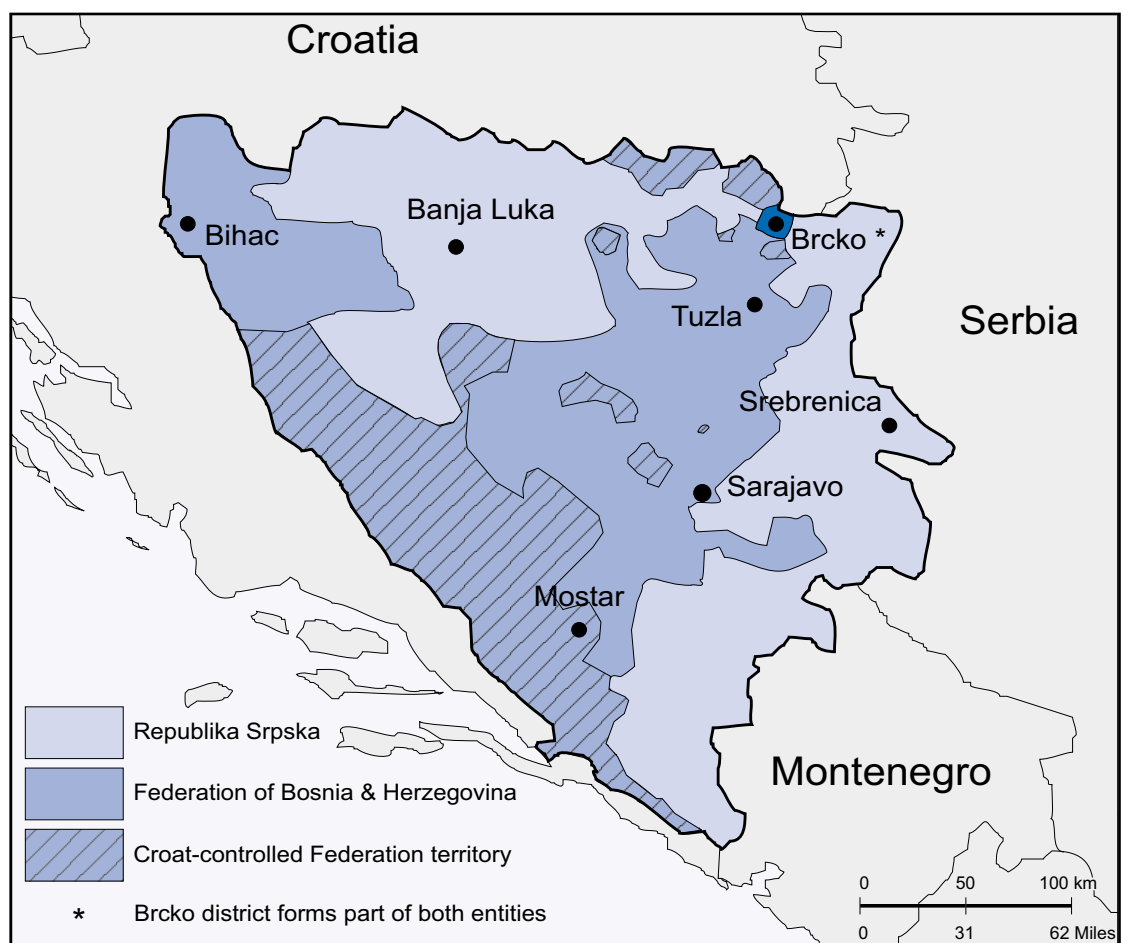
Den nederlandske regjering ga Domstolen hovedkvarter i den Haag, som ikke lenger er stort nok til å huse dagens stab på 1.200 personer. Domstolens budsjett, som har øket fra \$276.000 i 1993 til nærmere \$100 millioner i 2000, blir betalt av FN. Noen aktiviteter, slik som program-



Ettersøkt: 25 mistenkte for krigsforbrytelser er fortsatt på rifrot.

met for åpning av graver i Srebrenica, arena for den største enkeltmassakren i den bosniske krigen, og en kampanje for å forklare Domstolens arbeid innen regionen,

finansieres fra utlandet. I tillegg sendte 11 land rettsmedisinske grupper i kjølvannet av Kosovo-kampanjen, for å bistå Domstolen i sine undersøkelser.



videre på det som man kunne få til i et slikt miljø, nemlig fysisk gjenoppbygging. Utbetalingen av enorme summer gjenoppbyggingshjelp med et minimum av politiske eller institusjonelle reformer, bidro bare til å styrke de nasjonalistiske maktstrukturene enda mer.

Det var den fortsatte eksistens av disse parallelle systemene som hindret etableringen av den bosniske staten. Reell makt ble utøvet bak lukkede dører. Nasjonalistpartiene hadde ikke noe ønske om å overlate noe av kontrollen over deres saker til nye institusjoner, som de ikke kunne være sikre på å kontrollere. Ved ganske enkelt å nekte å delta, sikret de at statsinstitusjonene forble lite mer enn teatre for nasjonalistisk politikk.

Fem år senere er de nasjonalistiske maktstrukturene fragmentert, underminert av krigstrettheten til befolkningen og den ubønnhørlige tilbakeføring til normalitet i regionen. I Republika Srpska begynte Karadzic-regimet å smuldre opp i forbindelse med Dayton-avtalen, etter splittelsen mellom Pale og Beograd. De private sikkerhetsstyrker som Karadzics sterkt utbytende regime var avhengige av, var ekstremt dyre å opprettholde. Noen få, velrettede internasjonale operasjoner for å bryte opp hans smuglernetverk, sammen med en samordnet politisk kampanje for å tvinge ham ut av offentlig virksomhet, brøt hans grep på makten.

Den kroatiske para-staten Herzeg-Bosna varte lenger, men lider nå strekt under tapet av skatteinntekter fra Kroatia etter nederlaget til Den kroatiske demokratiske union (Hrvatska demokratska zajednica eller HDZ) til avdøde president Tudjman i valgene tidlig i 2000. Med eksterne subsidier som tørker opp er de parallelle strukturene i økende grad ute av stand til å yte grunnleggende, offentlige tjenester, for ikke å snakke om bestikkelsene som deres makt er avhengig av. Splittelser av det politiske maskineri kommer som en følge av dette. En håndfull høystående personer i det bosniske HDZ retter seg nå igjen mot staten og det internasjonale samfunnet på jakt etter en mer pålitelig kilde for skatteinntekter. På den annen side har partiledelsen under Ante Jelavic, valgt veien som fører til total konfrontasjon med det internasjonale samfunnet og truer med å trekke seg fra alle institusjoner.

Mens denne forfallsprosessen skaper reelle muligheter for fremgang, er det også en risikofylt tid for fredsprosessen. Nasjonalistpartiene er fortsatt sterke nok til å sikre at det er en stadig styringskrise på alle nivåer i den bosniske staten. Ettersom de gamle systemene bryter sammen, er de legitime, konstitusjonelle strukturer ganske enkelt ikke klare til å ta over. De to enhetene har begge kaotiske, offentlige finanser, pensjonsfondene er bankerott, de offentlige sektorer er oppblåste og ineffektive, det er utbredt, offentlig korrupsjon og det er hverken evner eller, synes det som,

politisk vilje til å gjennomføre de økonomiske reformer som landet så hardt trenger.

Selv om dagene til de monolittiske, nasjonalistiske partiene kan være talte, blir de som følge av dette ikke bare erstattet med liberalt demokrati, men med økende fraksjonsvirksomhet og institusjonelt forfall. En ny regjering vil, uansett hvor ærlige dens reformhensikter er, stå overfor en kamp i motbakke mot denne bakgrunnen av svake institusjoner, minkende ressurser og motstand fra mange kanter. Akkurat når endringene i Kroatia og Serbia får farene for ny krig til å synes langt borte, er faren for Bosnia at den kronisk svake staten vil bryte sammen under vekten av en økende økonomisk og politisk krise.

I frustrasjon over at bosniske politikere stadig blir borte, har det internasjonale samfunnet overtatt en rekke sterke, nye maktposisjoner selv. Fra den svake koordinerende rolle som ble forutsett i Dayton-avtalen, har Høykommissæren blitt opphøyd til den sentrale, lovgivende makt. I desember 1997 autoriserte Fredsgjennomføringsrådet, myndigheten på regjeringnivå som kontrollerer oppdraget, Høykommissæren til å sette i verk lover og avskjedige embetsmenn som hindret fredsprosessen.

Høykommissærens makt har vist seg ekstremt nyttig for å gå utenom fastlåste statsinstitusjoner. Det var kun med denne makten at fremgang har blitt mulig på slike områder som å overta kontrollen over offentlig kringkasting fra nasjonalistpartiene, innføre en felles valuta, eller gi tilbake hus og eiendomsrettigheter til folk som ble etnisk rensket under krigen. Selv om det til å begynne med var kontroversielt, har Høykommissærens innføring av lover nå blitt rutine, og det får liten oppmerksomhet fra den bosniske befolkning eller de politiske eliter. Det reiser imidlertid en rekke spørsmål knyttet både til iverksettingen av de enkelte lover og utviklingen av det konstitusjonelle systemet.

Administrative og ressursebegrensninger er et like stort problem for pålagte lover som de er for lover som vedtas på vanlig måte. Det er for eksempel umulig å få til en virksom, bosnisk grensetjeneste eller rettsvesen, og internasjonale programmer på disse områdene har pekt på behovet for intensive iverksettingsstrategier etter innføring. At den OHR-pålagte eiendomslovgivning har lyktes er resultatet av en stor, administrativ innsats for å sikre at kommunale boliglag faktisk tar de nye lovene i bruk. I det internasjonalt administrerte distriktet Brcko er den største begrensningen på et stort, internasjonalt oppdrag ikke lenger den nasjonalistiske opposisjonen, men en farlig mangel på ressurser for å holde en kompleks, institusjonell struktur i live.

Totalt sett åpner tvangsforordninger opp et enda større "iverksettingsgap", som på mellomlang sikt heller undergraver enn styrker tilliten til rettssystemet. Det er også en stadig fristelse for folk utenfra, slik som det er for bosniske, politiske krefter, å drive lobbyvirksomhet overfor Høy-

kommissæren for å innføre lovgivning for å løse et spesifikt, kortsiktig problem eller å hjelpe en bestemt, politisk favoritt. Dette kan imidlertid, i stedet for å styrke tilliten til nye institusjoner, true med å undergrave dem fullstendig, og erstatte vilkårligheten til tidligere regimer med vilkårligheten til det internasjonale samfunnet.

Formynderskap er et nytt våpen i arsenalet til internasjonale inngrep og Bosnia er dets første arena. Det kan i siste instans bare bli ansett som legitimt hvis det har etablering av en effektiv stat som resultat, som gjør selve formynderskapet overflødig. Oppgaven til den internasjonale misjonen er nå arkitektonisk, å skape strukturer som vil fortsette å stå etter at den eksterne støtte er trukket tilbake.

Det er imidlertid ikke noe magisk ved Høykommissærens makt. Han kan ikke bare få en effektiv stat til å eksistere. Få av de internasjonale organisasjonene i Bosnia har noen større erfaring med detaljene ved institusjonsbygging, som krever detaljert sektorekspertise. Enkelte organisasjoner har en tendens til ganske enkelt å pløye videre med de fredsbevarende oppgaver som de er kjent med: gjenoppbygging, overvåking, og enda flere valg. Spørsmålet er om den internasjonale misjonen kan lykkes med å endre kurs på dette stadium.

En rekke institusjonsbyggende initiativer har hatt imponerende resultater. En sentralbank har blitt skapt under en internasjonal guvernør, som lyktes i å innføre en ny valuta i 1998. Et intensivt og langvarig program satt i verk av EUs kontor for toll- og skattehjelp for å reformere tolladministrasjon har gitt imponerende resultater. Den uavhengige mediakommisjonen som er en ny lisensmyndighet for kringkastet media, har bidratt til å fremme medias uavhengighet. På kommunenivå oppnås gradvis resultater innen arbeidet med å skape lokale, administrative strukturer som er i stand til å tvinge gjennom eiendomslover. Hver av disse har krevd en klar, strategisk visjon for hvordan man skal få forskjellige former for internasjonal innflytelse til å virke på et komplekst problem.

Det internasjonale samfunnet må nå tenke gjennom de strukturer det er behov for for å fullføre statsbyggingsprosjektet. I mai 2000 laget Fredsgjennomføringsrådet en liste over kjerneinstitusjoner hvis etablering bør håndteres som en prioritet. Disse inkluderer sentrale regulatorer innen nettverkindustrien slik som telekommunikasjoner, energi og transport, en uavhengig og profesjonell statsadministrasjon, og garanterte skatteinntekter for staten. For å møte denne utfordringen må den internasjonale misjonen gå utover det å kjempe med restene av krigsregimene og begynne å bygge institusjoner for å kontrollere en prosess med konstitusjonell utvikling, som har som mål å skape en virksom stat som den bosniske befolkning ser på som rettmessig ■

 ESI analyserapporter vedrørende det sørlige Europa kan finnes på Internett på [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)

# Å søke sikkerhetsløsninger

*David Lightburn gir en oversikt over Bosnias militære landskap og analyserer internasjonale programmer som har som mål å bygge langsiktig sikkerhet.*

**D**a våpnene tiet og NATO-ledede fredsbevarere ble deployert til Bosnia og Hercegovina (Bosnia) i desember 1995, var krigen slutt, men freden var fortsatt skrøpelig. Bosnia var delt inn i fiendtlige, militære leire; forholdene mellom rivaliserende, etniske væpnede styrker var preget av motsetninger; og det var behov for en utenlandsk, militær tilstedeværelse for å hindre gjenopp-takelse av krigen. Dayton-avtalen inneholdt en gjennomarbeidet kalender over militære forpliktelser, som hver av de tidligere krigførende parter måtte overholde, men oppgaven med å gjøre avtalen til mer enn bare en våpenhvile krevde mer enn bare å skille og kontrollere Bosnias forskjellige militære styrker. For å bygge langsiktig sikkerhet og hindre tilbakefall til fiendtligheter, har NATO og andre internasjonale organisasjoner utviklet en rekke programmer som skal bygge tillit mellom soldater med forskjellig etnisk bakgrunn og bidra til å skape forhold der en hensiktsmessig, kosteffektiv og varig sikkerhetsramme kan utvikle seg.

Dayton-avtalen anerkjenner eksistensen av to separate hærer i Bosnia - den til Føderasjonen av Bosnia og Hercegovina; den hovedsakelig kroatisk og bosniske muslimske (bosniske) enheten, og Republika Srpska, den hovedsakelig serbiske enheten. De facto var det imidlertid, og er fortsatt, tre hærer, siden de kroatisk og bosniske styrkene ikke har blitt integrert, hverken i struktur eller i praksis, og samarbeid mellom de to er minimalt og overfladisk. Dette merkelige arrangementet er arven etter nesten fire år med krig, der tre etnisk baserte styrker, inkludert en blandet gruppe regulære soldater, paramilitære, vernepliktige, utenlandske frivillige, gerilja og paramilitært politi, slåss for både territorium og overlevelse. Det reflekterte også begge nabolandenes og andre lands engasjement i konflikten og den assistanse som de ga. Videre var et stort antall våpen og ammunisjon, i kjølvannet av kampene, enten i hendene på private enkeltpersoner eller lagret i store våpenlagre i politileirer.

For observatører utenfra fremstår Bosnias interne sikkerhetsarkitektur uunnngåelig som ikke funksjonsdyk-

---

*David Lightburn er analytiker ved Pearson Peacekeeping Center i Nova Scotia, Canada. Han er tidligere medlem av NATOs internasjonale sekretariat og i tiden våren 1992 til høsten 2000 hjalp han til med å utvikle Alliansens engasjement innen fredsbevaring, inkludert Sikkerhetssamarbeidsprogrammet med Bosnia.*

---

tig. En sviktende økonomi i begge enhetene lider under påkjenningen med å opprettholde separate, alt for store hærstyrker, som er dårlig utstyrt og trenet. Videre betyr fraværet av ekte dialog mellom de militære og forsvarssammfunnene i Bosnias velgerbefolkning, at liten politisk vilje genereres for å utvikle en felles forsvarspolitik og felles militære strukturer. Dette i sin tur gjør landet uegnet for felles europeiske eller euro-atlantiske strukturer og til og med til å samarbeide med enkeltland innen forsvar og det blir derfor ikke i stand til å ivareta sin egen sikkerhet uten tilstedeværelse av NATO-ledede fredsbevarere.

Mens Dayton-avtalen avsto ansvar for forsvar til enhetene, kan langsiktig sikkerhet og stabilitet ikke oppnås om ikke bosniere i begge enheter kan snakke sammen,



De synger fra sangboken: bosniske, kroatisk og serbisk soldater må arbeide sammen for

samarbeide og arbeide ved siden av hverandre for å bygge de strukturer og evner som trenges for det felles forsvaret av landet. Det har imidlertid ikke oppstått noe meningsfullt samarbeid på statsnivå i det klima av mistenksomhet som råder mellom de tre etniske gruppene.

Siden 1997 har det internasjonale samfunnet søkt å fos- tre større, militært samarbeid mellom enhetene og styrke effektiviteten til Den stående komité for militære saker, det felles militære organ som ble opprettet under fredsavtalen, og utvikle dets rolle som en sentral forsvarsmekanisme. Gjennom Fredsiverksettingsrådet (PIC), myndigheten på regjeringnivå som overvåker den bosniske fredsprosessen, arbeider det internasjonale samfunnet for å overbevise alle partene om den hovedsakelig dynamiske natur i Dayton-avtalen, som er gulvet og ikke taket, og som skal være en prosess mot langsiktig, selv-drevet fred og sikkerhet, i stedet for et sett minimumsbehov for kortsiktig stabilitet.

Dayton-avtalen førte til en umiddelbar slutt på fiendtlighetene, adskillelse av konfliktpartenes væpnede styrker og etablering av et sikkert miljø, der det internasjonale samfunnet og innbyggerne i Bosnia kunne begynne prosessen med forsoning, tilbakeføring av flyktningene og

gjenoppbygging. I desember 1995 bød de tre krigstrette og uorganiserte hærene i Bosnia minimal motstand for den NATO-ledede Iverksettingsstyrken (IFOR) og overholdt det internasjonale samfunnets mange, innledende krav. Disse inkluderte avlevering av territorium; etablering av en delingssone; kantonisering av tungt utstyr og militært personell; overholdelse av regler og prosedyrer fastsatt av IFOR med hensyn til trening; koordinert minerydding; etablering av felles, militære kommisjoner; og bevegelsesfrihet for IFOR og det internasjonale samfunnet.

I ettertid var graden av overholdelse fra de væpnede styrker og forsvarsmyndighetene fra begge enhetene bemerkelsesverdig. Det har ikke vært noen tilbakefall til fiendtligheter. Et sikkert miljø har blitt garantert for sivile organisasjoner som opererer i Bosnia. Det strategiske distriktet Brcko, som striden har stått om, har blitt demilitarisert. Våpen har blitt ødelagt, slik det var avtalt, minerydding har begynt og begge enhetene har begynt å omstrukturere sine militære styrker og redusere dem i størrelse. Som et resultat var IFOR og dens etterfølger, Stabiliseringsstyrken (SFOR), i stand til å gå lenger enn bare til å kontrollere iverksettingen av de rent militære deler av Dayton-avtalen og begynne å støtte arbeidet til sivile organisasjoner. På denne måten har SFOR i økende grad blitt involvert i det internasjonale arbeidet med å omforme det bosniske samfunn og få slutt på korrupsjonen, ved å få politisk kontroll over økonomien, media og politiet.

Selv om Den stående komitéen for militære saker, Bosnias felles forsvarsinstusjon som ble gitt mandat i Dayton-avtalen, ble opprettet, forble den tannløs i fravær av ekte dialog mellom partene om sikkerhets- og forsvarssaker. I 1997 lanserte NATO et program for sikkerhetssamarbeid mellom Alliansen og Bosnia for å føre forsoningsprosessen i landet videre, ved å hjelpe de militære og forsvarsmyndighetene til å stimulere til slik dialog og sparke i gang prosessen med internt samarbeid på forsvarsområdet.

De innledende aktiviteter, hovedsakelig kurs på NATO-skolen i Oberammergau, Tyskland, hadde som målsetting å fremme forsoning og muligheter for dialog mellom de enkelte deltakere, så vel som å sørge for grunnleggende informasjon om målene for det internasjonale samfunnets forskjellige programmer i Bosnia. Grupper med opp til 45 militære offiserer og sivile forsvarsembetsmenn ble ført sammen, med lik representasjon fra hver av Bosnias tre velgergrupper. Fram til november 2000 hadde mer enn 450 personer deltatt på slike kurs, inkludert forsvarsministre og deres stedfortredere, forsvarssjefer og andre toppolitikere, militære og forsvarspersonell, så vel som flere sjefer på lavere nivåer og stabs- og andre representanter fra andre regjeringsdepartementer.

Mange deltakere fikk anledning til å fornye tidligere bekjenskaper med kolleger fra en annen etnisk gruppe, forbindelser som gikk tilbake til deres tid sammen i den



for å bygge langsiktig sikkerhet i Bosnia.

gamle, jugoslaviske folkehæren og til og med i enkelte tilfeller til skoledagene. Deltakerne satte pris på muligheten til å diskutere og debattere politikk og perspektiver med internasjonale embedsmenn. Tørsten etter informasjon var synlig og mange fikk en bedre forståelse av rollen til de forskjellige, internasjonale organer i deres land, som ofte sto i skarp kontrast til det bildet som deres egne myndigheter og media ga. Grupper kom sammen med bemerkelsesverdig avslappethet og vennskap oppsto. Det ble åpenlyst utvekslet synspunkter og også krigshistorier mellom tidligere motstandere.

I 1999 gikk Sikkerhetssamarbeidsprogrammet inn i en ny fase. Dette innebar å gi mer detaljert informasjon om det internasjonale samfunnets tilnærming til sikkerhet og en mer dyptgående diskusjon om fredsskaping, nasjonal utvikling og de utfordringene som Bosnia står overfor. I tillegg til de alminnelige kursene, organiserte NATO en rekke spesialseminarer for forsvars- og andre embetsmenn, og var vertskap for besøk av ulike grupper embetsmenn og media fra Bosnia. Som et eksperiment ble det holdt en skolegjengenforening i 1999, da rundt 250 bosniere hadde deltatt på kursene i Oberammergau. Nesten 200 personer kom fra hele Bosnia til gjenforeningen i SFORs hovedkvarter i Sarajevo. Arrangementets suksess har siden blitt gjentatt på en lokalt organisert gjenforening i Banja Luka, Republika Srpska. Liknende gjenforeninger er planlagt i fremtiden for å styrke de kontaktene som ble skapt eller gjenopptatt i Oberammergau.

I dag har programmet gått inn i en mer progressiv fase. Det fokuserer på å engasjere bosniske embetsmenn og de kommende generasjoner forsvarsledere i utviklingen av løsninger på de avgjørende sikkerhetsutfordringer som deres land står overfor. Bosnia kan ikke fortsette i det uendelige med å være avhengig av ytre, væpnet tilstedeværelse for sin indre stabilitet og sikkerhet. Heller ikke kan det internasjonale samfunnet fortsette å stille med dagens nivåer av ressurser for å få dette til.

I de to siste årene har Fredsgjennomføringsrådet identifisert hva som trenges for at stabilitet i Bosnia skal bli langsiktig og selvdrevet. Utenriksministrene som møttes i Madrid i desember 1998 krevde at partene skulle utvikle en felles sikkerhetspolitikk for Bosnia, så vel som en statsdimensjon for forsvar. Dette inkluderte en styrket Stående komité for militære saker og større militært samarbeid mellom de to enhetenes væpnede styrker, så vel som en felles, militær doktrine og arbeid for et trenings- og utviklingsprogram. I Brussel, i mai 2000, fastsatte Fredsgjennomføringsrådet ytterligere mål. Disse inkluderte å arbeide for å endre Den stående komité for militære saker til en effektiv forsvarsinstitusjon på statsnivå; utvikling av styrkestrukturer som kan vedlikeholdes og

som er økonomisk forsvarlige, i samsvar med Bosnias langsiktige sikkerhetsbehov; full åpenhet om ekstern, militær assistanse; og enhetlig kommando og kontroll av væpnede styrker som er i stand til felles deployering under internasjonale og regionale sikkerhetsorganisasjoner.

Flere internasjonale organisasjoner bidrar for å føre denne prosessen videre. I tillegg til sitt Sikkerhetssamarbeidsprogram, er NATO via SFOR involvert i arbeidet for å omstrukturere Bosnias væpnede styrker, å redusere deres størrelse og føre inn konseptet om en generalinspektør, som er et kontor - som i dag ledes av en amerikansk oberst, men som med tiden skal være en nasjonal institusjon - som overvåker adferden til høyere militære personer og sikrer at de ikke misbruker sin myndighet, ikke er engasjert i tvilsomme forretningsforetakender og holder seg borte fra politikk. Kontoret til Høykommissæren bidrar til utviklingen av Den stående komité for militære saker. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) fortsetter å arbeide på feltet tillitskaping og rustningskontroll. FNs misjon i Bosnia undersøker hvordan Bosnia kan bidra til internasjonale fredsbevaringsoppdrag andre steder i verden.

En ramme for fremtidige drøftelser ble lagt fram til vurdering for bosniske militære og sivile embetsmenn som deltok på NATOs sikkerhetssamarbeidskurs i løpet av 2000 og for høyere embetsmenn fra Forsvars- og Utenriksdepartementene på et seminar i Oslo, Norge sommeren 2000. To grunnleggende behov har blitt identifisert som avgjørende for utviklingen av et levedyktig konsept for landets langsiktige, selvdrevne stabilitet. For det første må det utvikles et sett kjernefunksjoner som Bosnia må ta ledelsen over og ta på seg et klart ansvar for. Disse kjernefunksjonene har blitt identifisert av Fredsgjennomføringsrådet som utvikling av en felles sikkerhets- og forsvarspolitik; etablering av en sentral forsvarsinstitusjon; etablering av mindre, profesjonelle, økonomisk forsvarlige og samarbeidende væpnede styrker; og nye tillits- og sikkerhetsskapende tiltak mellom de væpnede styrker i Bosnia som de tar initiativet til selv.

For det andre må et sett sikkerhetstiltak basert på samarbeid, utarbeides med det internasjonale samfunnet for å holde følge med den felles og kollektive tilnærmingen til sikkerhet, som har oppstått i Europa siden slutten på Den kalde krigen. På samme måte som for de fleste europeiske landene, kan Bosnia ganske enkelt ikke bare stole på å opprettholde store styrker på sine territorielle grenser for å forsvare seg selv. Landet må derfor avtale en rekke felles sikkerhetstiltak med det internasjonale samfunnet, i stedet for absolutte garantier for bosnisk sikkerhet fra noe annet land eller gruppe av land. Slike tiltak kan omfatte en fortsatt, internasjonal, militær tilstedeværelse av en type og

---

## Bosnia kan ikke i det uendelige være avhengig av en ytre, væpnet tilstedeværelse for sin indre stabilitet og sikkerhet.

---

størrelse som må fastsettes, men som i hovedsak er rettet inn mot å støtte utviklingen av Bosnias forsvarssystem på statsnivå; med tiden bosnisk deltakelse i NATOs Partnerskap for fred-program eller andre, internasjonale tilknytninger; fremgang i de regionale forhandlinger om rustningskontroll som det var mandat for i Dayton-avtalen, utsikten til dette er blitt litt lysere i kraft av den positive, politiske utviklingen i både Zagreb og Beograd; og utvikling av nære og åpne militære bånd og kontakter med Serbia, Kroatia og andre naboland, som et bidrag til regional stabilitet og tillitskaping.

Bosniske forsvarsembetsmenn samarbeider nå med det internasjonale samfunnet for å ta opp den agendaen som Fredsgjennomføringsrådet har fastsatt for dem. En umiddelbar utfordring er å skape en ramme for varig og meningsfullt samarbeid mellom de to væpnede styrkene i landet. En slik omstrukturering vil ikke ha som mål å smi en integrert hær ut av landets tre væpnede styrker, slik som noen som ønsker å avspore prosessen har hevdet. Enhver styrkeomstrukturering må reflektere og respektere kulturen og tradisjonene til landets velgermasse, slik det er i enkelte vestlige land, inkludert Belgia, Canada og Storbritannia.

Det har for eksempel ikke noen hensikt å integrere enhetens styrker på lavere nivåer. I stedet er en ide å utvikle en enhetlig kommando- og kontrollstruktur på statsnivå med noe felles trening og utdanning, styrker som arbeider under en felles forsvarspolitik og en felles militærdoktrine, og som skal svare til presidenten gjennom Den stående komité for forsvarssaker. Hensikten med slike styrker vil være å opprettholde suvereniteten og landets territorielle integritet i samsvar med internasjonal lov; å bidra til internasjonal sikkerhet gjennom FN og andre fredsbevarende misjoner i utlandet; og å gi assistanse til sivile myndigheter i tilfelle sivile katastrofer, ulykker eller sosiale behov.

Hovedhinderet er fortsatt mangelen på politisk vilje på forsvarsområdet, både på stats- og enhetsnivå. En radikal endring må til i holdningen til medlemmene av det felles presidentskapet og til andre stats- og enhetsledere. Etnisk baserte maktstrukturer og langvarige mistanker i mange innflytelsesrike kretser med hensyn til de underliggende motivene til andre etniske grupper, gir ikke et godt klima for samarbeid. Videre fortsetter enkelte embetsmenn å gjemme seg bak argumentet om at forsvar ble sett på som ansvaret til enhetene i Dayton-avtalen. Dette hindrer spesielt utviklingen av Den stående komitéen for forsvarssaker. Dens sekretariat mangler fortsatt et fast tilholdssted, er avhengig av det internasjonale samfunnet for informasjonsteknologi, er kronisk underbemannet (avhengig av enhetene for personell) og har derfor ikke vært i stand til å føre noe vesentlig arbeid videre, og utfører stort sett administrative funksjoner.

Andre alvorlige hindre kommer fra en ekte mangel på forståelse av moderne forsvarskonsepter. Hærene er fort-

satt for store og dyre å opprettholde; antall menn i uniform overskrider langt både legitime sikkerhetsbehov og europeiske normer. I begge enhetene er de fleste våpen og annet hovedmaterieell gammeldags og i dårlig, operativ forfatning. Hærene har vanskeligheter med å opprettholde en rimelig treningsstandard. Forsvarsbudsjettene overskrider også internasjonale normer og er en stor byrde for den dårlige økonomien i de to enhetene. Så lenge det stort sett ikke finnes noen offentlig dialog om sikkerhet og forsvar i Bosnia, er det imidlertid ikke noe politisk press for at de væpnede styrker i Bosnia skal bevege seg videre utover en våpenhvile-status.

For å vinne offentlig støtte må en pågående og felles informasjonskampanje lanseres for å informere vanlige bosniere om spørsmålene og stimulere til en virkelig dialog om sikkerhetssaker. Et mer fornuftig organisert og åpent militærvesen vil sende et positivt signal til befolkningen i Bosnia, fjerne potensialet for tilbakefall til konflikt og innvarsle utsikter til langsiktig stabilitet. Dette vil i sin tur fremme forsoning på andre områder og hjelpe til med å tiltrekke seg utenlandske investeringer til landet og regionen. Mulighetene for fremgang vil forhåpentligvis bedres ettersom Bosnia gradvis begynner å reintegreres i resten av Europa og ettersom almenheten innser hvor nytteløs dagens forsvarsstruktur er, og hvor lite produktivt det er for normaliseringsprosessen innenfor og utenfor Bosnia. ■

NATO Akademisk Forum

## Stipendier

**NATO tilbyr et begrenset antall forskningsstipendier hvert år til både enkeltpersoner og institusjoner.**

**Personer og institusjoner fra både NATO-medlemsland og partnerland kan søke.**

Detaljer finnes på NATOs web side:

<http://www.nato.int/acad/home.htm>

# Mediakriger

*Daniel Deluce drøfter mediareformen i Bosnia, som begynte for alvor da fredsbevarere tok sendere som tilhørte den bosnisk-serbiske televisjon.*

Demonstrantene i Serbia kalte den for “Bastillen”. I 13 år var hovedkvarteret til den statlige kringkasting et hatet symbol på det autoritære styret til den jugoslaviske presidenten Slobodan Milosevic. Da demonstrantene stormet Radio-Television Serbia, signaliserte det slutten på Milosevics regime. Da han ikke kunne overtale hæren eller politiet til å forsvare sitt televisjonsmonopol, var hans diktatur over. Citadellet hadde falt.

Radio-Television Serbia (RTS) var Milosevics kraftigste redskap, en elektronisk politikølle som kunne kvele uenighet og produsere enighet om krig. Serbia er fortsatt langt fra å sikre demokrati og rettssikkerhet. Slutten på Milosevic’s omfattende kontroll over RTS har imidlertid åpnet en ny, politisk tidsalder og skaper en mulighet for at talefrihet skal slå rot.

Hvis det internasjonale samfunnet hadde sett nøyere på denne tv-stasjonen på slutten av 1980-tallet, kunne det ha sett varselsignalene om kommende dommedag i det tidligere Jugoslavia. RTS og andre media under Milosevics kontroll skapte forhold som gjorde krig mulig, ved å spre frykt mellom fredelige naboer og overbevise mange serbere om at spøkelsene fra Den andre verdenskrig hadde kommet tilbake for å slakte dem. RTS konstruerte et bisart univers der den bosniske hovedstaden Sarajevo aldri ble beseiret og den ødelagte kroatisk byen Vukovar ble “frigitt”. Media angrepet som ble satt i gang i Beograd bidro til å produsere

re liknende, hatefull propaganda andre steder i andre jugoslaviske republikker og følgene vil bli følt i mange år.

Etter utbruddet av kampene i det tidligere Jugoslavia har millioner av dollar blitt brukt av NATO-medlemslandene og andre vestlige land på Balkan, særlig i Bosnia og Hercegovina (Bosnia) og Serbia, i et forsøk på å reparere ødeleggelsen. Internasjonal assistanse har hjulpet offentligheten i Serbia og i Montenegro med å få tilgang til alternative

informasjonskilder og hjulpet til med å møte desinformasjonen fra statsmedia. I Bosnia har en grad av pluralisme og mediafrihet begynt å dukke opp, delvis takket være internasjonale donasjoner til uavhengige aviser og kringkastere.

Likevel, når det gjelder å hindre konflikt eller skape fred, får ikke alltid media den prioritet som de fortjener. Til tross for den destruktive rollen som media spilte for å oppildne etnisk hat i det tidligere Jugoslavia, lyktes ikke den fredsavtalen, som fikk en slutt på krigen i Bosnia, avtalen som ble forhandlet frem i Dayton, Ohio, å inkludere noen spesielle

bestemmelser for media i den nye staten, annet enn en kort referanse til pressefrihet i forhold til valgene. Internasjonale organisasjoner som har hatt som oppgave å kontrollere gjennomføringen av fredsavtalen, har siden brukt mye tid og energi for å rette opp denne glippen.

Fram til høsten 1997 var det internasjonale samfunnet i Bosnia nødt til å tolerere de hatefulle talene som ble spydd ut fra Srpska Radio-Televizija (SRT), stasjonen som ble kontrollert av Milosevic’ protegéer i Pale, Republika Srpska, like utenfor Sarajevo. I fravær av sammenhengende regulering av kringkastingsfrekvenser eller lisenser og med domstoler som var politisk farget, hadde daværende



© Reuters

Dødelig våpen: hvis det internasjonale samfunnet hadde sett på serbisk TV på slutten av 1980-tallet hadde de kunnet se tegnene på kommende dommedag.

---

*Daniel Deluce, tidligere korrespondent for Reuters i Sarajevo, arbeidet for Kontoret for Høykommissæren mellom våren 1998 og høsten 2000 mens han omformet Bosnias media.*

---



Høykommissær Carl Bildt - som beskrev SRT som ”media som til og med Stalin ville skammet seg over” - få redskaper til disposisjon. I sine siste dager som Høykommissær i mai 1997 la likevel Bildt grunnlaget for en mer robust tilnærming. Fredsgjennomføringsrådet, samlingen av land og internasjonale organisasjoner med interesser i den bosniske fredsprosessen, godkjente et dokument i Sintra, Portugal, som ga Høykommissæren makt til å intervensere mot media som utgjorde en trussel mot fredsavtalen. Det var i store trekk skissert med tanke på SRTs provoserende ordbruk.

Sommeren 1997 ble det stadig klarere at SRT underminerte fredsprosessen. I tillegg til det provoserende språket som ble brukt for å beskrive ikke-serbere og fiendtlighet mot mange aspekter ved fredsavtalen, ble politisk opposisjon i Republika Srpska nektet dekning og rutinemessig angrepet i kveldsavisene. Ettersom en maktkamp utviklet seg mellom de gamle lederne i Pale og de mer moderate allierte til Republika Srpskas daværende president Biljana Plavsic i Banja Luka, ble det gitt flere advarsler mot SRTs håndtering med liten effekt. Presseoffiserer for den nye Høykommissæren, Carlos Westendorp, antydte en mulig, militær aksjon mot SRT, men den NATO-ledede Stabiliseringsstyrken SFOR) forble forsiktig i sine offentlige uttalelser.

Det var en spent tid for det fredsbevarende oppdraget og for NATOs medlemsregjeringer. SRTs sendinger var frastøtende, men vestlige regjeringer fryktet av hvis fredsbevarerne intervenserte mot SRT, ville lederne i Pale få sympati ved å presentere seg som forsvarere av det frie ord. Vendepunktet kom i juli, da Plavsic utnevnte nye politisjefer i Banja Luka med støtte fra britiske og tsjekkiske SFOR-fredsbevarere. Detaljer om et planlagt kupp av lederne i Pale mot Plavsic ble avslørt. SRT fordømte SFORs rolle og sammenliknet den fredsbevarende styrken med nazistenes SS i en videosnutt. Propagandaen var nå en trussel mot SFOR selv.

Da SRT kringkastet et fordreid innslag fra en pressekonferanse med hovedanklageren ved Den internasjonale

krigsforbryterdomstol i Haag, grep SFOR-tropper inn som svar på en anmodning fra Westendorp, og tok fire kringkastingstårn den 1. oktober 1997. SRT gjenopptok kringkasting under nye ledere i Banja Luka-studioene, der staben var mer sympatisk overfor Plavsics fraksjon. Nyhetsprogrammene var fortsatt nasjonalistiske, men overdrivelsen fra tidligere var borte. Det forventede tilbakeslaget kom aldri. Mange serbiske journalister hadde sett på SRT som det det var, et politisk redskap som ikke hadde noe å gjøre med journalistikk eller offentlig tjeneste.

Lederne i Pale hadde ikke gjort noen forestillinger om SRTs partiske struktur. Høytstående medlemmer av det regjerende, nasjonalistiske, serbiske, demokratiske partiet (Srpska demokratska stranka eller SDS) og daværende serbiske medlem av Bosnias kollektive presidentskap, Momcilo Kraijisnik (som nå venter på rettsak i Haag for krigsforbrytelser) ledet SRTs styre. I kjølvannet av SFORs inngrep forhandlet Kontoret til Høykommissæren (OHR) frem ”midlertidige bestemmelser” for SRT med Plavsic, som det ble enighet om i februar 1998. Disse bestemmelsene etablerte et upartisk styre og ga rom for en internasjonal ”administrator” som ville fremme standarder for offentlig kringkasting og redaksjonell uavhengighet.

Overtakelsen av SRTs kringkastingstårn var et vegskille for Bosnia. Det skapte en jevnere arena for valgene og banet vei for mer pluralisme og mediafrihet i Banja Luka, den største byen i Republika Srpska. Det internasjonale samfunnet sendte et klart budskap om at det var klart til å handle for å stoppe oppvigleri til hat og partisk innblanding i offentlig kringkasting. Det markerte slutten på de gamle kompromissløses monopol over televisjon i Republika Srpska. Krisen som omringet SRT understreket hvordan regjerende nasjonalistiske partier over hele landet fortsatte å dominere det mest innflytelsesrike media og ikke oppmuntret til åpen debatt. Bosniske media krevde en helt klart systematisk omstilling for å bringe det på linje med demokratiske normer. Med støtte av giverregjeringene begynte OHR å utvikle en strategi for å bygge varig mediafrihet.



NATO 2000 CD-rom hjelper brukerne med å bli kjent med NATOs rolle og arbeid. Den fremstiller grafisk Alliansens utvikling og beskriver den tilpasning Alliansen har gått igjennom for å møte sikkerhetsutfordringene i det 21. århundre. Gratiskopier er tilgjengelige fra

Distribution Unit  
Office of Information and Press  
NATO, 1110-Brussels, Belgium

Over tid utviklet strategien seg til et ambisiøst foretakende. Det krevde etablering av en regulerende ramme for kringkastere, reform av den offentlige kringkastingsektoren, fortsatt finansiell støtte til uavhengige media, offentlige kampanjer for å forklare det internasjonale samfunnets innsats og rettslig beskyttelse for journalister.

Fredsgjennomføringsrådets møte i desember 1997 i Bonn krevde etablering av et regulerende organ som skulle gi lisenser til kringkastere i henhold til fastlagte kriterier. Det regulerende organet, som senere fikk navnet Den uavhengige mediakommisjonen (IMC), skulle operere under midlertidig, internasjonal overvåking og skulle etter hvert bli en nasjonal institusjon. Det var utformet for å skape rettfærdig konkurranse for kringkastere og for å fjerne politisk kontroll over eteren.

Med finansiering fra USA og EU ble IMC etablert i juni 1998 etter ordre fra Høykommissæren. Hver avdeling hadde en internasjonal sjef og en bosnisk stedforstredere. Et appellorgan bestående av bosniske innbyggere og utenlandske eksperter, IMC-rådet, ble opprettet for å vurdere appeller fra stasjonene. I intervensjonsperioden har IMC vært i stand til å bygge en regulerende ramme som har renset vekk den politiske manipulering som har fulgt utgivelse av lisenser. Ved å fremme en kringkastingskodeks har IMC bidratt til å unngå provoserende sendinger, ettersom stasjonene har en tendens til å være lite villige til å sette på spill lisensene de har eller fremtidige lisenser som de håper å sikre. Noen stasjoner har fått reprimander eller bøter, noen ble midlertidig beordret av luften, og to stasjoner ble stengt for å okkupere frekvenser uten lov og forfalske dokumenter.

Juryen er fortsatt samlet om IMC. Bosniske journalister og andre internasjonale organisasjoner har tatt tak i den for å ha behandlet åpenbare agitatorer for mildt og for å bevege seg for langsomt for å konsolidere et mettet mediamarked. I et land med mindre enn fire millioner innbyggere er det rundt 280 kringkastere, antakelig det høyeste forholdstall i verden. IMC sier at kriteriene for nye, langvarige lisenser vil være mye strengere og resultere i et mer rasjonelt marked. IMC hevder også at det må respektere lovlige prosedyrer som gir stasjonene mulighet for rettfærdig behandling, med det resultat at kontoret ikke kan handle med slik fart som dens kritikere ønsker.

Et mer grunnleggende problem er at IMC må gå i mot fast forankrede interesser med begrensede ressurser og uten tvangsmekanismer for å gjennomføre sine beslutninger. I ekstreme tilfeller kan IMC be SFOR om hjelp - men bare hvis NATOs medlemsland mener det er hensiktsmessig å handle. Kjennelser mot Erotel, en stasjon kontrollert

av bosnisk-kroatiske kompromissløse fra den kroatisk-demokratiske union (Hrvatska demokratska zajednica eller HDZ), var avvist og ignorert i et år.

Uansett IMCs svakheter, har det satt en standard for åpenhet og rettferdighet som i stor grad har redusert politisk innblanding i kringkastingen. Det har formet seg selv etter modell av regulerende kontorer i EU og Nord-Amerika og unngått å regulere trykte media, og i stedet valgt å hjelpe journalistforeninger med å bli enige om en frivillig etikkode. Selv om overdrivelser fortsatt er vanlig i trykte media, er det mange uavhengige publikasjoner som tjener som motvekt

Det største spørsmålet for fremtiden er hvordan og når IMCs arbeid vil bli overført til de lokale myndighetene. En ambisiøs tidsplan for overføring i år har blitt vurdert og utsatt. Bosniske institusjoner må fortsatt bevise at de kan operere på en åpen og upartisk måte. Giverlandene har godkjent en plan for å inkorporere IMC under ett regulerende kontor for telekommunikasjoner under internasjonal kontroll. Dagens Høykommissær, Wolfgang Petritsch har identifisert frekvensspektret som en vital, økonomisk ressurs som må reguleres på en måte som ikke oppmuntrer til politisk innblanding og korruperte monopoler.

---

**Når det gjelder å hindre konflikt eller å bygge fred, får ikke alltid media den prioritert som de fortjener.**

---

Å bygge en offentlig kringkastingstjeneste fra asken etter et etnisk segregert, ineffektivt system, har vist seg å være det vanskeligste aspektet ved OHRs strategi. Politiske interesser har slåss for å ta tilbake kontrollen over restene av den tidligere Sarajevo Radio-Television, Bosnias statskringkasting før krigen. Like før kampene brøt ut våren 1992, foreslo den serbiske nasjonalistlederen Radovan Karadzic å dele stasjonen - som hadde et renome for balansert, om enn prosaisk, journalistikk - inn i tre etnisk atskilte kanaler. Hans forslag ble forkastet, men ble virkeliggjort da krigen startet. Sarajevo Radio-Television's ressurser ble delt i samsvar med territoriale erobringer. Separate, etnisk baserte stasjoner ble etablert med hjelp fra Zagreb og Beograd. I områder der den bosniske regjering kontrollerte territoriet, ble Sarajevo television kjent som Radio-Television Bosnia-Hercegovina (RTV BiH) og kom under politisk kontroll av Alija Izetbegovic' bosniske muslimske parti Demokratisk handling (Stranka demokratska akcije eller SDA). Selv om det orienterte seg eksklusivt mot bosniske muslimer, engasjerte RTV BiH seg aldri i den type eksplisitt hatpropaganda som kroatisk og serbisk media gjorde.

Innen seks måneder etter SFORs intervensjon mot SRT, lanserte Westendorp et mer omfattende initiativ for å omforme hele den offentlige kringkastingsektoren. Etter måneder med forhandlinger med landets tre-manns presi-



Piggtrådbudskap: NATO-ledede fredsbevarere tar fire bosnisk-serbiske televisjonstårn som reaksjon på de provokatoriske sendingene.

dentskap, overtalte han den kroatisk og den bosnisk-muslimske representanten - men ikke den serbiske - til å bli enige om et Memorandum of Understanding om kringkastings fremtid. Dette dokumentet krevde at man opprettet en ny, offentlig kringkastings-tjeneste som ville respektere religiøs toleranse og redaktør-uavhengighet og operere på en finansielt åpen måte. Det krevde et nytt, landsomfattende offentlig kringkastingsnettverk så vel som en ny tjeneste for Føderasjonen av Bosnia og Hercegovina (Føderasjonen), landets så vidt største enhet. Det krevde også at kringkastere fra Serbia og Kroatia skulle overholde Bosnias lover og reguleringer. I praksis ignorerte imidlertid regimene i Beograd og Zagreb disse bestemmelsene, SDA hindret senere iverksetting av de reformene som ble skis-

sert i Memorandum'et og HDZ forkastet det etter utskifting av det kroatisk medlemmet i det bosniske presidentskapet.

Et nytt, multi-etnisk styre ved RTV BiH ble likevel utnevnt, selv om dets arbeid ble hindret av SDA-lojalister. Da memorandum'et ble stoppet et år etter at det ble underskrevet, innførte Westendorp en ny offentlig kringkastings-tjeneste (PBS) for hele landet. Det ble gitt ut den siste dagen han var i tjeneste i juli 1999 og beslutningen skapte en løs struktur utformet for å sikre at Bosnias rett til å være en stat ble respektert, at den SDA-dominerte kringkaster ville bli avløst av en ekte, multi-etnisk tjeneste og at det skulle arbeides for en finansielt realistisk modell.

OHR-jurister fant juridisk støtte for en statsnivå kringkaster i Artikkel II i Bosnias konstitusjon, som referer til at staten oppretter kommunikasjonsanlegg. Det var en radikal tolkning som satte en stopper for juridiske debatter for å hindre multi-etnisk, offentlig kringkasting. Beslutningen skapte en kringkaster for Føderasjonen også. Dessuten ville begge enhetenes kringkastere i fremtiden bare ha tilgang til internasjonale programmer gjennom den nye BiH-tjenesten, som ville representere Bosnia i internasjonale organisasjoner. Det juridiske vakuum som hadde gitt mulighet for at mono-etniske, offentlige kringkastere kunne oppstå, ble fjernet. Det var et krav at den nye tjenesten skulle produsere minst en time med nyheter og programmer med aktuelle saker daglig. Beslutningen ble beskrevet som et midlertidig skritt og lot det være rom for at fremtidige, politiske representanter skulle kunne forandre eller utvikle den etter behov. Tatt i betraktning begrensningene i Dayton-avtalen, begrensningene ved giverfinansiering og det paralyserede, politiske klimaet på den tid, hadde OHR gått så langt det kunne.

PBS har nå erstattet RTV BiH som medlem av Den europeiske kringkastingsunion (EBU) og kringkaster internasjonale sportsarrangementer på et landsomfattende signal. De olympiske leker ble sendt med en multi-etnisk stab kommentatorer og et dagsaktuelt program lot seerne delta i en diskusjon i forbindelse med valgkampanjen. En ekspert fra BBC har laget retningslinjer for å skape en administrativ struktur i tråd med moderne, europeisk praksis. Høykommissæren har utpekt multi-etniske styre for enhetens kringkastere i både Republika Srpska og Føderasjonen.

Nasjonalistiske, politiske partier har nødvendigvis forsøkt å manipulere PBS' styre, hindret dets arbeid hele veien og fremstilt hele prosjektet som mislykket. Fiaskoen ligger selvfølgelig hos landets politiske ledelse. Hvis Bosnias politiske ledere hadde sluttet seg til standarder for offentlig kringkasting og multi-etniske prinsipper, ville det internasjonale samfunnet aldri ha intervenert. Med den fiendtlige holdningen til de nasjonalistiske partiene er forsinkelsene med å få PBS på luften med kveldsnyheter forståelig. Det er imidlertid nå avgjørende at talentfulle redaktører blir rekruttert raskt og at PBS begynner å sende kveldsnyheter.

En nyhetstjeneste for hele landet med god kvalitet fra PBS er avgjørende for å bygge et klima uten skremser og religiøs intoleranse. En mer mangfoldig, politisk scene i Bosnia og den siste utviklingen i Kroatia og Serbia burde gi pusterom for at PBS skal utvikles.

Det mest ambisiøse, private mediaprojekt på Balkan ble lansert av den første høykommissæren, Carl Bildt, like før landets første valg i 1996. USA og EU finansierte etableringen av et nytt, multi-etnisk fjernsynsnettverk, Det åpne kringkastingsnettverk (OBN), som var ment å skulle tjene som et kommersielt alternativ til de mono-etniske, politisk kontrollerte stasjonene som var på luften. Nettverket fikk imidlertid en dårlig start med lurvete journalistikk og svak programledelse. Det var i begynnelsen ledet av diplomater med minimal erfaring innen kringkastingsadministrasjon. OBN spilte ingen rolle i valgkampen i 1996 da det knapt nok var på luften før valget fant sted. Mindre enn to år senere, etter store tilskudd av penger og råd fra profesjonelle innen fjernsyn, hadde OBN satt sammen et solid, multi-etnisk nyhetsprogram som tjente som et reelt alternativ til nasjonalistpartienes propaganda. Borgerlige opposisjonspartier fikk endelig en måte å nå velgere på med sitt budskap.

OBN ble møtt med kraftig motstand blant nasjonalistpartiene, særlig fra SDA, som prøvde å nekte det kringkastingsfrekvenser. Enkelte giverregjeringer nektet å støtte den, men foretrakk lokale mediakanaler. Til tross for dens voldsomme prislapp og svakheter, har OBN spilt en betydelig rolle for å bryte ned de etniske barrierene og skape en spinkel pluralisme i Bosnia. Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) og den sveitsiske regjering lanserte et multi-etnisk radionettverk, Radio FERN, i 1996 som viste seg å være mindre kontroversiell. Radio FERN har også produsert en kvalitets nyhetstjeneste som er uten nasjonalistisk eller politisk slagside og har bidratt til å bygge et nettverk av uavhengige stasjoner over hele landet.

OBNs hovedsponsorer, USA og EU, hadde håpet at stasjonen kunne bli et selv-drevet, kommersielt nettverk og

kanskje dekke et større serbisk-kroatisk område. Bosnias økonomi er imidlertid fortsatt dårlig og kringkastingsmarkedet mettet. Som et resultat kan giverne trekke den slutningen at OBN ikke kan virke kommersielt. De diskuterer faktisk allerede å inkorporere nyhetstjenesten i PBS-strukturen. Uansett OBNs endelige skjebne har det gjort en uvurderlig jobb som en motvekt mot fabrikkasjonene og forvrengningene fra de stasjonene som er kontrollert av nasjonalistpartiene.

Å finansiere nyhetsorganisasjoner i autoritære miljøer er uunngåelig risikofyllt. Uansett når penger flyter inn i korrupte og udemokratiske samfunn, finner mektige, politiske interesser metoder til å få tak i pengene eller kapre den stasjonen som får hjelp. For å være effektive og å sikre at skattebetalernes penger ikke er bortkastet, er en mer enhetlig og samlet tilnærming fra giverregjeringene nødvendig. Hittil har imidlertid tilnærmingen fra det internasjonale samfunnet hatt tendens til å likne rådyrhagl fra en hagle. Noe av hjelpen når målet og mye går til spille. I Bosnia er mediamarkedet kaotisk, delvis fordi vestlige regjeringer var så klare til å finansiere nye radio og TV-stasjoner.

Det er også en fare som følger med overdreven tro på den kommersielle kringkastingssektor, særlig på lengre sikt. Å finansiere en privat stasjon fører ikke automatisk til redaksjonell uavhengighet. Private stasjoner i land som mangler et uavhengig rettsvesen eller skikkelig kommersiell lovgivning, er ekstremt sårbare for manipulasjon fra ensidige politiske eller finansielle interesser. Eksemplet med fargede, kommersielle stasjoner og publikasjoner over hele det tidligere Sovjetunionen bør tjene som en advarsel mot å kaste penger på den private sektor uten strenge betingelser. Ellers vil antatt uavhengig media kunne bli politiske våpen som er betalt av skattebetalerne i EU og Nord-Amerika.

For å sikre at kommersielle media i Bosnia utvikler seg i et fritt og konkurransemessig miljø, utsatte Høykommissæren nylig privatisering av media til en gjennomgående undersøkelse kunne bli utført. Fokus for



## NATOs VITENSKAPSPROGRAM

"Bringing scientists together for progress and peace"



NATOs vitenskapsprogram støtter samarbeidsprosjekter mellom forskere fra allierte og partnerland. Programmet - som ikke er forsvars-relatert - har som mål å stimulere til samarbeid mellom forskere med forskjellig bakgrunn, å skape varige bånd mellom forskere, og å bidra til å støtte vitenskapelige samfunn i partnerland.

Detaljer finnes på NATOs web site:

<http://www.nato.int/science>

reformarbeidet i fremtiden vil trolig snu privatiseringsprosessen og forretningsaspektene ved media. Det internasjonale samfunnet vil måtte arbeide for avskaffe mediaoligarkiene og hindre at nye monopoler oppstår.

Når det gjelder å bedre den juridiske beskyttelse av journalister, har det internasjonale samfunnet begynt å erstatte lovene fra kommunisttiden, som lammet ytringsfriheten og undersøkende journalistikk. I juli 1999 brukte Westendorp sin myndighet som Høykommissær for å ramme en bestemmelse som tillot fengselsstraffer for de som ble anklaget under injurieloven. Han krevde at en ny injurielov og en lov om informasjonsfrihet skulle utarbeides under internasjonale retningslinjer. I oktober 2000 vedtok statsparlamentet en lov, forberedt av OSSEs eksperter, som gir fri tilgang til informasjon fra regjeringsorganer med noen få unntak. Loven om informasjonsfrihet har, selv om den bare er delvis tvunget gjennom, et potensial til å endre hemmeligholdelseskulturen som har rådet blant Bosnias politiske ledere.

Noen få representanter for organisasjoner for pressefrihet har anklaget NATOs medlemsland for å krenke ytringsfriheten ved å gå til aksjon mot media som er dømt for å være propaganda. Da IMC ble etablert hevdet de samme kritikere at pressefriheten ville bli satt i fare av et allmechtig organ som var klart til å handle vilkårlig. Mens det er åpenbar risiko involvert i enhver mediastrategi som aksjonerer, bygger mange av kritikerne på gale premisser.

I stedet for å vurdere Bosnia, eller faktisk Kosovo, Rwanda eller Øst-Timor i forhold til et vestlig demokrati, er det viktig å se på disse landene gjennom Tysklands briller i 1945. Fremmer vi talefrihet hvis vi tolererer politisk kontroll over kringkastingsfrekvenser og den trykte teksten? Hvis demagoger og diktatorer får lov til å oppfordre til religiøs, etnisk eller rasehat og folkemord, opprettholder vi våre demokratiske verdier? I land uten demokratiske tradisjoner eller institusjoner er det ikke noe sterkt, rettslig system som beskytter journalister, ikke noe regulerende organ som hindrer politiske interesser fra å kontrollere offentlig finansierte kringkastere, og ikke noe fritt marked som sikrer åpen tilgang til trykkerier og annonsører. Ved å ikke gjøre noe, tillater vi ganske enkelt fullmaktsinteresser å lamme journalister og dissenter.

Der en multinasjonal militær styrke holder freden, bør det utvises størst mulig grad av internasjonal myndighet på mediasektoren for tidlig, heller enn for sent. Frekvenser bør ikke fordeles av politiske oligarkier. Ved å godta en laissez-faire tilnærming til tidligere krigførende fraksjoner signali-

serer man svakhet og gir muligheter for å gjenopplive konflikten. Det er bedre å kjøre en fast linje i begynnelsen og på denne måten legge grunnen for en tidligere tilbaketrekning. En internasjonal strategi for grunnleggende økonomisk og juridisk reform må imidlertid følge ethvert forsøk på å fremme pressefrihet. Politisk kontroll av økonomien utelukker ethvert forsøk på å etablere en fri, uavhengig "fjerde statsmakt". Trykkerier, annonsekilder og tilgang til frekvenser må være uten politisk innblanding. Uten et uavhengig rettsvesen og politistyrke er det ikke noen beskyttelse mot trusler mot journalistisk virksomhet og den frie tale.

Et poeng som enkelte aktivister for pressefrihet har gjort, fortjener likevel mer oppmerksomhet. Institusjoner eller reguleringer pålagt av internasjonale administratorer bør holde seg til demokratiske standarder, fordi på ett eller annet punkt vil fredsbevarerne reise og overlate virksomheten til lokale myndigheter. Det som er skapt av internasjonale fredsbevarende misjoner, vil etter hvert arves av lokale regjeringer. Så langt som mulig bør lovene, institusjonene og reguleringene som det internasjonale samfunnet støtter, være basert på den beste demokratiske praksis og prinsipper. Intervensjon av den internasjonale myndighet på bakken må følge tilbørlig prosess og bli fulgt av større, demokratiske reformer som beskytter journalistisk virksomhet. Hvis det ikke er noen tilbørlig prosess og ikke noe klart, demokratisk prinsipp som står på spill, har innblanding i media eller noen annen sektor kun for å influere politisk utvikling, tendens til å slå tilbake. Giverregjeringene kan ikke sees å krenke lovene og bestemmelsene som styrer i deres egne land.

Godt nytt er det også at klimaet for mediafrihet har bedret seg i Bosnia siden 1995, noen ganger på grunn av tilstedeværelsen av det internasjonale samfunnet og noen ganger til tross for det. Dårlig nytt er at gevinstene så langt er få og avhengig av store, utenlandske donasjoner. For lite oppmerksomhet har blitt rettet mot trening og utdanning av fremtidige journalister. Kanskje fordelene ikke er synlig raskt nok for giverregjeringene, som føler seg forpliktet til å produsere umiddelbare resultater med bistandspenger. BBCs skole for kringkastingsnyheter i Sarajevo, som er støttet av Storbritannia og George Soros' Åpne samfunnsfond, har for eksempel blitt en ubetinget suksess og bidrar til å skape en ny generasjon uavhengige kringkastingsjournalister. Internasjonal finansiering vil nødvendigvis reduseres over tid. Det er imidlertid avgjørende å føre reformprosessen fremover. Media har et stort potensiale både for å antenne en krig og å hjelpe til med å etablere demokrati. Å fri dem fra politisk kontroll bør ha den samme strategiske prioritet som å fjerne landminer eller bygge broer. ■

---

## Der en multinasjonal militær styrke holder freden, bør det utvises en størst mulig grad av internasjonal myndighet på mediasektoren for tidlig, heller enn sent.

---

# debattnytt

## Er det på tide å skrive om Dayton?

### Ja:

*Tony Borden er admindistrende direktør ved Instituttet for krig- og fredrapportering*



### Nei:

Daniel Serwer er direktør for Balkan-initiativet til det amerikanske Institutt for fred



### Kjære Daniel,

Det har vært et fint år på Balkan. På mindre enn 12 måneder har både Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman, Alija Izetbegovic - av forskjellige grunner - forlatt makten. Enda viktigere enn at disse tre ødeleggende presidentene har forlatt scenen er det faktum at folk i hele det tidligere Jugoslavia, på forskjellige måter, har stemt mot ekstremisme og vold i åpne valg. Etter ti år med varige, rasistiske stereotyper om deres ideoende voldsomme natur, viser befolkningen selv, uansett hvor nølende eller problematisk, viljen til å gå videre. Dette sies ikke for å overdrive fremgangen: kompromissløs nasjonalisme og særlig korrupsjon er rådende, mange konfliktpunkter er fortsatt til stede, og milde Balkanvinder kan raskt snu til skarpe. Det ville imidlertid være en enda større feil å ikke anerkjenne omfanget av dette skiftet - og det potensiale som det gir. Problemer gjenstår, men krigen er over og det er på tide å feie vekk arven etter den. For å utnytte denne sjansen er det avgjørende å utforme en positiv, bredere visjon for regionen. Den må være seriøs og

oppnåelig, og den må vise folk den ekte respekt det er å holde dem opp mot de høyeste, internasjonale standarder.

Til slutt betyr dette selvfølgelig at alle stater skal bli med i Den europeiske union. Det må derfor bety tidlig og streng respekt for menneskerettigheter og andre demokratiske normer. (Nei, Haag kan ikke settes på sparebluss). Det betyr åpne strukturer - inkludert generøs, men betinget hjelp, med strenge rapporteringsmekanismer - og rettsikkerhet, ikke bare på gaten, men også på forretnings- og finanssektoren. For å få til dette er enorme pengebeløp, gjentatt utskjelling og titusener NATO-tropper ikke nok. En vesentlig del av likningen må være fornuftige, gjennomførbare, troverdige politiske rammer på lengre sikt. Den mest usunne og ustabile politiske ramme i regionen er det konstitusjonelle korthuset kjent som Dayton-avtalen. Denne avtalen er konkretiseringen av det forferdelige krigskompromisset blant de tre tidligere presidenter. Den institusjonaliserer selve problemene som må løses. Den har skapt et land som ikke kan fungere og den bør bli

forkastet så snart som mulig, til fordel for en mer fornuftig løsning for fremtiden.

Etter fem år bør ikke de åpenbare feilene gjentas (eller har vi glemt?): Dayton anerkjenner en politisk enhet, i den serbiske enheten, grunnlagt på folkemord. Republika Srpska er imidlertid ikke det eneste problemet. Mens internasjonal politikk søker å bygge et demokratisk Bosnia basert på internasjonale normer for individuelle rettigheter, er alle strukturene basert på etniske betingelser. Denne motsetningen kan ikke holde. En som ikke er serber, kroat eller bosnisk-muslimsk, kan ved lov ikke sitte i presidentskapet, en ikke-serber kan ikke bli konstitusjonelt valgt til det bosniske presidentskapet fra Republika Srpska og en som er hverken kroat eller bosnisk-muslim kan ikke bli valgt til det bosniske presidentskapet fra Føderasjonen Bosnia og Hercegovina, da er hele den politiske diskusjon fundamentalt pervertet. En institusjonalisering av politiske partier og strukturer som er etnisk basert er i seg selv lukket, og vil, i det minste i Bosnia, uvegerlig bevege seg mot korrupsjon.

Opplegget innebærer den mest ugjennomførbare serie gjensidig avhengig kommunale, lokale, kantonale, føderale og (noen) stats-omfattende institusjoner. Dette lønner seg ikke på lengre sikt og fungerer ikke på kort sikt. I ett eksempel kan internasjonale midler ha blitt funnet for å reparere veier som ble ødelagt i krigen, men nå går de igjen i oppløsning fordi de politiske strukturer ikke fungerer slik at de kan vedlikeholdes. Jeg har ikke plass til å gå inn på vanskelighetene og forsinkelsene som systemet har tvunget inn i prosessen med å endre statlig til offentlig kringkasting, men etter å nettopp ha reist dit for å gå gjennom planene, kan jeg forsikre deg om at det er et mareritt av kompleksiteter. Frustrasjon over reformtempoet i Bosnia er høy, og vestlige diplomater klager hele tiden over mangelen på kompromissvilje og korrupsjonen i bosnisk politikk. Fordi slike klager har en del for seg, er det bare enda større grunn til å arbeide for et nytt tiltak som ikke institusjonaliserer nettopp disse sykdommene. Etter fem år virker det virkelig perverst å fortsette å bygge en struktur som til slutt må bryte sammen.

Dette er særlig aktuelt fordi i en kjennelse for ikke lenge siden i Konstitusjonsdomstolen, ble den politiske rammen fra Dayton i hovedtrekk dømt ulovlig. I en kjennelse i sommer avgjorde retten at folk fra alle typer etnisk bakgrunn er velgere - det vil si har fulle grunnlovsmessige rettigheter - i begge enhetene. Med et slag har hele den enhet-baserte strukturen blitt utfordret og kjennelsen kunne således sparke ben under Dayton-bordet. Dette er trolig uunngåelig. Det ville i hvert fall være bra, og vi burde mobilisere all vår kreativitet og energi for å hjelpe til slik at dette skjer så snart som mulig.

*Hilsen*  
Tony

### Kjære Tony,

Det er et virkelig behov for å gå "bortenfor Dayton". De tre hærene må integreres og en strategisk doktrine må utvikles som sikter på å beskytte hele Bosnia og Hercegovina (Bosnia), i stedet for hvert av dets samfunn mot de andre. Ikke noe mindre vil gjøre Bosnia i stand til å tenke på medlemskap i Partnerskap for fred. De tre etterretningstjenestene bør avskaffes og en ny etableres. Nasjonalistpartiene bør fratas sine urettmessige fordeler, spesielt kontroll over statens ressurser og beskyttelse. De utfordrende bestemmelsene om presidentvalg som du refererer til må endres, og det nasjonalist-dominerte overhuset i det bosniske parlamentet må bli reformert. Jeg ser imidlertid ingen grunn til å tro at disse endringene vil være lettere uten Dayton enn med.

Jeg har ikke noe spesielt forhold til Dayton. Det er et uryddig kompromiss som frøs fast hærene og de nasjonalistiske, politiske partiene som skapte rot i Bosnias uavhengighet. Dens detaljerte strukturer og etniske kriterier skaper uvilje hos alle som tror på et åpent demokrati, med en velger/en stemme. Krigshistorien til Republika Srpska er, som du skrev, ulykkelig, og det er også dens etterkrigsmotstand mot å la hjemløse og flyktninger vende tilbake. Jeg vil ønske velkommen den dagen da bosnierne ser på seg selv som borgere med like rettigheter i stedet for som kroater, bosnisk-muslimer og serbere "beskyttet" av grupperettigheter. Du har imidlertid langt på veg vist at Dayton fortsatt er et levedyktig instrument, et som med tiden kan skape det Bosnia som vil være del av Europa. Det er en Dayton-institusjon, Konstitusjonsdomstolen, som har ført til dramatisk endring i Dayton-strukturen. Det faktum at Retten fastsatte at bestemmelsene i enhetenes forfatninger vedrørende velgermassen var ukonstitusjonell, viser

Daytons styrke, ikke dens svakhet. Vi bør applaudere og oppmuntre Retten til å fortsette sin innsats og det internasjonale samfunnet til å gi retten full støtte.

Er du sikker på at Dayton ikke fungerer? Vil du virkelig forkaste den uten å vite hva som kan komme etterpå? Er du sikker på at noe bedre kan bli forhandlet frem? Ethvert forsøk på nok en gang å starte fra bunnen, vil gi de ekstreme nasjonalistene en ny mulighet til å gjenopplive separatisttanker som Dayton har kvalt. Mange i Vest-Europa vil ønske velkommen Daytons sammenbrudd, de som ser på den som en bekreftelse på at multi-etniske stater ikke er levedyktige og at oppdeling er uunngåelig. Det ville også noen i USA si, overbevist om at å skille bosnierne etnisk, vil løse problemet og muliggjøre tilbaketreking av amerikanske tropper.

Dayton har et potensiale som hverken det internasjonale samfunnet eller bosnierne har utnyttet enda. I desember 1997 økte Fredsgjennomføringsrådet dramatisk makten til å ta bindende beslutninger for Høykommissæren - inkludert myndigheten til å fjerne motvillige embetsmenn. Hittil har denne makten blitt brukt en gang, men det er ikke noen grunn til at den ikke skal bli brukt i en omfattende innsats for å fjerne de mange gjenstridige og kriminelle, som fortsatt sitter i myndighetsstillinger. Høykommissærens kontor skapte også statsgrensepolitiet, som viser seg å være et viktig tillegg til de sentrale institusjoner, som ikke var forutsatt i den opprinnelige Dayton-avtalen. Å fjerne Høykommissæren og hans makt - som det å forkaste Dayton ville bety - ville ikke gjøre Bosnia noe godt.

Et annet område innen Dayton-rammen som fortjener spesiell internasjonal interesse er de konstitusjonelle bestemmelser som gir prioritet

**Den mest usunne og ustabile politiske ramme i regionen er det konstitusjonelle korthuset kjent som Dayton-avtalen.**

TONY BORDEN

over alle andre lover til rettighetene og frihetene som er fastsatt i Europa-konvensjonen for beskyttelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter og dens protokoller. Disse bestemmelsene har ikke ennå blitt utnyttet vis-à-vis lover på alle regjeringsnivåer i Bosnia. Å gjøre det ville trolig undergrave grunnlaget for nasjonalistpartiets makt og styrke rettighetene til hver enkelt innbygger, uansett etnisk identitet.

Bosnias sentrale regjering, som er skremmende svak, kan styrkes under Dayton. Funksjonene til kommisjonene for menneskerettigheter og eiendom, som er etablert under Dayton, går tilbake til sentralregjeringen etter fem år - det vil si nå. Det felles, økonomiske rom som Bosnia trenger for å være i stand til å nærme seg EU for en tilknytningsavtale, kan bare realiseres gjennom regulerende funksjoner som ennå ikke er forutsett i Dayton, men som lett kan skapes hvis den politiske viljen er til stede.

Det kritiske spørsmålet er fortsatt internasjonal og bosnisk politiske vilje. Med de dramatiske endringene i Kroatia og Serbia, og de siste moderate gevinstene i Bosnia, er situasjonen moden for en mer aggressiv innsats for å utnytte potensialet i Dayton-avtalen i løpet av de neste fem år og å gjøre de nødvendige endringer i den der det er behov. Dayton-rammen - en ramme med

mange feil - gir uansett Bosnia det beste håp for fremtiden.

*Hilsen*  
Daniel

Kjære Daniel,

Takk for svaret ditt. Det bekrefter den brede enigheten om de grunnleggende problemer i Bosnia og vår avtale om at det som betyr noe er det som kan brukes for å løse dem en gang for alle. Din oppsummering av hovedfiaskoene er spesielt nyttig. Det som er det vanskelige er at denne listen var like åpenbar i desember 1995 som den er i dag. Første gang jeg hadde denne diskusjonen med en annen kollega var allerede i de travle dagene før de formelle underskriftene ble skrevet på avtalen i Paris: formidlet Dayton ønskene om deling til fordel for enhet, eller underminerte den enheten for å tjene effektiv deling?

På den tid var Dayton effektiv nettopp fordi forskjellige partier kunne tolke den på forskjellige måter - og hoppe på prosjektet. Jeg vet at du husker den rene utmattelsen på den tid i Bosnia, som Dayton vellykket utnyttet for å stoppe blodbadet. Så ubehagelig det enn var, så virket det. Fem år senere har imidlertid ikke debatten gått videre. Diskusjonen, slik den kommer til uttrykk fra deg og mange andre, er i hovedsak at reformtempoet er akseptabelt under hensyn til at det ikke er noe alternativ, og radikal endring kunne likevel på et punkt blitt sluppet løs etter Dayton, hvis bare en virkelig modig Høykommissær var klar og villig.

Vel, vi venter fortsatt. Vi har sett en stadig økning i evnen og beslutsomheten til Høykommissærens kontor. Spesielt etter de siste valgene, der nasjonalpartiene fikk uventet suksess, kan det imidlertid ikke lenger være nok å sette sin lit til "et dytt til". Dette gjør reform sårbar overfor

skiftende, internasjonal forpliktelse (en ny amerikansk administrasjon kan blande seg mye mindre inn), enkeltpersoner (hva om den neste høykommissæren er elendig?) og rett og slett kaos (bunken av ordrer som ble underskrevet i aller siste liten av avtroppende Carlos Westendorp var så slurvete at de til og med inneholdt kladdenotater og kommentarer, som ble innarbeidet i lover).

Enda viktigere er det at det er snart slutt på tid, penger og interesser. Den økende frustrasjonen på alle kanter kan ikke love godt for et vedvarende, sivilt engasjement. Jeg har hørt flere kolleger i Høykommissærens kontor i ubevoktede, uoffisielle øyeblikk gi uttrykk for følelsen av at bosniere som ikke vil samarbeide bør overlates til å drukne i egen korrupsjon og smålig krancling. Amerikanske diplomater advarer om at de berusede dager med stor, internasjonal hjelp til Bosnia - som det allerede stilles spørsmål ved på grunn av den omfattende korrupsjonen - avgjort vil være over ettersom midlene blir flyttet til et Serbia i endring. Uten trusselen om en stor krig vil Bosnia tape, og det er like sannsynlig at vi får se en redusert, svakere internasjonal administrasjon, som det motsatte.

Det er også et mer grunnleggende problem. Selvmotsigelsen i hjertet av Dayton er til slutt selv-ødeleggende. Jeg er svært opptatt av dette fordi jeg arbeider i den sivile samfunnssektoren, og tror at den byrde som er lagt på denne skjøre delen av det totale miljøet er alt for stor. Dayton ber folk på "grasrota" om å bygge samarbeid og til slutt enhet når splittelsen er institusjonalisert på høyeste nivå - og underskrevet av det internasjonale samfunnet. Derfor, etter fem år, er fortsatt de sentrale institusjoner forgjengelige.

Vi er enige om at avgjørelsen fra Konstitusjonsdomstolen gir håp om å bryte ned de institusjonene som er



blitt gjort etniske. Jeg føler imidlertid knapt at en slik erklæring om det åpenbare beviser at Dayton-strukturen faktisk kan reformere seg selv. Jeg vil bli overlykkelig hvis det viser seg at jeg tar feil. Faktum er imidlertid at de kroatisk og serbiske juristene på benken boikottet stemmegivningen, og la dommen åpen for anklager om nok et bosnisk-muslimsk forsøk på å undergrave suvereniteten til Republika Srpska. Uten tvil vil internasjonale embetsmenn gjøre alt de kan for å overbevise Banja Luka om at dette ikke er tilfelle og, som så mange ganger før, vil de effektivt opprettholde status quo. Ved mitt siste besøk fortalte en innflytelsesrik vestlig ambassadør i Sarajevo meg at avgjørelsen er destabiliserende og må bli motarbeidet.

Dette er bare ett av mange eksempler i løpet av det siste, halve ti-år som viser at Dayton ikke er løsningen, men del av problemet. Både nasjonalister og internasjonale har en grunnliggende interesse i dette bankerotte arrangementet, og vil ikke la det utvikle seg. Så lenge som Dayton fortsatt er uendret, vil nasjonalistpartiene fortsette å utnytte den for å bevare makt og profitt, og det internasjonale samfunnet vil fortsette å degradere seg selv, kaste bort ressurser, og forbli fastlåst i et ureformert og ikke funksjonsdyktig land. Bosnia går mot en ny krise og det må handles fort. Det er på tide å flytte debatten fra Dayton, krigen og fortiden til Bosnia, Europa og fremtiden.

*Hilsen*  
Tony

### Kjære Tony,

Sikkert nok: Europa og fremtiden er veien å gå. Å forkaste Dayton-avtalen vil imidlertid ikke føre dit. Hvorfor skulle det gi et mer samlet Bosnia, i stedet for et delt? Å avskaffe Dayton er etter mitt syn ikke et

praktisk forslag. Det vil ikke føre deg dit du ønsker.

Internasjonal oppmerksomhet på Bosnia er virkelig synkende, særlig i USA. Mange europeere, som du sier, er ikke særlig interessert i å iverksette selv en beslutning fra Konstitusjonsdomstolen som begunstiger Bosnias enhet. Hva tror du de kommer til å begunstige når det skal skrives en erstatning for Dayton? Amerikanerne vil ikke, antar jeg, ha den samme ledende posisjon for å revidere den som de hadde da de skrev den. Hvem vil ha den innflytelse og den vilje som det er behov for for å skape enighet til fordel for et mer samlet Bosnia?

Jeg hadde den bittersøte glede å reise tilbake til Dayton i november til fem-årsjubileet for avtalen. Bittersøtt fordi jeg kjente Daytons mangler, som var alt for åpenbare i presentasjoner, som smakte av sterk uenighet, fra medlemmer fra hver av Bosnias tre største etniske grupper. Det var imidlertid også en klar vilje til å løse uenighetene med juridiske og konstitusjonelle midler. Hadde de hatt det for ti år siden, ville ikke krigen funnet sted.

Under overflaten av nasjonalistiske krav og gjensidige beskyldninger, er enigheten om et mer samlet - om enn ikke enhetlig - Bosnia økende. Bosniere fra alle de etniske gruppene ønsker å gå inn i NATOs Partnerskap for fred og å underskrive en tilknytningsavtale med Den europeiske union. De begynner å innse at militær integrering og økonomisk forening er nødvendige skritt i den retning.

Korrupsjon er et av de største hindrene. De som drar nytte av den ønsker ikke noen økonomisk integrering, åpne militære budsjetter og rettssikkerhet. Å slåss mot korrupsjon i Bosnia vil langt på vei være å svekke grepet til de nasjonalistiske partier. Å åpne Dayton på nytt ville gi

dem en ny mulighet til å unytte sine politiske fordeler. Selv om de var nedslående, viser de siste valgene at nasjonalistpartienes styrke fortsetter å minske. Full utnyttelse av Høykommissærens makt, iverksettning av Konstitusjonsdomstolens beslutninger og enkelte endringer i Dayton-konstitusjonen, ville frata nasjonalistpartiene de urettmessige fordeler de har fått gjennom Dayton og har misbrukt siden. Mens jeg må bøye meg for juristene med hensyn til spørsmålet om å endre Dayton-konstitusjonen, synes det for meg at det er tre mulige veier: tillegg i samsvaret med dens egne bestemmelser, beslutning i Fredsgjennomføringsrådet eller beslutning av Høykommissæren. Jeg ville foretrekke hvilken som helst av de tre i stedet for en fullstendig revisjon av Dayton.

Bosnia i dag kan ikke styres uten støtte fra moderate politiske partier. Ved å arbeide sammen med mer moderate nasjonalister kan de være i stand til å nå resultater i løpet av de neste få årene, som var utenfor rekkevidde i de siste få årene. De kan til og med bli i stand til å styre alene i løpet av et par år. Jeg ser ikke noen mulighet til bedre resultater ved å avskaffe Dayton. Jeg vil holde meg til det du kaller "enda et dytt". Ikke fordi jeg liker Dayton, men fordi Bosnia vil lide mer ved å gi den opp. Å gjøre det på et tidspunkt når Kroatia og Serbia endelig går i riktig retning, ville være dumdristig og risikere stabiliteten i hele regionen enda en gang. Amerikanerne har investert

**Dayton gir potensiale som hverken det internasjonale samfunnet eller bonierne hittil har utnyttet.**  
DANIEL SERWER



**Vi trenger en ny tilnærming - ikke en Dayton II-konferanse, men en anti-Dayton prosess.**

**TONY BORDEN**

\$20 milliarder i fredsskaping på Balkan i løpet av de siste ti år. Europeerne har investert mer. Utsiktene til en gjenytelse for de investeringene har aldri vært større enn de er i dag. Det er ikke tiden for å gi opp nå. Den nye amerikanske administrasjonen vil se etter måter å kripe og forkorte den internasjonale forpliktelsen i Bosnia. Veien å gå er å oppgradere Dayton.

*Hilsen  
Daniel*

**Kjære Daniel,**

Det egentlige problemet med vår debatt er ikke selve Dayton - behold navnet hvis du vil, det er en fin by - men ideen om å få til en politisk avtale som overenskomsten representerer. De tre president-underskriverne er borte, men når jeg foreslår å "bore i senk Dayton", virker det som om du tenker på en annen konferanse, mer regionale og internasjonale ledere, og trykkoker-forhandlinger fulle av

drama, whisky og en avtale i siste liten. Røykfylte rom kan aldri levere ekte fred. Hvorfor? Selve prosessen rettferdiggjør, legitimerer og, slik vi har sett i de siste valgene, overlever de folkene og partiene som er selve problemet. Sant nok, hvis vi får tre Willy Brandt'er i presidentskapet og en Churchill'sk Høykommissær - på samme tid - vil Dayton mangler ikke spille noen rolle. Slik som den er skrevet garanterer Dayton imidlertid at det vil vi ikke. Bosnisk demokrati blir kvalt av 13 konkurrerende, landsomfattende enhet- og kantonkonstitusjoner, og Høykommissærens konstante overkjøring av demokratisk valgte nasjonalpartier er i seg selv uunngåelig radikaliserende.

Vi trenger en ny tilnærming - ikke en Dayton II-konferanse, men en anti-Dayton prosess. Dette drar nytte av alle brekkstengene som er nevnt i din "enda et dytt"-strategi, og starter med imperativet til en "Jernhøykommissær". Vi må imidlertid nå dytte, ikke bare med virkelig beslutsomhet, men på en annen måte. Dette betyr for det første åpenhet. Det videre målet er å etablere et deltakende demokrati med full tilgang for innbyggerne til EUs rettigheter, fordeler og ansvar. Målet - fordi de to tingene er gjensidig utelukkende - er at Bosnia blir kvitt sin etnifiserte politikk og (ta tyren ved hornene) med tid og stunder fjerne enhetenes og kantonenes suverenitet. En løs stat, javel, men med en meningsfull og suveren kjerne. For det andre betyr det konsekvens, særlig vedrørende kjernesporsmål som demokrati og ansvarlighet. Ikke engang begynn å snakke om menneskerettigheter, tilbakeføring av flyktninger eller ny politikk, mens så mange krigsforbrytere fortsatt er i frihet og "nye" Serbia strekker seg så langt som mulig for de rømlingene som bor der. For det tredje betyr det prosess. Midlene for å få til anti-Dayton er like viktige som målene. Dette er fordi ny politikk i Bosnia må være

basert på en grunnleggende ny tolkning av statenes rolle - som beskytter for enkeltpersoners rettigheter heller enn, som under kommunismen, hovedtrusselen mot dem. For å bygge et mandat for denne stat-under-utforming, må denne nye rollen forklares (stadig vekk), men den må også gjøres troverdig og håndgripelig. Nye stats-omfattende institusjoner må formes raskt - der det er mulig med enighet, men uten det om nødvendig - men i alle tilfeller med utstrakt konsultasjon med befolkningen. En fast regional, regjerings- og ikke-regjeringskonferanse om samarbeid ville være en utmerket begynnelse og kunne gi virkelig mening til den prosessen som allerede er lansert gjennom Stabilitetspakten.

I praktisk terminologi er forpliktelsen til det internasjonale samfunnet til og med viktigere en Høykommissærens personlighet. Å "bore i senk" Dayton betyr at Fredsgjennomføringsrådet anerkjenner at hele prosjektet står på spill hvis en ny, kraftigere tilnærming ikke vedtas umiddelbart. Det betyr en beslutsom prosess for å bygge ny politikk og et klart definert mål - en ikke-nasjonalistisk løsning, inkludert utvisking av den absurde, tidligere frontlinjen kjent som grenselinje mellom enhetene - som en slik politikk kan trives innenfor. Det kan bli et nasjonalistisk tilbakefall, men den risikoen har alltid blitt overdrevet og uansett, med NATO på plass, er det mulig å holde den nede. I et slikt komplekst og blandet samfunn, er det som er viktig å fjerne det konstitusjonelle og politiske kvelertak og skape meningsfulle samfunnsmekanismer - konstitusjonelle strukturer, valgsystemer, konflikthåndteringsinstitusjoner, media og utdanningssystemer - som kan føre landet fremover. Med en ny visjon og en realistisk statsstruktur vil bosnierne selv være i stand til å bygge et system for å balansere og til og med kombinere interesser til alles fordel. Som et paradoks vil det like-

vel ikke være mer demokrati i Bosnia før Vesten pålegger det.

*Hilsen*

Tony

### Kjære Tony,

Jeg er glad for å høre at du ikke ønsker en ny, internasjonal konferanse, men jeg er redd for at den deltakende mekanismen som du foreslår for å skape et nytt og mer samlet Bosnia, lite trolig vil produsere det resultatet som du ønsker. En eksklusivt deltakende prosess for revisjon av Dayton-konstitusjonen kunne godt produsere ikke noe - nasjonalistene har i de aller siste valgene vist at de fortsatt kan blokkere integrerende arbeid. Uten streng reaksjon av det du kaller en Jernhøykommissær, vil det ikke bli riktig. Så i siste instans synes det for meg som om du er enig i at "et siste dytt" er den rette veien å gå.

Du foreslår å sette et mål som skal være å eliminere enhetene. Jeg hadde en gang vært tilbøyelig til å rette et direkte angrep av denne sorten mot Dayton-strukturen. Hvis du kan gjøre det, vil jeg være blant de første til å underskrive. Bosniere som misliker enhetene overbeviste meg imidlertid om at et direkte angrep trolig ville virke mot sin hensikt og forårsake et nasjonalistisk tilbakeslag. Enhetenes økonomiske makt vil svinne hen hvis Bosnia gjør en alvorlig innsats for å forberede seg for en tilknytningsavtale med EU. På samme måte vil de tre separate hærene finne reintegrering logisk og nødvendig som del av en innsats for å bli med i Partnerskap for fred.

USIP har nylig laget en rapport som skisserer i presise former politiske muligheter til å svekke enhetene innenfor Dayton-rammen. Disse inkluderer:

- å gi sentralregjeringen en troverdig inntektskilde som ikke er avhengig av enhetene;

- å bryte nasjonalistpartienes kontroll over offentlige resurser;
- å rette hjelpen til sentrale institusjoner i stedet for enhetene;
- å gi Dayton-konstitusjonen tillegg for å gi alle borgere tre stemmer for presidentskapet (en for hver av representantene fra velgerbefolkningen);
- å legge ned de tre separate hemmelige tjenester;
- å etablere en samlet, strategisk, militær doktrine; og
- fullføre utvelgelse og profesjonisering av politiet i begge enheter.

Jeg kunne gå mye lengre. Det er faktisk en god del som fortsatt kan gjøres innenfor Dayton-rammen.

Texas kaller seg i dag "suveren" fordi det en gang var uavhengig, men texanere lærte for lenge siden at deres velferd var avhengig av å gi opp ikke bare uavhengighet, men også de fleste "suverene" funksjoner. I dag har staten Texas fortsatt en stor grad av myndighet til å regjere, men suverene funksjoner som forsvar, utenrikspolitikk, monetær- og tollpolitikk så vel som beskyttelse av menneskerettigheter og reguleringer av handel mellom statene, ivaretas av den amerikanske regjering. En liknende utvikling fra enhetene er ikke bare ønskelig, men mulig.


Som avslutning vil jeg gjerne understreke betydningen av å utnytte de demokratiske endringer i Kroatia og i Serbia. Bosnias problemer skyldes for en stor del Tudjman og Milosevic' ambisjoner om henholdsvis Stor-Kroatia og Stor-Serbia. Kroatia bryter med den bosnisk-kroatisk hær og nasjonalister og insisterer på at bosnisk-kroater ivaretar sin egen fremtid innenfor Bosnia. Hvis Serbia skulle gjøre det samme - som det internasjonale samfunnet burde insistere på - ville situasjonen innen Bosnia bedre seg dramatisk. Et ekte demokratisk Serbia vil se Bosnia som en suveren stat og partner i

Balkans utvikling. Da vil serbere som bor i Bosnia være bosniske borgere og skape sin fremtid i den bosniske staten. Bosnia vil være ett land, uansett hvilke linjer som fortsatt eksisterer på et kart. Den dagen kan enda være langt unna. Jeg tror imidlertid den vil komme forttere ved å oppgradere Dayton i stedet for å avskaffe den.

*Hilsen*

Daniel

 [Prisvinnende journalistikk fra Balkan fra Instituttet for krig og fredsrapportering kan leses på www.iwpr.net](http://www.iwpr.net)

 [Det amerikanske fredsinstituttets anbefalinger for å styrke den bosniske fredsprosessen på nytt og andre rapporter om Sørøst-Europa kan finnes på www.usip.org](http://www.usip.org)



**Dayton-rammen – som har alvorlige feil – gir uansett Bosnia det beste håp for fremtiden.**

**DANIEL SERWER**

## PARTNERE PÅ NETTET

**F**aste besøkende på NATOs web site vil vite at ISN er en utmerket søkemotor for stoff om internasjonal politikk og forsvar. Dette sveitsisk-finansierte nettverket tilbyr imidlertid mer, særlig til medlemmene av Partnerskap for fred (PfP)

ISN (International Relations and Security Network) ble etablert i 1994 innenfor Senteret for sikkerhetsstudier og konfliktforskning i Zürich og ble opprinnelig utformet som et redskap for å lette og fremme fri flyt av informasjon blant sikkerhetsanalytikere, tenketanker og offentlige organer. Siden 1997 har imidlertid ISN i økende grad blitt engasjert for å fremme bruken av Internett i partnerland. Slike aktiviteter ble formelt skrevet inn i de aktuelle partnerskapsarbeidsprogrammer på NATOs toppmøte i Washington i april 1999.

I løpet av de siste 18 månedene har PfP-ISN partnerskap for "å fremme bruken av og ferdigheten i informasjonsteknologi" kunnet notere seg flere seire. Viktige region-omfattende prosjekter med spesiell referanse til data-assistert utdanning har blitt startet. Disse inkluderer Programmet for trening og utdanningsforsterkning, som fremmer utviklingen av simuleringprogrammer, elektronisk læring og andre utdanningsprosjekter for å trene offiserer, og Avansert, distribuert læring (ADL), som omfatter språktreningsmoduler og kurs om internasjonale organisasjoner.

Samarbeid på ADL-området blir nå også koordinert gjennom PfPs Konsortium av forsvarsakademier og institutter for sikkerhetsstudier, en organisasjon som ble etablert på Konferansen om internasjonal sikkerhet i 1998 i Zürich, en konferanse som holdes annet hvert år. Konsortiet har et sekretariat på George Marshall europeiske senter for sikkerhetsstudier i Garmisch-Partenkirchen, Tyskland.

ISN var opprinnelig en gruppe på fire medlemmer, men sysselsetter nå



bortimot 20 personer og hadde i år et årlig budsjett på 3.2 millioner sveitsiserfranc (US\$1.8 millioner). Siden september 2000 har nettverket hatt sin egen representant i NATO, Stephan Libiszewski. S. Libiszewski, som tidligere har vært ISNs prosjekt-kordinator i Zürich i mer enn tre år, er forbindelsesleddet mellom ISNs hovedkontor, NATO-hovedkvarteret og partnermisjoner til NATO.

Ettersom informasjonsteknologi blir integrert i PfP-programmene blir kravene til nettverkets tjenester økende og ISN-organiserte treningsseminarer i partnerland viser seg å være stadig mer populære. I 2000 ledet ISN treningsseksjoner om "bruk av Internett for den internasjonale sikkerhetsarbeider" i Latvia og Romania og liknende seminarer er planlagt i Bulgaria, Estland og Georgia neste år.

Etter et tredagers treningsseminar i Bukarest i september planlegger Romanias forsvarsdepartement å underskrive et memorandum med ISN for fremtidig samarbeid og ser for seg flere kurs. Seminaret, som omfatter praktiske informasjonskurs og praktiske simuleringsovelser for studenter, viste seg å være svært populært.


Mangel på datautstyr er fortsatt et hinder for større bruk av Internett i mange partnerland. Selv om ISN siden 1998 har utstyrt ni forskjellige forskningsinstitutter i Moskva og Sofia med PCEr og teknisk assistanse, tar ikke nettverket sikte på å sørge for hardware.

"Vi innser at det er et stort behov for utstyr i mange partnerland," sier S Libiszewski, "men andre institusjoner som Soros-stiftelsen, det amerikansk-støttede PfP informasjonshåndteringssystemet, og PfP Konsortiet utstyrt allerede institusjoner som har behov. Med innholds- og utdanningsorienterte tjenester håper vi at vi besørger den riktige, utfyllende tilnærming."

ISNs seneste initiativer omfatter utviklingen av gratis on-line opplæringskurs om ikke-spredning av kjemiske og biologiske våpen, og CD-rom'er om sveitsisk sikkerhetspolitikk og den internasjonale sikkerhetshistorie etter 1945. Nettverket deler også ut individuelle stipender verdt opp til 10.000 sveitsiske franc for spesielle multimedia læreprogrammer. Siden 1998 har seks prosjekter fra Italia til Ukraina hatt nytte av slike stipendier.

ISN leder også et parallelt historieprogram og et PfP dokumentasjons-senter, som ble etablert i henholdsvis 1999 og 2000. Det første er en on-line database over materiell fra Den kalde krigen fra nasjonale og institusjonelle arkiver i både Øst og Vest. Etter hvert som sensitiviteten svinner og flere av disse dokumentene deklassifiseres, vil de bli lagt til databasen. Det siste gir tilgang til de offisielle referatene fra utvalgte PfP aktiviteter.

I kjølvannet av NATOs Kosovo-kampanje og øket offentlig oppmerksomhet om Internettets potensiale på området internasjonal sikkerhet, undersøker ISN hvordan informasjonsteknologi kan brukes som et tiltaksskapende tiltak på Balkan. "Å fremme utviklingen av regionale nettverk av sikkerhetspolitiske eksperter med støtte av Internett, er et middel til å utvikle transnasjonale samfunn. Disse vil ha en positiv innflytelse på demokratiseringen og stabiliseringen av området," mener S. Libiszewski. ■

 ISN finnes på Internett på [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch).

# ALBANSK KATASTROFE-PLANLEGGING

Grunnen begynte å riste voldsomt nøyaktig kl 7.30 om morgenen. Husene svaiet og falt deretter sammen, flammer brøt ut gjennom sammenraste bygninger og mer enn 4.000 personer fant seg selv hjemløse i løpet av noen få minutter. Telefonlinjer lå nede, kraftlinjer var kuttet over og et jordskred blokkerte alle veier inn og ut av Elbasan, en albansk by omkring 54 kilometer sørøst for Tirana. Med lik slengt rundt i ruinene, blødende og skadede innbyggere skrikende i smerte og ofre fanget under ruinene av sine tidligere hjem, desperate i sine forsøk på å bli hørt, spredte panikken seg. I løpet av en halv time, ettersom omfanget av naturkatastrofen ble klart, fikk organisasjoner som spesialiserte seg på krisereaksjoner, høre om den og begynte å forberede seg på å gripe inn.

Dette var scenariet for *Albania Disaster Simulation 2000*, Albanias første sivile krisepanleggingsøvelse, som fant sted den 17. oktober. Et slikt scenario, som var inspirert av jordskjelvet i Aten i september 1999, kunne lett ha funnet sted i Albania, ettersom landet ligger på den samme, svært følsomme platen som Hellas og Tyrkia. Simuleringen hadde som hovedmål å klargjøre rollene og ansvaret til de viktigste organisasjonene i Albania i tilfelle en naturkatastrofe, i stedet for håndteringen av dette spesielle jordskjelvet.

Departementet for lokaladministrasjon, lokale myndigheter, krisetjenester, frivillige organisasjoner og internasjonale organisasjoner kom sammen i denne realistiske simuleringen, som hadde som mål å gjenspeile forholdene i de ti første kritis-

ke timene etter en naturkatastrofe, den tid det vanligvis tar for at internasjonal hjelp skal komme på plass. Aktivitetene omfattet evakuering av skadede, mat- og vandistribusjon, psykologisk og medisinsk støtte, forsyning av klær og husly.

Øvelsen var resultatet av tre måneders intense forberedelser. Den kom også etter et år med samarbeid mellom NATO-allierte, partnerland og albanske myndigheter for å utvikle en nasjonal, sivil krisepanleggingsstruktur og -organisasjon slik det er krav om under Albanias individuelle partnerskapsprogram med NATO. Videre har en NATO-rådgiver, Silla Jonsdottir, bodd i Tirana siden april 1999 som juridisk rådgiver for Albanias sivile krisearbeidsgruppe, som består av representanter fra de forskjellige departementer, og hun har bidratt til å skissere opp den nødvendige lovgivning.



Silla Jonsdottir, som er fra Island, kom til Albania under NATOs Kosovo-kampanje på en tid da hundretusener av flykninger fra Kosovo strømmet over den albanske grense, og overvældet landets krisestjenester. Erfaringen med å skulle sørge for krisehjelp til så mange mennesker bidro til å gjøre arbeidet til den interdepartementale gruppen til en prioritert for regjeringen. I tiden mellom

november 1999 og januar 2000 studerte gruppen sivile krisesystemer i slike partnerland som Slovenia, Sverige og Østerrike. Den forberedte deretter et utkast til lovgivning, som i mai 2000 ble lagt fram for departementer, institusjoner, internasjonale byråer og frivillige organisasjoner til uttalelse.

“For første gang opplevde alle disse personene en helt ny arbeidsmetode basert på ubegrenset informasjon og erfaringsdeling” sa Jonsdottir. “Denne tilnærmingen danner grunnlaget for ethvert vel fungerende og effektivt samarbeid.” Konsultasjonsprosessen førte til bidrag fra mer enn 20 kilder, som har blitt innarbeidet i utkastet. Det bør vedtas i lovs form i nær fremtid.

Etter hvert som Jonsdottirs oppdrag og NATOs assistanse tar slutt, vil Albania henvende seg til de allierte og partnerland for hjelp til å fortsette gjennomføringen av lovgivningen. “Støtte til Albania kan nå være på et bilateralt grunnlag, under NATOs paraply,” sier Jonsdottir. “Vi ser for oss å utpeke et ledende land som skal overvåke denne prosessen.”

NATO utvidet sine sivile krisepanleggingsaktiviteter til å omfatte medlemmer av Partnerskap for fred-programmet i 1995 og mange av disse har senere blitt svært aktive på området. Bare i 2000 har Alliansen faktisk hjulpet til med å organisere mer enn 100 sivile krisepanleggings-situasjoner, inkludert øvelser, seminarer og arbeidsgrupper, og de har omfattet mer enn 100.000 personer fra hele den euroatlantiske regionen. Silla Jonsdottirs oppdrag utgjør likevel en milepæl i NATOs sivile krisepanlegging, ettersom Alliansen har gått utover sin tradisjonelle utdanningsrolle til å gi skreddersydd assistanse innen avgrensede områder, og banet vei for ytterligere stabilitetsskapende programmer. ■

# Bøker om Bosnia

*Christopher Bennett anmelder litteratur om Bosnia utgitt i løpet av siste tiår.*

For ti år siden var det knapt nok en trykket bok om Bosnia på noe vestlig språk. Unntaket var arbeidene til Ivo Andric, Bosnias og det tidligere Jugoslavias største literære sønn, som vant Nobel-prisen for litteratur i 1961. Etter utbruddet av krigen har salgene av Andrics klassikere, *Broen over Drina*, en krønike over 300 års turbulent historie i den øst-bosniske byen Visegrad, og *Bosnisk krønike*, et eventyr om diplomatiske intriger i Bosnia under Napoleonskrigene, steget til himmels. Videre har flere hundre bøker dukket opp, noe som har gjort Bosnia-konflikten til en av de mest omskrevne. Med så mye omtale har mange av de nye publikasjonene uunngåelig vært av dårlig kvalitet. Med det sagt bidrar alle titlene i denne ikke-utfyllende anmeldelsen til en bedre forståelse av konflikten, om så bare, i enkelte tilfeller, for å forklare holdningen til nøkkelspillerne i den.

Fraværet av et godt historieverk om Bosnia i de tidligste årene av krigen overbeviste mange observatører om at konflikten var resultatet av "gammelt hat". Selv om de var overfladisk overbevisende, kunne disse argumentene ikke tåle akademisk undersøkelse. Offentliggjøringen av to gode historieverk om Bosnia i 1994 satte effektivt "gammelt hat"-teorien i miskreditt. Robert Donia og John Fine, to amerikanske akademikere, offentliggjorde *Bosnia-Hercegovina: a tradition betrayed* (C. Hurst & Co, 1994). Noel Malcolm, britisk forfatter, offentliggjorde *Bosnia: a short history* (Macmillan, 1994), som fortatt er den mest omfattende og letteste oversikt over Bosnia til Dayton-avtalen.

Rapporter om flyktingenes vanskelige situasjon og bilder fra fangeleirer i 1992, fikk publikum over hele verden til å interessere seg for konflikten i Bosnia og bidro til å endre den internasjonale holdningen til den. Mange av journalistene som gjorde disse historiene kjent fortsatte å gi ut bøker. Dette inkluderer Roy Gutman fra *Newsday*, hans *Witness to Genocide* (Element, 1993) er en samling skildringer som han fikk en Pulitzer pris for og Ed Vulliamy fra *The Guardian*, en av de første journalistene som kom inn i serbisk-ledete fangeleirer i august 1992. Selv om Vulliamys *Seasons in Hell: understanding Bosnia's war* (Simon and Schuster, 1994) ikke lever opp til sin under-tittel, er det svært sterk lesning. Enda sterkere er Rezak Hukanovics *Tenth Circle of Hell: a memoir of life in the death camps of Bosnia* (Little Brown & Co, 1997), de

---

*Christopher Bennett er redaktør av NATO Nytt og forfatter av Jugoslavias blodige sammenbrudd (New York University Press).*

---

opprivende vitneprovet fra en av de overlevende fra Omarska-leiren.

Tre andre titler av bosniske forfattere har hatt stor innflytelse i utlandet. Av disse har den langt mest innflytelsesrike vært *Zlata's Diary* (Viking, 1994). Denne boken, som forteller om de daglige prøvelser til Zlata Filipovic, en tenåring fra Sarajevo under de to første årene av byens beleiring, ble en internasjonal bestseller nesten over natten. Ellers har to bøker av ledende bosniske journalister fra Sarajevos daglige avis *Oslobodjenje*, Zlatko Dizdarevic's *Sarajevo - a War Journal* (Henry Holt & Co, 1994) og Kemal Kurshpahic's *As Long as Sarajevo Exists* (Pamphleteers Press, 1997), begge utmerket seg utenlands. *Oslobodjenjes* kamp for å fortsette å komme ut, til tross for krigen, er dekket i *Sarajevo Daily: a city and its newspaper* under siege (HarperCollins, 1995) av Tom Gjelton, korrespondent fra *National Public Radio*.

Barbara Demick fra *The Philadelphia Inquirer* skrev en sterk beskrivelse av livet på gaten der hun bodde i 1994 og 1995 kalt *Logavina Street: life and death in a Sarajevo neighbourhood* (Andrews and McMeel, 1996). Janine de Giovanni fra *The Sunday Times* ga en redegjørelse om erfaringen til folk rundt henne under de to første årene av beleiringen av Sarajevo i *The Quick and the Dead: under siege in Sarajevo* (Phoenix, 1994). Joe Sacco, en amerikansk tegner som reiste til den beleirede bosnisk-muslimske (bosniac) enklaven Gorazde, tegnet en ualminnelig komisk bok om livet der i *Safe Area Gorazde: The War in Eastern Bosnia 1992-1995* (Fantagraphics Books, 2000).

Michael Nicholson fra *Independent Television News* forteller hvordan han reddet en 8 år gammel foreldreløs fra Sarajevo og brakte henne til England i *Natasha's Story* (Macmillan, 1994), som var grunnlaget for den eneste Hollywood-filmen om konflikten i Bosnia til dags dato, *Welcome to Sarajevo*. Peter Maass' *Love Thy Neighbour: a story of war* (Macmillan, 1996) er en mer generell beretning om en journalists erfaringer i begynnelsen av krigen og det dilemma som reporterne møtte. Den beste, totalt journalistiske boken er nok trolig *Hearts Grown Brutal: sagas from Sarajevo* (Random House, 1998) av Roger Cohen fra *The New York Times*.

Mens mange journalister søkte å finne ut av psykologien i konflikten og etnisk identitet i Bosnia, har det blitt produsert bedre studier av akademikere. Tone Bringas *Being Muslim in The Bosnian Way: identity and community in a Central Bosnian village* (Princeton University Press, 1995) er en undersøkelse av bosniac identitet av en finsk antropo-

log som bodde i en bosnisk landsby i 1980-årene for å gjøre feltarbeid. *The Bridge Betrayed: religion and genocide in Bosnia* (University of California Press, 1996) av Michael Sells, en amerikansk professor i religionsstudier av serbisk opprinnelse, analyserer rollen til og misbruket av religion i konflikten. *Genocide in Bosnia: the policy of "ethnic cleansing"* (Texas A&M University Press, 1995) av Norman Cigar, en amerikansk Midt-Østen spesialist av kroatisk opprinnelse, undersøker den ideologiske forberedelse for etnisk rensing.

De vanskelighetene som FNs beskyttelsesstyrke (UNPROFOR) sto overfor undersøkes i *With No Peace to Keep: UN peacekeeping and the war in the former Yugoslavia* (Media East West, 1996), en samling essayer redigert av Ben Cohen og George Stamkoski. David Rieff undersøker manglene ved FNs misjon i Bosnia i *Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West* (Simon and Schuster, 1995).

Flere FN-sjefer har skrevet beretninger om sin tid i Bosnia, noen for å rettferdiggjøre den politikk som de gjennomførte, andre for å luften sin frustrasjon ved ikke å være i stand til å gjøre mer. General Lewis MacKenzie, canadieren som var den første sjefen for UNPROFOR i Sarajevo, forteller sin historie i *Peacekeeper: the road to Sarajevo* (Douglas and McIntyre, 1993). General Philippe Morillon, en fransk UNPROFOR-sjef hvis handlinger bidro til å skape FNs politikk med trygge områder, utga sine memoarer like etter at han forlot Bosnia i *Croire et oser: chronique de Sarajevo* (Grasset 1993). General Sir Michael Rose, den første britiske sjefen for UNPROFOR, ga sin beretning om hendelsene i *Fighting For Peace: Bosnia 1994* (Harvill, 1998).

General Francis Briquemont, en belgisk UNPROFOR-sjef, slipper ut dampen i *Do Something General! chronique de Bosnie-Herzegovine, 12 juillet 1993-24 janvier 1994* (Labot, 1998). Oberst Bob Stewart, den britiske sjefen i Sentral-Bosnia i tiden oktober 1992 til mai 1993 under de mest intense bosniac-kroatiske kampene, gir sin historie om hendelsene i *Broken Lives: a personal view of the Bosnian conflict* (HarperCollins, 1994). Den franske generalen Jean Cot, som var sjef for UNPROFOR mellom juli 1993 og mars 1994 før han trakk seg tilbake i frustrasjon, har hjulpet til med å skrive to bøker om Bosnia, *Demain la Bosnie* (L'Harmattan, 1999) og *Dernière guerre Balkanique? - ex-Yougoslavie: témoignages, analyses, perspectives* (L'Harmattan, 1996), en samling essayer som han redigerte sammen med Cécile Monnot.

Den europeiske unions forhandler, Lord David Owen, gir sin beretning om fredsforhandlingene i *Balkan Odyssey* (Indigo, 1996), der han beklager at det internasjonale sam-

funnet mislyktes i å støtte den såkalte Vance-Owen planen i 1993. I *Triumph of the Lack of Will: international diplomacy and the Yugoslav war* (C.Hurst & Co, 1997), er James Gow, en britisk akademiker, enige i at en kritisk mulighet gikk tapt i 1993 og gir en balansert beretning om den internasjonale meglingsprosessen.

Drapene på så mange som 8.000 mannlige bosnisk-muslimer i Srebrenica i juli 1995 bidro til å få i stand en sterkere, internasjonal intervensjon. Denne hendelsen, den største enkeltstående grusomhet fra krigene om Jugoslavias oppløsning, dissekteres av den Pulitzer pris-vinnende journalisten David Rohde, i *Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe's Worst Massacre Since World War II* (Farrar, Straus and Giroux, 1997)

og av Jan Willem Honig og

Norbet Both, som fokuserer på de nederlandske fredsbevarernes rolle, i *Srebrenica; record of a war crime* (Penguin, 1996). Nesten i samme stil som Andric selv, trakk Chuck Sudetic, tidligere i The New York Times, på erfaringen fra familien til sin kones svoger, som var fra Srebrenica, for å skrive *Blood*

*and Vengeance: one family's story of the war in Bosnia* (W.W.Norton & Co, 1998), kanskje den fineste boken som er skrevet om Bosnia til nå.

Etter at Srebrenica falt, tok USA over en stadig viktigere meglerrolle, personifisert ved Richard Holbrooke, som gir sin fremstilling av de hendelser som førte til Dayton-avtalen i *To End a War* (Random House, 1998). En annerledes versjon av de samme hendelsene finner vi i *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy* (Brookings Institution Press, 2000) av Ivo Daalder, for tiden ved Brookings-instituttet og tidligere Direktør for europeiske spørsmål ved Det nasjonale sikkerhetsråd, der han koordinerte USAs politikk vedrørende Bosnia mellom 1995 og 1996.

Gapet i bøkene om Bosnia er i perioden etter Dayton. *Peace Journey: the struggle for peace in Bosnia* (Weidenfeld, 1998) av Carl Bildt er en beretning om de enorme vanskelighetene han sto overfor som Bosnias første Høykommissær, men den slutter i juli 1997. Rupert Wolfe Murray, en britisk forfatter, har gitt ut to bildebøker om de fredsbevarende misjoner, *IFOR on IFOR: NATO peacekeepers in Bosnia-Herzegovina* (Connect, 1996) og *The Road to Peace, NATO and the International community in Bosnia* (Connect, 1997). Det eneste forsøket på å skrive en fullstendig oversikt over hele fredsprosessen, *Faking Democracy After Dayton* (Pluto Press, 1999) av den britiske akademiker David Chandler, er imidlertid undergravet av ideologisk fiendtlighet til den internasjonale intervensjonen. ■



Tre av de beste

# Nye tanker om sikkerhet

*Chris Donnelly belyser de nye truslene mot sikkerheten og oppfordrer til å anvende robuste strategier for å bekjempe dem*



© Reuters

Væpnet intervensjon: Organisert kriminalitet er et nasjonalt sikkerhetsspørsmål på grunn av dens internasjonale natur, dens bånd til tidligere fiendtlige etterretningsorganer og dens evne til å korrumpere regjeringsprosessen.

Det er mer enn et tiår siden trusselen om en supermaktkonflikt i Europa forsvant. Selv om mange folk er døde i borgerkriger og i lokale konflikter etter det, er de pågående reduksjoner i størrelse og styrke i de væpnede styrkene bevis på den grunnleggende endringen i oppfatningen av hva som utgjør en sikkerhetstrussel. Ettersom konvensjonelle og kjernefysiske lagre skrumper inn, og kravene om fredsbevaring tvinger frem en ny vurdering av rollene og pliktene til soldater, har oppmerksomheten i stor grad blitt rettet mot de tilknyttede militære reformer, omstrukturering av forsvarsindustrien og som en konsekvens spenninger i forholdet mellom det militære og samfunnet. Ettersom tradisjonelle sikkerhetstrusler har blitt redusert, har imidlertid andre, ikke-militære trusler blitt truende.

---

*Chris Donnelly er NATOs spesialrådgiver for sentral- og øst-europeiske spørsmål. De synspunktene som kommer til uttrykk er rent personlige og representerer ikke NATOs synspunkter eller noen av dets medlemsland.*

---

Det som angripes er ikke statens territorium, men dens struktur, samfunnets natur, institusjonenes virke og innbyggernes velstand. Disse truslene, som inkluderer korrupsjon, organisert kriminalitet og terrorisme, er vanskeligere å definere enn de rent militære, og derfor mye vanskeligere å møte. Videre kan i enkelte tilfeller kuren mot slike trusler være verre enn sykdommen. Statlige tiltak for å bekjempe en trussel mot demokratiet, risikerer faktisk å bringe inn diktatoriske prosesser som begrenser de personlige friheter mer enn truslene som de var utformet for å hindre. Derfor, hvis disse nye utfordringene skal håndteres klokt, er det nødvendig med mye klar tenking og sensitivitet.

Mange av disse truslene har ikke tradisjonelt blitt sett på som sikkerhetsspørsmål. Det er jo bare 20 år siden begrepet "nasjonal sikkerhet" krøp inn i generell språkbruk i Vesten, og mindre enn ti år siden det har blitt ordentlig forstått i de nye demokratiene i Sentral- og Øst-Europa, der "sikkerhet" for folk flest betydde "statlig sikkerhet", det vil si arbeidet til det hemmelige politiet.



Siden statsbyråkatiene av natur endrer seg sakte, reflekterer strukturene til forsvars- og innenriksdepartementene generelt eldre tilnæringer og begreper. De er også organisert for å håndtere "forsvar" og "offentlig sikkerhet" i større grad enn spørsmålet om "nasjonal sikkerhet". Forsinkelsen mellom å akseptere endrede krav og etablering av passende strukturer for å tilfredsstille dem skaper ofte et sikkerhetsgap. Selv om Den europeiske union var forventet å utvikle seg for å møte ikke-militære trusler mot sikkerhet når de først ble identifisert, har ikke dette skjedd. Krigene om jugoslavisk oppløsning har tatt oppmerksomheten bort fra disse nye sikkerhetstruslene, som i dag berører alle land og utgjør en spesiell risiko mot de spinkle demokratiene i Sentral- og Øst-Europa.

Den mest grunnleggende trusselen mot stabiliteten for de fleste sentral- og øst-europeiske landene i dag, er mangelen på effektiv krisehåndtering. Selv om dette har blitt anerkjent som et problem, fører arven etter det kommunistiske styret i regionen til at de fleste regjeringer prøver å løse den ved å skape en ny, sentral kommandostruktur, som en krisehåndteringsgruppe vil bruke i tilfelle en krise og hvorfra den vil håndtere krisen. Mens en slik kommandocelle kan være nyttig, er det ikke i seg selv en løsning. Dette skyldes de interne fiaskoene til mange av de sentral- og øst-europeiske regjeringene. Svakhetene i regjeringene omfatter en utilstrekkelig, juridisk deling av makt og ansvar mellom styringsorganer, kontorene til de viktigste, politiske lederne, departementene og parlamentene; ineffektive og ikke-åpne funksjoner i disse organene, og, spesielt, forsvars-, innenriks-, juridisk- og finansdepartement; mangel på embetsmenn med hensiktsmessig ekspertise; og fiasko med å sikre offentlig støtte for politikken. Mange sentral- og øst-europeiske regjeringer er skjøre og mangler fleksibilitet, med det resultat at en alvorlig krise, intern og ekstern, kan slå i filler det som utad synes å være et stabilt system. I fravær av god ledelse, vil intet antall PCer i et imponerende kommandosenter føre til effektiv krisehåndtering.

Korrupsjonen er en sikkerhetstrussel i seg selv, så vel som en bidragsytende faktor til den styringsfiasko som er vurdert ovenfor. Den er faktisk den mest alvorlige trusselen mot overlevelsesnivået til flere land fra det tidligere Sovjetunionen og et vanskelig problem overalt. Dens opprinnelser er mange og komplekse, men den er universelt skadelig og må håndteres hvis nye demokratier skal nå sitt potensiale. Til tross for snakk om en ny, grenseløs, europeisk sikkerhetsarkitektur, trekkes det allerede linjer. De trekkes imidlertid ikke på grunnlag av NATOs eller EUs utvidelse, men på grunnlag av administrativ- og forretningspraksis og i hvilken utstrekning disse møter etablerte standarder for ærlighet og åpenhet. Dessverre begynner korrupsjon i mange land helt på toppen, med ministre og til og med presidenter som ikke er immune mot dens innflytelse.

Organisert kriminalitet er den ikke-militære sikkerhetstrussel som tiltrekker seg mest oppmerksomhet. Var det

imidlertid ikke for svakhetene i regjeringsprosessen og omfanget av korrupsjonen, ville den ikke eksistere, i det minste ikke i et omfang som gjør den til en sikkerhetstrussel. Organisert kriminalitet har en høyere profil enn andre potensielle sikkerhetstrusler fordi den har en tydelig og umiddelbar effekt på folks liv og eksporteres så lett. Den er faktisk ofte det møtestedet mellom indre og ytre trusler som gjør mange av de sikkerhetstrusler som beskrives nedenfor så reelle.

Grunnen til organisert kriminalitet var fruktbar i Sentral- og Øst-Europa på grunn av regionens kommunistiske arv. Fordi målestokken for velstand var parti-privilegium mer enn penger, var politisystemene i regionen underutviklet. Videre var de basert på en filosofi om offentlig orden som var i vanry, og som undergravde deres myndighet i folks øyne. Dette tillot allerede veletablerte kriminelle organisasjoner å blomstre. Enda verre var det at disse gruppene ble oppmuntret gjennom mangel på et etisk grunnlag for sikkerhet; fravær av et effektivt juridisk system som skulle sette parametre for forretningspraksis og som gjorde grensene mellom mafia aktiviteter, lovlig forretningsvirksomhet og myndigheter uklare; og opportunistiske vestlige partnere som var mer interessert i kortsiktige gevinster enn langsiktig stabilitet.

Det som gjør organisert kriminalitet til et så stort sikkerhetsproblem er ikke bare omfanget, evnen til å bli eksportert og fravær av nasjonale og internasjonale institusjoner som kan håndtere den, men også dens evne til å bli akseptert. Selv om hvitvasking av svarte penger er universelt fordømt, ønsker de fleste vestlige finanssentra penger fra sentral- og øst-europeiske land velkommen og undersøker ikke pengenes opprinnelse altfor nøye. Mange nasjonale sikkerhetstjenester overlater gjennomtrengning av organisert kriminalitet til sine politistyrker. De burde imidlertid innse at dens internasjonale natur, omfang og bånd til tidligere fiendtlige etterretningsorganer og dens evne til å korrumpere regjeringsprosessen faktisk gjør den til en nasjonal sikkerhetssak. Israel var et av de første landene som led under innflytelsen av russiske mafialedere og de israelske sikkerhetsorganene angret nå på at de ikke ga dette fenomenet større oppmerksomhet tidligere.

Etniske konflikter og nasjonalisme har bidratt til utvisking av konseptet om nasjonalstaten i det siste tiår. Mange steder har dette allerede resultert i større lokalt selvstyre, redusert makten for sentrale myndigheter og, i enkelte tilfeller, til og med oppløsning av land. Spørsmålet i dag er hvor mye lenger oppløsningen kan gå og på hvilket nivå prosessen kan og bør stoppes. Mange land må håndtere minoritetsgrupper som kjemper for større selvstyre eller til og med forsøker å endre nasjonale grenser. På en ende av skalaen i for eksempel Tsjetsjenia, kan disse gruppene true staten med løsrivelse. På den andre enden kan de for eksempel presse en regjering som søker medlemskap i NATO eller EU, ved å true med å skape interne problemer som kan ødelegge landets anseelse utad. Folkevandring,

som ofte er en konsekvens av etnisk konflikt, er allerede ett av de mest politisk sensitive spørsmålene i Europa og vil trolig bli et enda større problem ettersom velstandsgapet øker mellom landene i Europas kjerne og de i periferien.

Spørsmålet om spredning vurderes ofte som et militært spørsmål. Oppgaven med å ta det opp har imidlertid i økende grad blitt overlatt til andre sikkerhetsorganer enn forsvarsdepartementet, det vil si innenriksdepartementet, politiet og grensekontrollen. Videre har spørsmålet utviklet seg i løpet av de siste ti år. Mens spredning en gang kun refererte til kjernefysiske våpen og materiell, er det ikke lenger tilfelle. Fremskritt på andre vitenskapelige områder og tilhørende vanskeligheter med å skille militær fra sivil bruk av denne teknologien, har utvidet bruken av begrepet til å dekke kjemiske og biologiske områder. Videre, siden ny teknologi har blitt våpen i seg selv, må spredning nå også brukes om teknologi av alle typer. Ødeleggelsen for den nasjonale sikkerhet som kan forårsakes av velorganiserte grupper med datahackere trenger for eksempel ikke utdypes nærmere. Fattige land kan anskaffe denne teknologien og trenger ikke å ha noe å tape ved å bruke den.

Nye trusler, på samme måte som gamle, kan også være gjenstand for politisk manipulasjon. Dette gjelder enda mer fordi nye trusler ofte ikke har blitt tilstrekkelig definert eller holdt under kontroll, offentlig sårbarhet overfor dem er høy og eksisterende mekanismer for å håndtere dem er svake. Overdrevene eller tvilsomme trusler inkluderer blant annet fundamentalisme, terrorisme og informasjonssikkerhet. Mens truslene fra alle tre kan være virkelige nok, kan alle tre eksemplene også illustrere hvordan den politiske manipulasjon, overdrivelse eller misforståelse om en trussel kan undergrave kapasiteten til å håndtere den.

La oss ta terrorisme. Landene må og bør samarbeide for å redusere dens innflytelse og hindre at den sprer seg. Likevel, når vi ser på hva terrorisme defineres som, kan det å kontrollere den i enkelte land være et skalkeskjul for undertrykkelse av noe som i andre land ville bli sett på som en legitim bevegelse for selvstyre. Liknende vurderinger gjelder fundamentalisme. Dette kan være et alvorlig problem, men, fordi trusselen har vært så overdrevet tidligere, har den blitt nedvurdert. Politikere som "roper ulv" har i en viss utstrekning fått befolkningen til å bli mindre sensitiv overfor denne trusselen, i en tid når den faktisk kan bli enda alvorligere.

Informasjonssikkerhet er på samme måte en reell bekymring for alle land. I enkelte sentral- og øst-europeiske land er imidlertid det som forstås med dette begrepet svært forskjellig fra det som det nå betyr i Vesten. Informasjonssikkerhet kan faktisk til og med bli misbrukt som en altomfattende rettferdiggjøring av statlig informa-

sjonskontroll, der en regjering frykter uttrykkfrihet og heller vil gjeninnføre autoritær kontroll

Disse tre eksemplene kaster lys over potensialet for politiske manipulering av noen nye, ikke-militære trusler mot sikkerhet. En nærmere vurdering av dette problemet er nødvendig, så vel som mer utdanning av den politiske elite, journalister og offentligheten slik at de tiltakene som tas for å beskytte samfunnet er riktige, effektive og ikke slår tilbake. Å måle hvor grensen skal trekkes mellom legitime uttrykk for ideer og interesser og uforvarlige trusler mot helsen eller eksistensen til staten og samfunnet, krever en seriøs analyse. Hvor vi trekker denne linjen avhenger av vår definisjon av demokrati, legalitet og menneskerettigheter.

Siden ikke-militære trusler mot sikkerheten er nye, har internasjonale institusjoner ennå ikke utviklet seg for å møte dem. Selv om de er anerkjent i NATOs seneste strategiske konsept, faller disse truslene utenfor Alliansens tradisjonelle område og NATO har ennå ikke utviklet mekanismer for å håndtere dem på en hensiktsmessig måte. Den europeiske union har mandat til å ta opp de fleste av disse spørsmålene, og har gjort fremgang på enkelte områder, slik som å styrke grensekontroll og justisdepartementer i Sentral- og Øst-Europa. Mange områder er imidlertid ennå ikke berørt og det vil ta noen år før EUs sentrale institusjoner har utstyr til å håndtere dem. I mellomtiden arbeider andre internasjonale institusjoner, som Interpol og Europol, for å utvikle operative konsepter, men har hittil gjort lite for å hjelpe sentral- og øst-europeiske land med å reformere sine eksisterende institusjoner eller skape de nødvendige nye. Bilaterale politi- og tollkontakter, som nok en gang vil bli bra, er i samme situasjon.

Anti-korrupsjonsprogrammer har blitt gjennomført med hell i flere land og grunnprinsippene er veletablerte. Behovet for å investere i og utvikle politistyrker og reformere interne sikkerhetsstyrker fra Sovjet-modellen til vestlig gendarmerie, har også blitt anerkjent, selv om fremgangen er langsom i enkelte land. Så mye har blitt oppnådd for å bedre toll- og grensebestemmelser i noen sentral-europeiske land, at det ikke er noen unnskyldning for ikke å utvide denne modellen østover. Lovgivning er kanskje det mest sensitive spørsmålet, fordi det rører ved den relative posisjon mellom parlamenter og regjeringer. Det er imidlertid nok erfaring tilgjengelig til å hjelpe land som ønsker å etablere hensiktsmessige, juridiske rammer. Å håndtere ikke-militære trusler mot sikkerheten krever robuste strategier. Disse kan bare utvikles hvis nøkkelpersoner fra regjering, organer som skal håndheve lovene og forskningsinstitutter kommer sammen for å utvikle en omfattende tilnærming til disse problemene, som dag utgjør de med umiddelbare og raskest voksende trusler mot sikkerheten og overlevelsesnivået til nye demokratier. ■

---

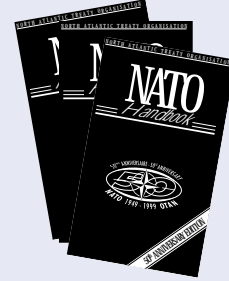
### Ettersom tradisjonelle sikkerhetstrusler har minsket, har andre ikke-militære trusler øket i omfang.

---



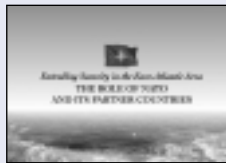
*"KOSOVO - One Year on - Achievement and Challenge"*  
Rapport fra NATOs generalsekretær Lord Robertson

*"The NATO Handbook - 50th Anniversary edition"*  
En omfattende guide til NATOs mål og aktiviteter, dens nåværende politikk og strukturer; en kronologi over de siste 50 årene av Alliansens historie og en samling viktige politiske dokumenter og juridiske tekster.



*"Economics Colloquium 1999"*  
Referat fra kollokviet fra november 1999 om økonomisk utvikling og reformer i samarbeidspartnerlandene

*"The Reader's Guide to the Washington Summit"*  
Samling av alle de offisielle tekstene og erklæringene som ble gitt ut på NATOs toppmøte i Washington i april 1999, inkludert bakgrunnsinformasjon om Alliansens programmer og aktiviteter.



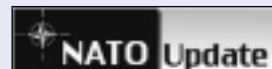
*"Extending Security: The Role of NATO and its Partner Countries"*  
Et omfattende, illustrert hefte som beskriver hvordan NATO arbeider og dekker den politiske utviklingen innen avgjørende områder av Alliansens arbeid

*"NATO at 50"*  
Introduksjonshfte om Alliansens historie, som gir et overblikk over de viktigste emnene på NATOs nåværende agenda.



*"NATO Topics"*  
Visuell presentasjon av Alliansen som skisserer milepæler i NATOs utvikling og sentrale spørsmål på dens nåværende agenda (kun elektronisk utgave: [www.nato.int/docu/topics/2000/home](http://www.nato.int/docu/topics/2000/home))

*"NATO Update"*  
Ukentlig informasjonsark som kort dekker NATOs aktiviteter og hendelser, og gir et bredt overblikk over allianseomfattende initiativer. (kun elektronisk utgave: [www.nato.int/docu/topics/update/index](http://www.nato.int/docu/topics/update/index))



**ALLE PUBLIKASJONENE ER TILGJENGELIG PÅ ENGLSK OG FRANSK; MANGE ER OGSÅ TILGJENGELIGE PÅ ANDRE SPRÅK**

Alle spørsmål og bestillinger av trykkede kopier skal rettes til:  
Office of Information and Press - Distribution Unit  
Bld Leopold III - 1110 BRUSSELS, BELGIUM  
Tel: 00-32-2 707 5009  
Fax: 00-32-2 707 1252  
E-mail: [distribution@hq.nato.int](mailto:distribution@hq.nato.int)

Elektroniske versjoner av disse publikasjonene er tilgjengelige på NATOs web site (<http://www.nato.int>)

Web siden inneholder også offisielle erklæringer, pressemeldinger og taler, og annen informasjon om Alliansens strukturer, politikk og aktiviteter, i tillegg til å tilby forskjellige on-line tjenester.

## den nord-atlantiske allianse



*belgia  
canada  
danmark  
frankrike  
hellas  
island  
italia  
luxemburg  
nederland  
norge  
polen  
portugal  
spania  
storbritannia  
tsjekkia  
tyrkia  
tyskland  
ungarn  
usa*