NATO nyt

VINTER 2000-2001 . Nr. 1-2001

Fem år efter Dayton

indhold

NATO nyt

Udgives under generalsekretærens myndighed. Hensigten med dette magasin er at bidrage til konstruktiv diskussion om atlantiske spørgsmål. Derfor repræsenterer artiklerne ikke nødvendigvis medlemslandenes regeringers eller NATO's synspunkter eller politik.

Redaktør:
Christopher Bennett

Assisterende redaktør:
Vicki Nielsen

Produktionsassistent:
Felicity Breeze

Layout:
NATO Graphics Studio

Ansvarlig overfor presseloven:
Troels Frøling
Den Danske Atlantsammenslutning

Alle artikler må gengives efter tilladelse fra redaktøren og på betingelse af, at NATO nyt nævnes. Signerede artikler må kun gengives med forfatterens navn.

ISSN 0255-3813

NATO nyt offentliggøres på World Wide Web sammen med andre NATO-publikationer på:
HTTP:// www.NATO.INT/.

Yderligere oplysninger kan fås ved henvendelse til:
NATO's kontor for information og presse:
NATO/OTAN
B 1110, Bruxelles, Belgien.
Fax: (+32-2) 707.4579
E-mail: NATODOC@HQ.NATO.INT

NATO nyt, der er gratis, og publikationer på dansk fås hos:

Atlantsammenslutningen:
Ryvangs Allé 1
Postboks 2521
2100 København Ø.
Tlf. 39 27 19 44.
www.atlant.dk

(Alle henvendelser om abonnement, levering etc.).

Publisher:
Peter Daniel - NATO, 1110 Brussels, Belgium

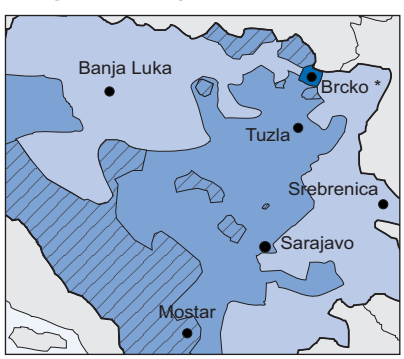
Lay-out:
NATO graphics Studio

Printed in Denmark by Scanprint

I denne publikation er Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien behæftet med en (*), hvilket refererer til følgende fodnote: Tyrkiet anerkender Republikken Makedonien ved dens forfatningsmæssige navn.

Fokus på NATO
4
Kort nyt om alliancen

Fem år efter Dayton
6
Hvad nu Bosnien?
Gerald Knaus og Marcus Cox analyserer freden i Bosnien, fem år efter våbnene tav, og vurderer udsigten til varig fred.



12
Jagten på sikkerhedsløsninger
David Ligthburn undersøger Bosniens militære landskab og analyserer de internationale programmer, der tager sigte på at skabe sikkerhed på Balkan.

© Reuters

PÅ OMSLAGET
Amerikanske soldater i Implementeringsstyrken (IFOR), deployeret i Bosnien-Hercegovina i december 1995 for at kontrollere gennemførelsen af Dayton-Aftalen.

16
Mediekrig
Daniel Deluce analyserer mediereformen i Bosnien, som for alvor blev sat i gang, da de fredsbevarende styrker indtog sendestationer, som tilhørte det serbisk-bosniske TV.

Debat
22
Er tiden kommet til at omskrive Dayton?
Tony Boeden versus Daniel Serwer
Ville en omskrivning af Dayton være en hjælp eller hindring for Bosnien? Hvordan kunne det gøres?

Årgang 48
Vinter 2000-2001

ANALYSER
28
Partnere på nettet

29
Albansk katastrofeplanlægning

ANMELDELSER
30
Bøger om Bosnien
Christopher Bennett anmelder de seneste ti års litteratur om Bosnien.

SIKKERHEDSSPØRGSMÅL
32
Et nyt syn på sikkerhed
Chris Donnelly påpeger de nye trusler mod sikkerheden og opfordrer til at være mere robust i bekæmpelse af dem.

forord

Da min forgænger Paul-Henri Spaak lancerede *NATO nyt* i slutningen af 1950erne, gjorde han det i overbevisning om ideernes magt, debattens betydning i beslutningsprocessen og fordelene ved kritisk analyse. Han havde naturligvis ret, og under Den Kolde Krig blev *NATO nyt* et vigtigt forum, hvor nye veje til imødegåelse af datidens meget klare sikkerhedspolitiske udfordring blev behandlet.

Der er nu gået mere end 40 år, og det euro-atlantiske sikkerhedsmiljø har ændret sig til ukendelighed. Vi står i dag over for et langt bredere spektrum af sikkerhedspolitiske udfordringer – lige fra krisestyring til fredsbevarelse, spredning og terrorisme. Vi har også nye muligheder for at skabe fred og sikkerhed i hele det euro-atlantiske område gennem kreativt og målrettet partnerskab og samarbejde. Derfor er der behov for friske ideer, åben diskussion og kvalificeret forskning. Og derfor har vi ajourført og peppet *NATO nyt* op. Det nye *NATO nyt* vil selvfølgelig fortsat skulle bidrage til en konstruktiv diskussion af atlantiske spørgsmål og fortsat være et forum for en moden, demokratisk debat og udveksling af ideer. Det vil ikke ændre sig. Men det ajourførte *NATO nyt* vil fokusere på dagens og morgendagens sikkerhedsspørgsmål på en mere udfordrende måde, så det kan yde et vigtigt bidrag til den internationale diskussion og beslutningsproces. Det vil også få et mere læsevenligt layout. Du sidder nu med det første nummer af det forbedrede *NATO nyt* i hænderne. Jeg håber, du får glæde af det.

Dette nummer af *NATO nyt* er særlig egnet til at indføre forbedringer og tilpasninger. Det fejrer femårsjubilæet for NATO's første fredsbevarende opgave, som fundamentalt ændrede Alliancen og dens rolle i euro-atlantisk sikkerhed. Og selvom Alliancen fortsat har påtaget sig en lang række nye opgaver og roller siden da, er det stadigvæk en helt afgørende opgave for NATO at bidrage til Bosnien-Hergovinas stabilitet og sikkerhed. I de fem år, som er gået siden de NATO-ledede styrker først blev indsat i Bosnien, er der meget, som har ændret sig til det bedre, og fjendtlighederne er ikke blusset op igen. Men nu, hvor vi står på tærsklen til det 21. århundrede, har det vist sig sværere at finde svar på komplekse og rodfæstede problemer, samtidig med at det er af stadigt større betydning at analysere disse problemer åbent for at finde varige løsninger. Jeg er sikker på, at du vil synes, at dette nummer af *NATO nyt* bidrager til denne nødvendige diskussion på en god måde.

Lord Robertson

FOKUS PÅ NATO

Besøg i Kosovo

Lord Robertson besøgte den 30. november **Kosovo**, hvor han advarede både serbere og etniske albanere mod at støtte militante ekstremister i Presevo-dalen.

Lord Robertson mødte den 28. november Letlands præsident **Vaira Vike-Freiberga** i NATO for at drøfte forberedelser til muligt NATO-medlemskab. Senere mødtes han med Polens præsident **Alexander Kwasniewski** for at diskutere forsvarsreform.

Slovakiets premierminister **Mijulas Dzurinda** mødte den 24. november **Lord Robertson** i NATO.

Lord Robertson besøgte **Tyrkiet** den 22.-23. november, hvor han mødte den tyrkiske premierminister **Bülent Ecevit** og talte til den tyrkiske Forening for Økonomiske og Sociale Studier.

Tysklands kansler **Gerhard Schröder** besøgte NATO den 22. november for at drøfte den seneste udvikling i sikkerhedssamarbejdet mellem NATO og EU, Tysklands forsvarsreform og situationen på Balkan med **Lord Robertson**.

Lord Robertson deltog i **NATO's Parlamentarikerforsamlings** 46. samling, som fandt sted i perioden 18. til 21. november i **Berlin** i Tyskland.

Drøftelser med Soros

George Soros besøgte NATO den 9. november for at drøfte muligt samarbejde med henblik på at styrke de demokratiske samfund i det sydøstlige Europa og Centralasien med **Lord Robertson**.

Bulgariens premierminister **Ivan Kostov** mødte **Lord Robertson** i NATO den 20. november for at drøfte militærreform, Bulgariens forberedelser til muligt NATO-medlemskab og udviklingen i Sydøsteuorpa.

Den 8. og 9. november holdt NATO's **Militærkomite** sit årlige to-dagesmøde på stabschefsniveau.

NATO's **Militærkomite** besøgte Kosovo og Bosnien-Hercegovina (Bosnien) for at gennemgå fredsprocessen. De mødte cheferne for **KFOR** og **SFOR**, lederne for andre internationale organer samt lokale politiske og militære ledere.

Lord Robertson deltog i perioden 31. oktober til 3. november i **Den Internationale Atlantsammenslutnings** generalforsamling i Budapest i Ungarn og mødte senere den ungarske præsident **Frenc Mádi** og premierminister **Viktor Orbán**.

Repræsentanter fra **Verkhovna Rada** (det ukrainske parlament), **NATO's Parlamentarikerforsamling** og NATO's internationale civile og militære stabe mødtes i NATO den 2. og 3. november for at drøfte **samarbejdet mellem NATO og Ukraine**.

Lord Robertson talte den 2. november til det permanente råd i **Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa** (OSCE) i Wien. Han mødte også Østrigs kansler **Wolfgang Schüssel,** Østrigs udenrigsminister og formand for OSCE **Benita Ferrero-Waldner** og forsvarsminister **Herbert Scheibner**.

Sikre valg

Lord Robertson gav udtryk for tilfredshed med gennemførelsen af **kommunalvalgene** i **Kosovo** den 28. oktober. **KFOR** arbejdede tæt sammen med **OSCE** og **FN's Overgangsadministration i Kosovo** for at bevare et sikkert miljø og yde logistisk bistand.

Ni NATO-lande og 11 partnerlande deltog øvelsen **Cooperative Determination 2000** med brug af computer i **Luzern** i Schweiz i perioden 1. til 10. november. **Den Internationale Røde Kors Komite** og kontoret for **FN's flygtningshøjkommisær** deltog også i øvelsen, der skulle træne deltagerne i stabsarbejde i forbindelse med fredsstøttende operationer.

11 NATO-lande deltog i krigsføringsøvelsen **ARRCADE Fusion 2000** i **Tyskland** i perioden 13. til 26. oktober under **Alliancens Europa-kommandos Hurtige Reaktionskorps'** kommando**.**

I perioden 16. til 28. oktober deltog styrker fra seks NATO-lande i flådeøvelsen **Unified Spirit 2000** i **det vestlige Atlanterhav og Caribiske Hav** for at udvikle interoperabiliteten mellem multinationale, fælles styrker og evnen til at tilpasse operationer fra lavintensitets- til højintensitetkonflikter.

Lord Robertson rejste den 26. oktober til **Schweiz** forud for landets folkeafstemning den 26. november vedrørende reduktion i forsvarsudgifterne med 50% over de næste ti år. Han mødte den schweiziske præsident og forsvarsminister **Adolf Ogi** og udenrigsminister **Joseph Deiss** og overværede et symposium om *Sikkerhed gennem samarbejde*.

Konferencen af Nationale Materieldirektører, som behandler NATO-medlemslandenes våbensamarbejde og –anskaffelse, holdt møde den 24. og 25. oktober i **Bruxelles** i Belgien.

NATO-Ukraine arbejdsgruppen om **videnskabs- og miljøsamarbejde** mødtes for første gang den 18. oktober i NATO.

Anklagerens tale

Carla Del Ponte, anklager ved **Det Internationale Krigsforbrydertribunal i Haag,** talte til **Det Euro-Atlantiske Partnerskabsråd** den 18. oktober.

Anden fase i ubådsøvelsen **Cooperative Poseidon** fandt sted i perioden 9. til 13. oktober i **Den Helder**, Holland, som opfølgning på en øvelse i Stockholm i Sverige sidste måned. Målet er at udvikle fælles sikkerhedsprocedurer mellem NATO og partnerlandene for at mindske risikoen for ubådsuheld.

Skiftedag i KFOR

General **Carlo Cabigiosu** fra Italien blev den 16. oktober overdraget kommandoen for **KFOR** for et halvt år. Han følger efter general **Juan Ortuno** fra Spanien.

Under et todages besøg (12.-13. oktober) i **Sofia** i Bulgarien mødte **Lord Robertson** præsident **Petar Stoyanov** og premierministeren **Ivan Kostov**. Han talte også til **Den Atlantiske Klub** og deltog i et møde for forsvarsministre fra de lande, som deltager i NATO's **Medlemskabshandlingsplan**.

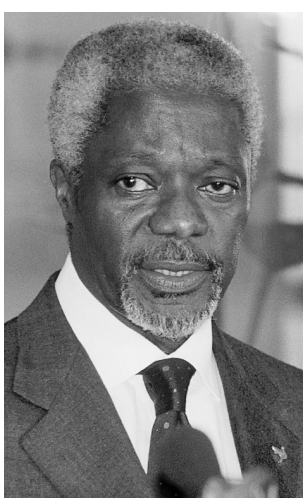
Øvelsen **Adventure Exchange 2000** fandt sted i det nordlige **Grækenland** i perioden 9. september til 4. oktober. Tropper fra 15 NATO-lande trænede fælles forsvar af NATO's territorium.

Øvelsen **Destined Glory 2000,** omfattende sø-, luft- og amphibiestyrker fra otte NATO-lande, fandt sted i **Ægæerhavet og det østlige Middelhav** i perioden 9. og 25. oktober.

FOKUS PÅ NATO

NATO's **Politiske Komite** mødte højtstående repræsentanter fra udenrigsministeriet, den ukrainske kommission for relationer til NATO og medlemmer af det ukrainske parlament på sit tredje besøg (4.-6. oktober) i **Ukraine** siden underskrivelsen af NATO-Ukraine Charteret i 1997.

Tre stipendiater under NATO's Videnskabsprogram – **Zhores I. Alferov, Alan G. MacDiarmid** og **Paul Greengard** – modtog i år **Nobelpriser** i hhv. fysik, kemi og fysiologi/medicin.



FN's generalsekretær **Kofi Annan** besøgte NATO den 5. oktober for at drøfte sikkerhedspolitiske udfordringer på Balkan, såvel som NATO's bidrag til **FN's fredsbevarende operationer** som regional organisation.

Tilbud om venskab

I kølvandet på den tidligere jugoslaviske præsident Slobodan Milosevic' fald har **Lord Robertson** tilbudt befolkningen i Forbundsrepublikken Jugoslavien venskab. I sin tale den 10. oktober til **NATO's forsvarsministre** i **Birmingham** i England bød Robertson overgangen til demokrati velkommen og lovede at bistå Jugoslavien med at finde dets retmæssige plads i det euro-atlantiske fællesskab.

Video-dialog

Under en videokonference den 2. og 3. oktober drøftede **Lord Robertson**, formanden for Militærkomiteen admiral **Guido Venturoni** og **NATO-ambassadørerne** de fremskridtene i udførelsen af KFOR-missionen med den afgående general **Juan Ortuño** og gennemførelsen af Dayton-aftalen i Bosnien med Den Høje Repræsentant **Wolfgang Petritsch** og chefen for SFOR general **Michael Dodson**.

Premierminister **Ljubco Georgievski** fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien(*) besøgte **Lord Robertson** i NATO den 27. september.

Den 25. og 26. september rejste **Lord Robertson** til **Georgien**, hvor han mødte præsident **Eduard Shevardnadze** og adskillige ministre.

I perioden 20. til 29. september gennemførtes katastrofehjælp-øvelsen **Trans-Carphathia 2000** i **Bruxelles** i Belgien og i **Uzhgorod** i Ukraine. Heri deltog soldater fra to NATO-medlemslande og ni partnerlande.

Fremtidige udfordringer

Lord Robertson, NATO-ambassadører, højtstående embedsmænd i NATO, regeringseksperter og akademikere mødtes i **Berlin** i Tyskland den 21. og 22. september på den årlige **NATO-gennemgangskonference** for at drøfte de fremtidige udfordringer til Alliancen.

Den øverstbefalende for de allierede styrker i Europa (SACEUR) general **Joseph Ralston** briefede den 20. september **Det Nordatlantiske Råd** om KFOR's og SFOR's forberedelser til at yde sikkerhed i forbindelse med de kommende valg i Kosovo og i Bosnien.

Lord Robertson analyserede NATO's nye rolle i krisestyring og dens konsekvenser for Alliancens dagsorden på et seminar, der blev arrangeret af **George Marshall Centret** i **Garmisch** i Tyskland den 14. september, før han rejste til **NATO's Forsvarsakademi** i **Rom** i Italien for at holde Eisenhower-forelæsning om *The relevance of Atlanticism.*

En milepæl

Det Nordatlantiske Råd og **EU's midlertidige Politiske og Sikkerhedspolitiske Komite** mødtes den 19. september for første gang på ambassadørniveau i Bruxelles i Belgien for at gøre status over fremskridtene inden for EU-NATO *Ad hoc-arbejdsgrupperne,* der er etableret for at udpege arrangementer for EU's adgang til NATO's kollektive aktiver og faste konsulationsmekanismer mellem de to organisationer.

Bildt briefer

Carl Bildt, FN's særlige udsending til Balkan, briefede den 13. september **Det Nordatlantiske Råd** om situationen på Balkan.

Øvelsen **Cooperative Best Effort 2000** fandt sted ved Cluj-Napoca i det nordvestlige Rumænien i perioden 11. til 22. september. Den omfattede 400 mand fra otte NATO-lande og ni partnerlande samt 800 rumænske soldater og fokuserede på operationelle aspekter af fredsstøtte.

Daværende slovenske premierminister **Andrej Bajuk** besøgte **Lord Robertson** i NATO den 13. september.

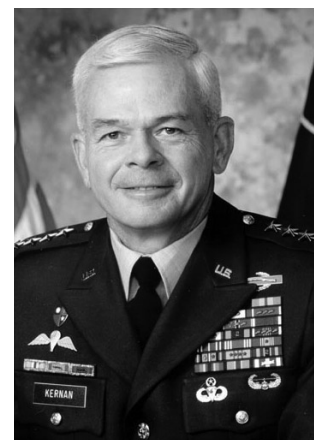
Styrker fra seks NATO-lande og otte partnerlande gennemførte i perioden 4. til 15. september i det sydøstlige **Rumænien** den fredsstøttende øvelse **Cooperative Key 2000**, omfattende fly og medicinsk personale.

Det **Slovenske Sprogtræningscenter** blev officielt udpeget af NATO som det syvende **PfP Træningscenter**. Centret udbyder kurser til deltagere fra ethvert partnerland, som ønsker at lære engelsk.

NATO's forsvarschefer mødtes den 11. september i **Athen** i Grækenland og den 15. september i **Istanbul** for at drøfte Balkan og gennemgå NATO's styrkestruktur.

Den 8. september overtog den amerikanske general **Michael L. Dodson** kommandoen over **SFOR** i Bosnien fra den amerikanske general **Ronald Emerson Adams.**

Atlantisk kommando



Den 5. september efterfulgte den amerikanske general **William F. Kennan** den amerikanske admiral **Harold W. Gehman Jr.** som NATO's **øverstkommanderende for de allierede styrker i Atlanten** (SACLANT).

Lord Robertson deltog den 6.-7. september i et symposium, som blev afholdt i **Reykjavik** på Island, arrangeret af **SACLANT,** om *Future of North Atlantic Security – Emerging Strategic Imperatives.* Han understregede betydningen af NATO's rolle i Kosovo, forholdet til Rusland, samarbejdet med partnerlandene, det voksende samarbejde mellem NATO og EU og behovet for at udvide Alliancens forsvarskapaciteter.

Samtaler

På et møde i det Permanente Fællesråd den 24. juli gav general **Valery Manilov**, første vicegeneralstabschef for de russiske væbnede styrker en briefing om Ruslands **militærdoktrin** og det russiske syn på Alliancens strategiske koncept.

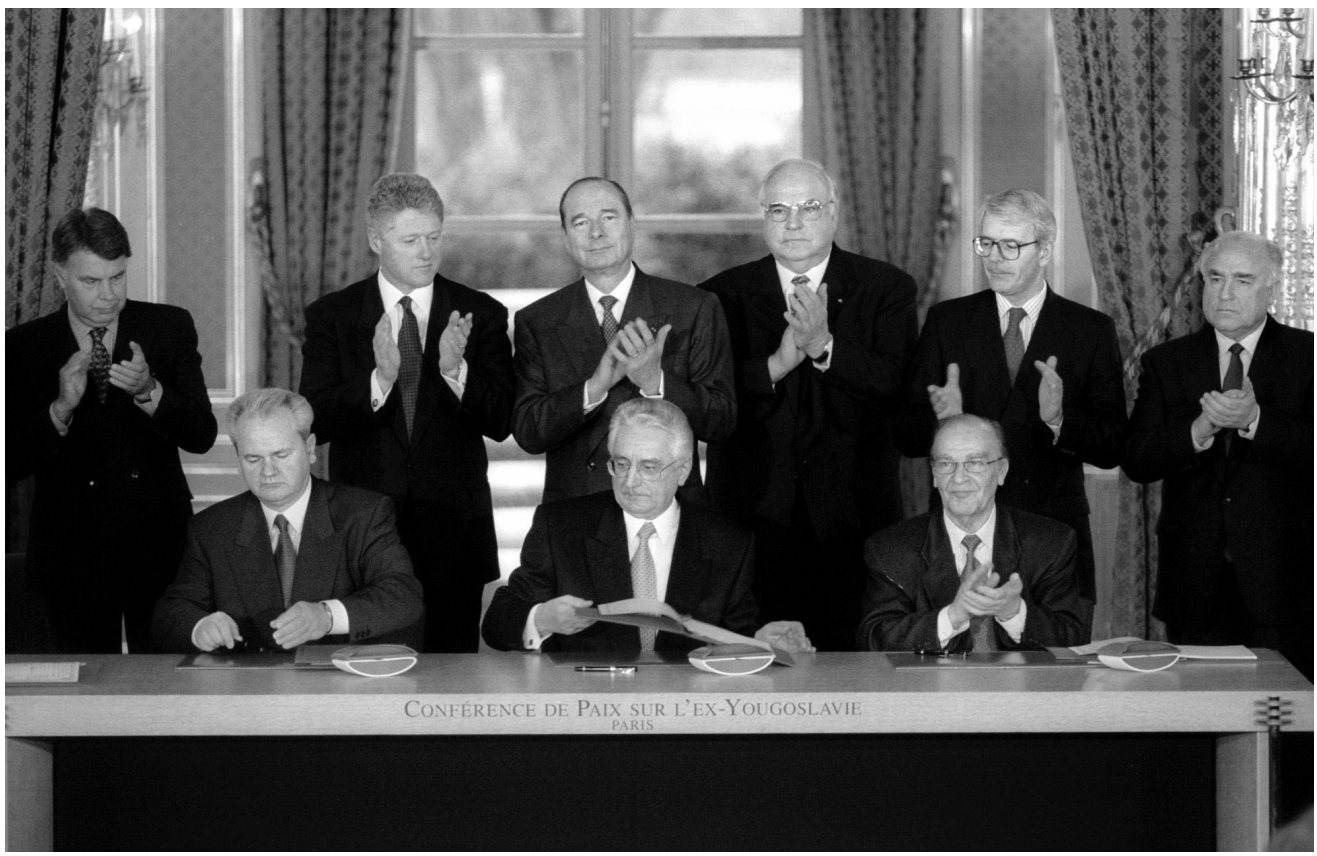
Den 28. juli besøgte **Lord Robertson Spanien,** hvor han mødte premierminister **José Maria Aznar**, forsvarsminister **Federico Trillo** og udenrigsminister **Josep Pique**.

Lord Robertson besøgte den 27. juli **Frankrig,** hvor han mødte den franske premierminister **Lionel Jospin.**

For yderligere information se NATO Update på : www.nato.int/docu/index.htm.

Hvad nu Bosnien?

Gerald Knaus og Marcus Cox analyserer freden i Bosnien, fem år efter våbnene tav, og vurderer udsigten til varig fred.



© Reuters

Præsidenterne Slobodan Milosevic (til venstre), Franjo Tudjman (i midten) og Alija Izetbegovic (til højre) under underskrftsceremonien den 14. december 1995. Ingen af dem er nu ved magten.

Dayton-aftalens femårsjubilæum fejres på et tidspunkt, hvor der også er andet at fejre på Balkan. De to regimer, der blev skabt af nationalisterne, Slobodan Milosevic og Franjo Tudjman, som ønskede at skabe henholdsvis et Storserbien og Storkroatien på ex-Jugoslaviens ruiner, er endelig blevet væltet af deres egne folk og erstattet med regeringer, som gerne ser de to stater tilbage i den europæiske fold. Udsigten til fred i Bosnien-Hercegovina (Bosnien) har aldrig været bedre end nu, hvor naboerne ikke længere er røveriske uromagere.

Ikke desto mindre er der udbredt pessimisme i Bosnien.

Gerald Knaus er direktør for Det Europæiske Stabilitetsinitiativ, der er en tænketank med udgangspunkt i Berlin, som arbejder for at genskabe stabiliteten i det sydøstlige Europa. Marcus Cox er ESI's seniorforsker på Balkan-området.

En meningsmåling viste for nylig, at 70% af de unge ville forlade landet, hvis de fik mulighed for det. Selvom bosnierne i stigende grad er mere optaget af arbejde end af etniske stridigheder, fortsætter de største politiske partier med at ignorere de mange presserende behov til fordel for snæversynede og ofte chauvinistiske politiske dagsordener. Valgene i november 2000, som nogle i det internationale samfund havde håbet ville blive en konkurrence mellem reformorienterede moderate på den ene side og bagudskuende nationalister på den anden blev i stedet protest mod magthaverne, uanset deres politiske synspunkter. Det moderate Socialdemokratiske Parti (SDP) erstattede Partiet til Demokratisk Handling, som har haft magten længe, og som har været en ledende politisk kraft i de områder i Bosnien, hvor bosniske muslimer (bosniakker) dominerer. I de serbisk-dominerede dele af landet, hvor en vestligtstøttet regering under premierminister Milorad Dodik har siddet ved magten siden 1998, havde det serbisk-nationalistiske Serbiske Demokratiske Parti comeback og vandt

valget. Partiet blev grundlagt af Radovan Karadzic, som er anklaget for krigsforbrydelser.

Den internationale fredsmission står nu over for en række ekstremt vanskelige valg. Hvordan kan den tilpasse sin politik til et miljø, hvor de førende partier fortsat stiller spørgsmålstegn ved legitimiteten ved de institutioner, som der er valg til. Hvad kan vi lære af de gentagne fiaskoer med støtte til de enkelte kandidater? Og hvordan kan de nødvendige langsigtede, gradvise reformer af forfatningsmæssig og administrativ karakter med henblik på at stabilisere det politiske system fortsætte, når offentlige indtægter står foran et kollaps, og det internationale samfunds fokus på Bosnien svinder? Kan Bosniens splittede politiske kræfter smedes sammen til en nogenlunde effektiv stat i tide, så den kan imødegå en forværret økonomisk krise og udfordringer mod selve den bosniske stats eksistens?

De skrøbelige statslige institutioner har endnu ikke kunnet løfte den dobbelte opgave at komme sig over en ødelæggende krig og forvandle et kommunistisk system til et frit marked. På trods af at det internationale samfund har ydet mere end 5 mia. $ i genopbygningshjælp, er Bosniens BNP fortsat mindre end halvdelen af, hvad det var før krigen. Arbejdsløsheden er fortsat høj, og med gennemsnitslønninger et godt stykke under en families eksistensniveau lever over 60% af befolkningen i fattigdom. Udenlandske investeringer er udeblevet. De er blevet udskudt på grund af den langsomme privatisering, det svage retlige system og en række lidet hjælpsomme regler. Nogle regeringer, herunder Republika Srpskas, er knapt nok i stand til at betale månedlige afdrag på deres udlandsgæld.

Forsøg på at standse den økonomiske glidebane er strandet, fordi de bosniske offentlige institutioner er svage. Dayton-aftalen blev fra starten betragtet som et vanskeligt kompromis. Den skabte en stat, hvor der var så få funktioner på centralt niveau, at man knapt nok kan betegne den som en stat, samtidig med at man gav garanti om selvstyre til de tre samfund gennem et kompliceret system af etnisk magtdeling. De statslige funktioner udføres i to enheder, ti føderale kantoner, 149 kommuner og det internationalt administrerede distrikt, Brcko. Hovedparten af disse grene er nydannelser, der lider under akut mangel på embedsmænd og kompetente udøvende organer. Hele strukturen er så kompliceret og ineffektiv, at ingen som hovedregel tager ansvar for at behandle presserende sociale og økonomiske problemer.

På grund af de forfatningsmæssige organers svaghed udøves den faktiske magt bag lukkede døre langt fra offentlig bevågenhed og demokratiske processer. Det mest udtalte eksempel på en parallel magt er den bosnisk-kroatiske halvstat Herzeg-Bosnia, som fortsat udøver de facto kontrol over de kroatiske institutioner og offentlige finanser, selvom den formelt blev opløst i 1994. Den kroatiske Folkeforsamling, som ingen forfatningsmæssig status har, udskrev i november 2000 folkeafstemning om det kroatiske folks fremtid og truede med at etablere sig som en parallel regering, hvis dens krav blev afvist af det internationale samfund. I Føderationen Bosnien-Hercegovina er de nominelt multi-etniske institutioner i realiteten opdelt i adskilte bosniakiske og kroatiske dele, som knapt nok kommunikerer med hinanden. På det statslige niveau arbejder de folkevalgte ofte på at hindre, at staten blive en effektiv politisk faktor.

Så længe de grundlæggende administrative strukturer er svage, kan valg ikke gøre nogen afgørende forskel, når det handler om at skabe regeringsansvar. Det internationale samfund har gennemført seks afstemningsrunder i de forgangne fem år, som om man kunne nå til et bedre resultat ved at kaste terningen på ny. Det internationale samfunds søgen efter såkaldte "moderate" kræfter har været frustrerende, og de kandidater, som man satte sin lid til, var en skuffelse, da de først kom til magten. Det gjaldt således Republika Srpskas premierminister Milorad Dodik. Blandt bosniakkerne er Lagumdzija Zlakos multi-etniske SDP blevet stadigt mere populært. SDP har sin base på det kommunale og kantonale niveau og er afhængig af et ekstremt svagt og splittet administrativt apparat. Det har derfor en dårlig udgangsposition for at gennemføre væsentlige reformer på kort tid. I de serbisk og kroatisk dominerede områder har udbredt politisk mistillid ført til, at vælgerne i stigende grad genvælger de nationalistiske partier fra krigens tid.

I takt med, at den internationale opmærksomhed i stigende grad rettes mod de mange problemer i Forbundsrepublikken Jugoslavien, er der dem, som betragter den internationale mission i Bosnien som et kapløb med tiden – ligesom i 1996. Bosnien har endnu ikke nogen selvbærende struktur, og konsekvenserne af en for tidlig tilbagetrækning kan være katastrofale, ikke kun i Bosnien men i hele regionen. Det er dog også indlysende, at den internationale bistand ikke kan fortsætte med at dække over den bosniske stats svaghed uden et klart perspektiv for, hvordan denne stat og dens institutioner selv kan overleve.

Den internationale tilstedeværelse er blevet mere og mere selvhævdende i frustration over de nationale institutioners svaghed. Den Høje Repræsentants Kontor (OHR) og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde (OSCE) er blevet centrale søjler i den forfatningsmæssige orden. Den internationale tilstedeværelse har nu en rolle, den aldrig havde ønsket, og kan hverken trække sig ud uden at sætte statens eksistens over styr eller overdrage ansvaret til nationale myndigheder.

I første fase af fredsprocessen blev den internationale tilstedeværelses opgave defineret ud fra traditionelle forestillinger om FN's fredsbevarelse, støttet af en usædvanligt stærk militær styrke. Dayton-aftalen indeholdt en udførlig kalender for militære forpligtelser, og de 60.000 tropper fra NATO's Implementeringsstyrke (IFOR) sikrede, at de blev fulgt. Den internationale styrke blev hurtigt indsat langs våbenhvilelinjerne, hvilket fysisk adskilte hærene, placerede våben på kantonnementssteder og demobiliserede styrkerne til fredstidsniveau. Detaljerede aftaler om styrkebalancer og IFOR's tætte overvågning af de militære bevægelser førte til, at sikkerhedsdilemmaet mellem parterne blev mindsket. Det amerikanske "Train and Equip"-program, som lå uden for NATO's myndighed, opbyggede militæret i Føderationen med henblik på at skabe en magt-

balance mellem de førhen stridende parter. Den Internationale Politistyrke gennemførte en tilsvarende reduktion og balancering af politistyrkerne.

Det internationale samfund kastede sig med beundringsværdig energi ud at genopbygge det krigshærgede land. Da den bosniske krig sluttede, var mere end 2.000 kilometer veje, 70 broer, halvdelen af el-netværket og mere end en tredjedel af boligerne ødelagt. Stillet over for enorme logistiske problemer koordinerede Verdensbanken og Europa-Kommissionen et genopbygningsprogram på 5,1 mia. $. I 1999 var mere end en tredjedel af husene og størstedelen af bystrukturerne gendannet til niveauet før krigen – lige fra telefonlinjer, til elkraft og vandforsyning samt antallet af grundskoler per elev.

Den internationale tilstedeværelse havde størst succes med disse praktiske opgaver. Dens politiske dagsorden var mere beskeden og begrænset til at gennemføre valg på kortest mulig tid. Man betragtede valgene som den bedste måde at fjerne ekstremister fra det politiske landskab og fremme en ny æra med liberalt demokrati på. Den var også et nødvendigt første skridt i samlingen af de nye statslige institutioner. Det gik imidlertid sådan, at de nationalistiske ledere blev stemt tilbage til magten ved det ene valg efter det andet, hvorved de styrkede og legitimerede deres nye forfatningsmæssige mandater og efterlod det internationale samfund uden andre alternativer end at udføre sin opgave i samarbejde med de samme personer, som havde ført krigen.

Så længe det internationale samfund rundhåndet delte penge ud til at genoprette landet, blev fredsmissionen ikke mødt med den store modstand. Men da de umiddelbare militære og humanitære behov var blevet opfyldt, og opmærksomheden blev rettet mod at skabe en levedygtig stat, blev det internationale samfund mødt med intens politisk modstand.

Efterkrigstidens Bosnien blev effektivt delt i tre områ-

Ingen fred uden retfærdighed

Det Internationale Krigsforbrydertribunal for Det Tidligere Jugoslavien (Tribunalet) er nået langt efter en meget lidt lovende start. Institutionen betragtes i stigende grad både inden for og uden for det tidligere Jugoslavien som afgørende for at skabe stabilitet i regionen og tillid mellem samfundene. Og i takt med at flere højtstående personer stilles for retten, træffer Tribunalet en række principielle afgørelser, som vil få central betydning for krigens love i fremtiden.

Tribunalet, som blev oprettet ved Sikkerhedsrådsresolution 827 i maj 1993, har til opgave at retsforfølge personer med ansvar for alvorlige overtrædelser af den humanitære folkeret. Det gælder for eksempel alvorlige brud på Genève-konventionerne, overtrædelse af krigens love eller sædvaner, folkemord og forbrydelser mod menneskeheden, der alle er begået i det tidligere Jugoslavien siden 1991. Ved udgangen af 2000, var 39 personer, der var anklaget for krigsforbrydelser, enten bragt for retten, ventede på at blive bragt for retten, eller havde været stillet for en dommer og fundet skyldig. Yderligere 25, som er anklaget for krigsforbrydelser, blandt andre Radovan Karadzic, Ratko Mladic og Slobodan Milosevic, er fortsat på fri fod.

I de første år stod Tribunalet over for en række næsten uovervindelige problemer. Til disse problemer hørte utilstrækkelig finansiering, modstand blandt lokale myndigheder, manglende varetægtfægsling af mistænkte og en lunken støtte blandt centrale medlemmer af det internationale samfund. I december 1996 - et år efter, at den bosniske krig var afsluttet – holdt Fredsimplementeringsrådet, som er den mellemstatslige myndighed, som fører kontrol med fredsprocessen, møde i London, hvor erfaringerne med gennemførelsen af fredsplanen blev analyseret. Men repræsentanterne fra Tribunalet blev ikke inviteret. Alligevel besluttede daværende anklager, sydafrikaneren Richard Goldstone, at deltage i mødet, selvom der ikke var udstedt en formel invitation. Kort efter viste de første resultater sig, hvilket ikke mindst skyldtes den ihærdige indsats, som han – og andre anklagere i Tribunalet – udviste.

Den 10. juli blev et vendepunkt for Tribunalet. Den afgørende begivenhed var de britiske fredsbevarende troppers modige operation, hvor de arresterede Milan Kovacevic, som er anklaget for krigsforbrydelser, og dræbte en anden, Simo Drljaca. Både Kovacevic og – navnlig – Drljaca var store fisk, og deres anholdelse betød, at den onde cirkel af straffrihed, som havde karakteriseret årene under Jugoslaviens opløsning, blev brudt. Det frygtede bagslag indtraf ikke, og kort efter fulgte flere arrestationer. Indtil nu har fredsbevarende soldater i Stabiliseringsstyrken arresteret 19 tiltalte, og endvidere er tre mistænkte for krigsforbrydelser blev enten dræbt under arrestation eller har begået selvmord for at undgå pågribelse.

Allerede før 10. juli 1997 var flere tiltalte i forvaring i Tribunalet. Disse personer var enten blevet arresteret i udlandet, havde overgivet sig frivilligt, eller var – som det skete i et tilfælde i juni 1997 – blevet arresteret tropper i FN's Overgangsadministration for Østslavonien i Kroatien. Den første dom over en krigsforbry-

der, afgrænset i forhold til hinanden af tre våbenstilstandslinjer. Hvert område havde i praksis politisk og økonomisk uafhængighed og blev styret af hver sin administration, kontrolleret af én af de tre hære. Som i enhver anden forlænget konflikt skabte disse halv-stater nogle magtstrukturer, som fik stærk interesse i at fortsætte krigstilstanden, og som viste sig at være svære at ændre. Elementer i disse regimer havde nær forbindelse med smugling og organiseret kriminalitet, som var grundlaget for de politiske lederes rigdom og magt. Kombinationen af truslen om vold og løftet om belønning – typisk i form af fordeling af krigsbytte og tildeling af offentlige stillinger – tillod dem at få monopol på politisk magt inden for deres egen etniske gruppe. De nationalistiske partier har fortsat traditionen fra det gamle Kommunistparti og kontrollerer offentlige institutioner gennem netværk af blandt andet når det gælder udnævnelser.

Disse magtstrukturer prægede også det politiske liv i det Bosnien i efterkrigstiden. Det, som for en udenforstående kunne ligne etnisk had, viste sig ofte at være rå, politisk manipulation i egen interesse. Den politiske elite anvendte den nationalistiske retorik som redskab i sin kontrol af befolkningen og spillede dermed på den kollektive frygt for at styrke grænserne mellem de etniske grupper. Næsten alle internationale mål, der gik ud over at yde humanitær bistand, som for eksempel at fremme tilbagevenden af flygtninge eller skabelse af et fælles økonomisk rum, udgjorde en trussel mod den nationalistiske magtstruktur og blev mødt med indædt modstand. Den internationale tilstedeværelse koncentrerede sig om det, der kunne lade sig gøre i et miljø, som var låst fast på alle områder, nemlig fysisk genopbygning. Udbetaling af så store summer til genopbygning med et minimum af politiske eller institutionelle reformer kom uundgåeligt til at styrke den nationalistiske magtstruktur yderligere.

Det var disse parallelle systemer, som hindrede skabel-

der var over Dusko Tadic, en bosnisk serber, som blev arresteret i München i Tyskland i februar 1994. Efter 79 dages domsprøvelse og appel blev han dømt til 20 års fængsel. Otte tiltalte var døde, heraf to i fængslet. Anklager mod 18 tiltalte, hvoraf tre var varetægtsfængslet, blev opgivet. To blev frikendt efter domsprøvelse.

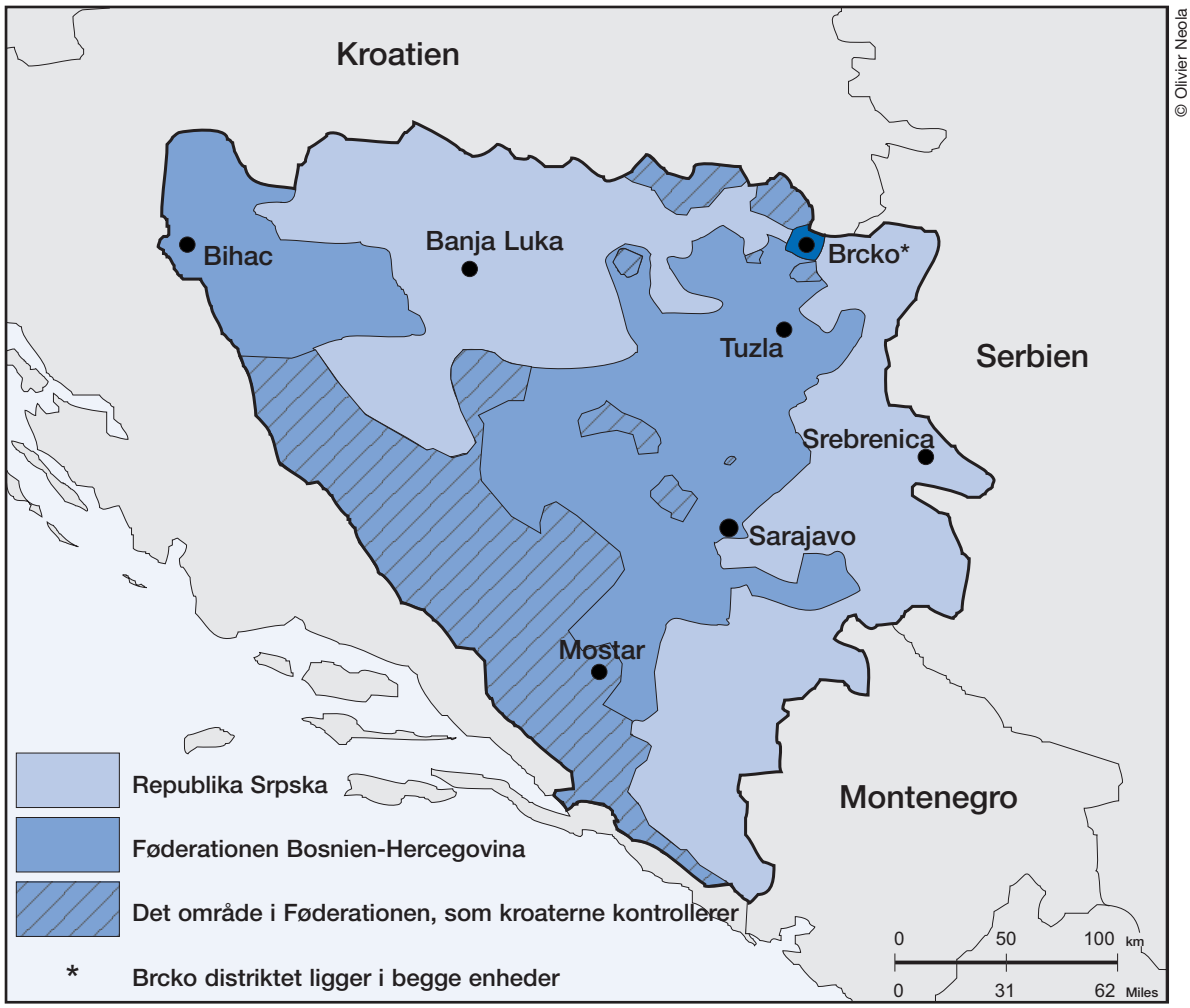
Mange i det internationale samfund frygtede, at spørgsmålet om krigsforbrydelser og retfærdighed ville komplicere fredsforhandlingerne og stille sig i vejen for en varig løsning. Tribunalet var blevet dannet, efter at en kommission af fem retseksperter, ledet af juraprofessor ved Chigagos De Paul Universitet, Cherif Bassiouni, havde analyseret indberetningerne om etnisk udrensning og offentliggjort en rapport på 3.300 sider. Kommissionen blev etableret efter London-konferencen i august 1992 som reaktion på mediernes afsløringer af serbiske koncentrationslejre. Arbejdet i Bassiouni-kommissionen blev hovedsageligt finansieret af donationer fra Soros-fondet, som er en velgørenhedsfond, oprettet af den internationale finansmand og filantrop, George Soros.

Den hollandske regering gav Tribunalet hovedkvarter i Haag, som

© Reuters

Eftersøgt: 25 krigsforbrydere stadig på fri fod

Tribunalet med en stab på 1.200 dog er vokset fra. Udgifterne, som er vokset fra 276.000 US$ i 1993 til tæt på 100 mio. US$ i 2000, betales af FN. Nogle aktiviteter, som for eksempel genopgravnings-programmet i Srebrenica, der var scenen for den største enkeltstående massakre i den bosniske krig, og en samarbejdskampagne, der forklarer Tribunalets arbejde i regionen, finansieres eksternt. Derudover har 11 lande sendt retsmedicinske hold som støtte til Tribunalets undersøgelser.



sen af den bosniske stat. Den faktiske magtudøvelse fandt sted bag lukkede døre. De nationalistiske partier havde intet incitament til at lade andre institutioner, som de ikke havde kontrol over, kontrollere sig. Da de nægtede at deltage, sikrede de sig, at de statslige institutioner ikke blev til andet end en scene for nationalistisk politik.

Fem år efter begynder den nationalistiske magtstruktur at blive splittet, undergravet af befolkningens krigstræthed og den uigenkaldelige tilbagevenden af normalitet til regionen. I Republika Srpska begyndte Karadzic-regimet at smuldre, lige fra det øjeblik Dayton-aftalen blev underskrevet, hvilket førte til en splittelse mellem Pale og Beograd. De private sikkerhedsstyrker, som Karadzic røveriske regime var afhængig af, var for dyre at opretholde. Nogle få velrettede internationale operationer med henblik på at opløse hans smuglernetværk og en fælles orkestreret politisk kampagne for at tvinge ham væk fra politik, fik hans magt til at bryde sammen.

Den kroatiske halv-stat Herzeg-Bosna varede længere, men lider nu voldsomt under, at indtægterne fra Kroatien udebliver, nu hvor afdøde præsident Tudjmans Kroatiske Demokratiske Union (Hrvatska demokratska zajednica eller HDZ) har lidt nederlag i valgene i begyndelsen af 2000. Når de eksterne tilskud tørrer ud, bliver de parallelle strukturer i stigende grad ude af stand til at levere grundlæggende offentlige tjenester – for slet ikke at tale om den bestikkelse, som deres magt bygger på. Resultatet er splittelser i det politiske maskineri. En håndfuld højtstående personer i det bosniske HDZ slutter nu op om staten og det internationale samfund i jagten på mere pålidelige indtægtskilder. På den anden side har partiledelsen under Ante Jelavic valgt total konfrontation med det internationale samfund og truer med at trække sig fra alle institutioner.

Samtidig med at denne forfaldsproces åbner mulighed for fremskridt, indebærer den også risici for fredsprocessen. De nationalistiske partier er stærke nok til at sikre, at der hersker en fortsat regeringskrise på alle niveauer i den bosniske stat. De legitime strukturer, som er i overensstemmelse med forfatningen, er simpelthen ikke rede til at fortsætte, hvor det gamle system holder op. I enhederne er der kaotiske offentlige finanser, fallerede pensionsfonde, opsvulmede og ineffektive offentlige sektorer, synlig offentlig korruption, og de har hverken færdigheder eller tilsyneladende politisk vilje til at udføre de økonomiske reformer, som landet behøver.

Resultatet er, at mens dagene muligvis er talte for de

monolitiske nationalistiske partier, erstattes det ikke af liberalt demokrati, men voksende splittelse og institutionelt forfald. Uanset hvor reformvenlig en ny regering end måtte være, vil den skulle kæmpe op ad bakke mod en kombination af svage institutioner, svigtende ressourcer og modstand fra mange sider. Mens forandringerne i Kroatien og Serbien fjerner faren for nye kampe, er risikoen i Bosnien, at den kronisk svage stat vil kollapse under vægten af voksende økonomisk og politisk krise.

I fortvivlelse over de bosniske politikeres konstante forstillelse har det internationale samfund tilranet sig en række nye og dristige magtbeføjelser. Den Høje Repræsentant er, fra at være den svage koordinator, således som det var forudset i Dayton-aftalen, blevet ophøjet til den centrale lovgivende magt. I december 1997 gav Fredsimplementeringsrådet, der er den mellemstatslige myndighed, som kontrollerer missionen, Den Høje Repræsentant bemyndigelse til at føre lovene ud i livet og afskedige embedsmænd, som lægger hindringer i vejen for fredsprocessen.

Det har vist sig ekstremt nyttigt med denne tildeling af beføjelser til Den Høje Repræsentant, når det har handlet om at omgå forstenede statslige institutioner. Først med indførelsen af disse beføjelser lykkedes det at vriste kontrollen over offentlig TV ud af de nationalistiske partiers hænder, indføre fælles valuta eller tilbageføre bolig- og ejendomsret til befolkningsgrupper, som havde været udsat for etnisk udrensning under krigen. Det var til at begynde med kontroversielt, at Den Høje Repræsentant udstedte disse love, men det er nu blevet rutine og afføder ikke særlig mange reaktioner fra den bosniske offentlighed eller politiske eliter. Den giver ikke desto mindre anledning til at stille en række spørgsmål, der har med såvel gennemførelsen af særlig lovgivning som udviklingen i det forfatningsmæssige system at gøre.

Administrative og ressourcemæssige begrænsninger er lige så store problemer for de love, som indføres på denne måde, som for de love der vedtages på normal måde. Det er for eksempel umuligt ved dekret at skabe en fungerende bosnisk grænsetjeneste eller et fungerende bosnisk retssystem, og de internationale programmer på disse områder har peget på behovet for intensive gennemførelsesstrategier, efter lovene er indført. Succesen med hensyn til den ejendomslovgivning, som Den Høje Repræsentants Kontor har indført, er resultatet af en omfattende indsats for at sikre, at kommunale boligkontorer faktisk gennemfører de nye love. I det internationalt administrerede distrikt Brcko er den største hindring for den internationale tilstedeværelse ikke længere den nationalistiske modstand, men den farlige mangel på ressourcer til at holde liv i komplekse institutionelle strukturer.

Påtvingelse af love fører til et endnu større "implementerings-hul", som på sigt undergraver tilliden til retssystemet, snarere end at styrke den. Der er også den konstante fristelse for udenforstående såvel som for bosniske politiske kræfter til at overtale Den Høje Repræsentant til at indføre en lov, som løser et bestemt problem på kort sigt, eller som er til gavn for en bestemt politisk favorit. Det vil imidlertid fuldstændig undergrave tilliden til unge institutioner i stedet for at styrke dem, og det kan erstatte tidligere regimers vilkårlighed med det internationale samfunds.

Formynderskab er et nyt våben i internationale interventioners arsenal, og Bosnien er det første sted, hvor det omsættes. I sidste ende kan det kun blive legitimt, hvis det skaber en effektiv stat, hvorved formynderskabet gøres overflødigt. Opgaven for den internationale tilstedeværelse er nu arkitektmæssig, det vil sige at skabe de strukturer som skal stå tilbage, efter den eksterne støtte er trukket ud.

Men der er ingen magi indbygget i Den Høje Repræsentants magtbeføjelser. Han kan ikke gennem dekreter skabe en effektiv stat. Der er ikke mange af de internationale organer i Bosnien, som har nogen erfaring med de praktiske problemer, der er forbundet med at skabe institutioner, som kræver detaljeret sektorekspertise. De enkelte organer har en tendens til at køre løs med de fredsbevarende opgaver, de kender: genopbygning, overvågning og flere valg. Spørgsmålet er, om den internationale mission kan skifte spor nu.

Nogle projekter har vist imponerende resultater. Der er oprettet en centralbank med en international direktør, som indførte en ny valuta i 1998. Ligeledes har et intensivt og langvarigt program, som Den Europæiske Unions Kontor for Told og Finansbistand har gennemført med henblik på at reformere toldadministrationen, haft imponerende resultater. Den Uafhængige Mediekommission, som er en ny myndighed, der udsteder sendetilladelser til radio- og TV-stationer, har fremmet mediernes uafhængighed. På kommunalt niveau har indsatsen med at skabe lokale administrative strukturer, som kan gennemføre ejendomsretten, i stigende grad vist resultater. Hver af disse har krævet en klar strategisk vision for, hvordan man kan få forskellige internationale kræfter til at samarbejde for at løse et komplekst problem.

Det internationale samfund bør nu overveje, hvilke strukturer der er behov for med henblik på at fuldende skabelsen af staten. I maj 2000 opregnede Fredsimplementeringsrådet de centrale institutioner, som bør prioriteres højest. Listen omfatter centrale myndigheder vedrørende netværksindustrier som for eksempel telekommunikation, energi og transport, uafhængige og professionelle embedsmænd og garanterede indtægtskilder for staten. Hvis denne udfordring skal løftes, bør den internationale tilstedeværelse bevæge sig ud over kampen med resterne af krigens regimer og begynde at skabe institutioner, der kan kontrollere en forfatningsproces, der tager sigte på at skabe en fungerende stat, der betragtes som legitim af den bosniske offentlighed. ■

ESI's analyser af Sydøsteuropa ligger på Internettet på www.esiweb.org.

Jagten på sikkerhedsløsninger

David Ligthburn undersøger Bosniens militære landskab og analyserer de internationale programmer, der tager sigte på at skabe sikkerhed på Balkan.

Krigen var slut i Bosnien-Hercegovina (Bosnien), men freden var stadig skrøbelig, da våbnene tav i december 1995, og den NATO-ledede fredsbevarende styrke blev indsat. Bosnien var delt i modstående militære lejre, forholdet mellem rivaliserende etniske væbnede styrker var fjendtligt, og det var nødvendigt med en udefrakommende militær tilstedeværelse for at forhindre, at kampene blussede op igen. Dayton-aftalen indeholdt en udførlig tidsplan for de militære forpligtelser, som hver af de stridende parter skulle overholde, men opgaven med at gøre aftalen til noget andet end blot en våbenhvile krævede mere end at adskille og kontrollere Bosniens forskellige militære enheder. For at skabe sikkerhed på lang sigt og forebygge, at fjendtlighederne blussede op igen, har NATO og andre internationale organisationer udviklet en række programmer, der skal skabe tillid mellem soldater med forskellig etnisk baggrund og skabe betingelser for udformning af en passende, omkostnings-effektiv og varig sikkerhedsramme.

Dayton-aftalen anerkender eksistensen af to adskilte hære i Bosnien. Den ene hær er Føderationen Bosnien-Hercegovinas, som er en altovervejende kroatisk og bosnisk-muslimsk (bosniakisk) enhed. Den anden hær er Republika Srpskas, som er altovervejende serbisk. Imidlertid var – og er – der i realiteten tre hære. De kroatiske og bosniakiske styrker er nemlig ikke blevet integreret hverken strukturelt eller i praksis, og endvidere er samarbejdet mellem de to hære minimalt og overfladisk. Dette særegne arrangement skyldes næsten fire års krig, hvor de tre etnisk baserede styrker, der omfattede professionelle soldater, paramilitære, værnepligtige, guerillastyrker og paramilitært politi, kæmpede for både territorium og overlevelse. Det ses også i den måde, nabolandene og andre lande i konflikten blandede sig på, og den bistand, de gav. Endvidere endte en stor mængde våben og ammunition efter kampene enten i private hænder eller i store våbenlagre i politibarakker.

For udenforstående synes Bosniens indre sikkerhedsarkitektur uhensigtsmæssig. Opretholdelse af separate hære i overstørrelse, som endvidere er dårligt udrustet og trænet, tynger fejlslagne økonomier. Der er ingen ægte dialog mellem enhedernes forsvars- og militærinstitutioner, hvilket svækker den politiske vilje til at udvikle en fælles forsvarspolitik og fælles militære strukturer. Det gør ydermere landet uegnet til at deltage i europæiske eller euro-atlantiske strukturer og endda til at samarbejde med enkeltlande om forsvar, hvorved Bosnien bliver ude af stand til at sørge

Brug af den samme sangbog: bosniakkiske, kroatiske og serbiske soldater skal samarbej

David Lightburn er analytiker på Pearson Peacekeeping Center i Nova Scotia i Canada. Han har tidligere arbejdet i NATO's internationale sekretariat og var i perioden fra foråret 1992 til efteråret 2000 med til at udvikle Alliancens engagement i fredsbevarelse, herunder dens Samarbejdsprogram med Bosnien.

for sin egen sikkerhed uden de NATO-ledede fredsbevarende styrkers tilstedeværelse.

Selvom Dayton-aftalen overdrog ansvaret for forsvaret til enhederne, kan sikkerhed og stabilitet på lang sigt ikke opnås, uden at bosniere i begge enheder bliver i stand til at skabe de strukturer og kapaciteter, der er nødvendige for det fælles forsvar af deres land. Men der er ikke skabt noget meningsfuldt samarbejde på statsniveau på grund af den mistro, som hersker mellem de tre etniske grupper.

Siden 1997 har det internationale samfund søgt at øge det militære samarbejde mellem enhederne. Det har endvidere søgt at gøre Den Stående Komite vedrørende Militære Spørgsmål mere effektivt, så der for alvor kan blive det centrale forsvarsorgan, som fredsaftalen forudså. Fredsimplementeringsrådet (Peace Implementation Council, PIC), som er den mellemstatslige myndighed, der fører opsyn med den bosniske fredsproces, skal nu være det organ, som det internationale samfund vil bruge til at overbevise alle parter om, at Dayton-aftalen er dynamisk, at aftalen opstillede et gulv – ikke et loft, og at den er tænkt som en proces, der skal sikre varig selvbærende fred og sikkerhed, snarere end minimumskrav til kortsigtet stabilitet.

© Reuters

de for at skabe langsigtet sikkerhed i Bosnien.

Dayton-aftalen gjorde det muligt at afslutte fjendtlighederne, skille parternes væbnede styrker ad og skabe et sikkert miljø, hvor det internationale samfund og Bosniens borgere kunne indlede en forsoningsproces, flygtninge kunne vende tilbage, og landet kunne indlede en genopbygning. I december 1995 gjorde de tre krigstrætte og opløste hære kun lidt modstand over for den NATO-ledede Implementeringsstyrke (IFOR) og opfyldte det internationale samfunds mange krav. Disse krav omfattede: overdragelse af jord, oprettelse af en separationszone, anbringelse af tungt udstyr og militært personel i kantonnementer, overholdelse af regler og procedurer, som IFOR opstillede med hensyn til træning, koordineret minerydning, oprettelse af fælles militære kommissioner og bevægelsesfrihed for IFOR og det internationale samfund.

Set i bakspejlet var de væbnede styrker og forsvarsmyndigheders overholdelse af IFOR's bestemmelser bemærkelsesværdig. Fjendtlighederne vendte ikke tilbage. De internationale organer, som arbejder i Bosnien, fik garanti for et sikkert miljø. Det omstridte, strategisk beliggende Brcko er blevet demilitariseret. Våbnene er blevet ødelagt som aftalt, der er indledt minerydning, og begge enheder har indledt en omstrukturering og reduktion af deres hære. Som resultat heraf kunne IFOR – og Stabiliseringsstyrken (SFOR) efter den – gå videre end gennemførelsen af de rent militære aspekter af Dayton-aftalen og støtte de civile organers arbejde. SFOR er på den måde blevet mere og mere inddraget i den internationale indsats for at reformere det bosniske samfund og gøre ende på korruption, som for eksempel den politiske kontrol over økonomien, medierne og politiet.

Selvom der blev oprettet en fælles forsvarsinstitution, Den Stående Komite vedrørende Militære Spørgsmål, var den tandløs, fordi der ingen ægte dialog var mellem parterne om sikkerhedspolitiske og forsvarspolitiske spørgsmål. I 1997 lancerede NATO et Sikkerhedssamarbejdsprogram mellem Alliancen og Bosnien. Målet var at fremme forsoningsprocessen i landet ved at give de militære og forsvarsmæssige myndigheder mulighed for at styrke dialogen og give samarbejdet på forsvarsområdet en kick-start.

De første aktiviteter, primært kurser på NATO's Skole i Oberammergau i Tyskland, tog sigte på forsoning og mulighed for dialog mellem de enkelte deltagere. De skulle også tilvejebringe information om målene for det internationale samfunds forskellige programmer i Bosnien. Man samlede grupper på 45 militærofficerer og civile embedsmænd fra forsvaret, ligeligt repræsenteret i forhold til Bosniens tre befolkningsgrupper. I november 2000 har mere end 450 personer samlet set deltaget i disse kurser, blandt andre forsvarsministre og deres stedfortrædere, forsvarschefer og andre højtstående personer inden for poli-

tik, militær og forsvar, samt andre chefer på lavere niveauer samt stabe og repræsentanter fra andre ministerier.

Mange deltagere fik på den måde mulighed for at genopfriske gamle venskaber med kolleger fra en anden etnisk gruppe. Nogle af disse relationer gik tilbage til tiden under Den Jugoslaviske Folkehær og i nogle tilfælde tilbage til skoletiden. Deltagerne satte pris på denne mulighed for at udveksle synspunkter og diskutere politik og perspektiver med personer fra det internationale miljø. Tørsten efter information var stor, og mange fik en bedre forståelse for den rolle, de forskellige internationale organer i deres lande havde. Dette billede stod ofte i stærk kontrast til det billede, deres egne myndigheder og medier havde givet dem. Grupper blev dannet med stor lethed, og venskaber udviklede sig. Tidligere modstandere udvekslede synspunkter og fortalte krigshistorier.

I 1999 trådte Sikkerhedssamarbejdsprogrammet ind i sin anden fase. Her har opmærksomheden i højere grad været rettet mod det internationale samfunds sikkerhedspolitiske tilgang og grundigere diskussioner om fredsopbygning, national udvikling og de udfordringer, Bosnien står overfor. Ud over de almindelige kurser gennemførte NATO en række specialiserede kurser for embedsmænd i blandt andet forsvaret og var vært for besøg fra forskellige embedsmandsgrupper og medier i Bosnien. Efter at i alt 250 bosniere havde deltaget i kurserne i Oberammergau, samlede man som eksperiment i 1999 de gamle elever. Der kom næsten 200 fra hele Bosnien, og begivenheden blev fejret i SFOR's hovedkvarter i Sarajevo. Den er senere blevet gentaget i Banja Luka i Republika Srpska. Der er planlagt tilsvarende møder i fremtiden for at holde de kontakter ved lige, som blev skabt eller genopfrisket i Oberammergau.

Bosnien kan ikke basere sig på, at det internationale samfund bliver i landet for evigt for at sikre dets indre stabilitet og sikkerhed.

I dag er programmet gået ind i en mere fremadrettet fase. Nu skal de bosniske embedsmænd og de kommende ledere i forsvaret inddrages i udformningen af sikkerhedspolitiske løsninger. Bosnien kan ikke basere sig på, at det internationale samfund bliver i landet for evigt for at sikre dets indre stabilitet og sikkerhed. Det internationale samfund kan heller ikke fortsætte med at tilvejebringe ressourcer til dette formål.

I de første to år har Fredsimplementeringsrådet peget på, hvad der er nødvendigt, for at stabiliteten i Bosnien kan blive varig og selvbærende. På udenrigsministrenes møde i Madrid i december 1998 opfordrede de parterne til at udvikle en fælles sikkerhedspolitik for Bosnien såvel som for den statslige dimension af forsvaret. Det indebar, at Den Stående Komite vedrørende Militære Spørgsmål skulle styrkes, og at der skulle udvikles større militært samarbejde mellem de to enheders væbnede styrker samt en fælles militærdoktrin og arbejde på et trænings- og udviklingsprogram. I maj 2000 i Bruxelles blev der på Fredsimplemteringsrådet udpeget flere mål. De drejede sig om at forvandle Den Stående Komite vedrørende Militære Spørgsmål til en effektiv forsvarsinstitution på statsniveau, udvikle bæredygtige og økonomisk rimelige styrkestrukturer i overensstemmelse med Bosniens langsigtede sikkerhedsbehov, fuld gennemskuelighed med hensyn til ekstern militær bistand og en enhedsstruktur for de væbnede styrker, så de kan indsættes samlet under internationale og regionale sikkerhedsorganisationer.

Mange internationale organisationer bistår med at fremme denne proces. NATO er foruden sit Sikkerhedssamarbejdsprogram via SFOR engageret i en indsats for at omstrukturere Bosniens væbnede styrker, reducere deres størrelse og indføre konceptet om en generalinspektør til at kontrollere højtstående militære personers adfærd og sikre, at de ikke misbruger deres embede, ikke deltager i tvivlsomme affærer og holder sig ude af politik. Dette embede er for øjeblikket ledet af en amerikansk oberst, men skal i sidste ende være helt bosnisk. Den Høje Repræsentants kontor bistår i udvikling af Den Stående Komite vedrørende Militære Spørgsmål. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde (OSCE) arbejder videre med tillidsskabelse og våbenkontrol. Og FN's mission i Bosnien udforsker, hvordan Bosnien kan bidrage til internationale fredsbevarende opgaver andre steder i verden.

Rammerne for fremtidige drøftelser blev fremlagt for bosniske militære og civile embedsmænd, som deltog i NATO's sikkerhedssamarbejdskurser i 2000, og for højtstående embedsmænd i forsvars- og udenrigsministeriet på et seminar i sommeren 2000 i Oslo. Der er udpeget to grundlæggende behov, som skal opfyldes, så der kan blive skabt et koncept for varig og selvbærende fred i landet. For det første skal der udvikles en række centrale funktioner. Og her er det Bosnien, som bør føre an og påtage sig ansvar. Fredsimplementeringsrådet har i den forbindelse peget på: udvikling af en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, oprettelse af en central forsvarsinstitution, skabelse af mindre, professionelle, økonomiske og samarbejdsbaserede væbnede styrker og flere tillids- og sikkerhedsskabende foranstaltninger mellem de væbnede styrker i Bosnien.

For det andet skal der, bistået af det internationale samfund, oprettes nogle samarbejdsbaserede sikkerhedsordninger, på samme måde som det er sket i Europa siden afslutningen på Den Kolde Krig. I lighed med de fleste europæiske lande kan Bosniens territoriale forsvar ikke kun bygge på egne styrker. Bosnien bør derfor indgå aftaler med det internationale samfund om en række sikkerhedsforanstaltninger i stedet for absolutte garantier fra et andet land eller gruppe af lande. Sådanne foranstaltninger kan for det første udgøres af en fortsat international militær tilstedeværelse, hvis karakter og størrelse vil skulle besluttes, som har til opgave at bistå Bosnien med at udvikle forsvarssystem på statsniveau. For det andet kan det dreje sig om med tiden at deltage i NATO's PfP eller andre internationale fora, og for det tredje skal der ske

fremskridt med hensyn til regionale forhandlinger om regional våbenkontrol, således som det er foreskrevet i Dayton-aftalen. Den mulighed synes nu lidt tættere på efter den positive politiske udvikling i Zagreb og Beograd. Og for det fjerde skal tætte og åbne militære forbindelser og udvekslinger med Serbien, Kroatien og andre nabostater udvikles som bidrag til regional stabilitet og tillidsskabelse.

Embedsmænd i det bosniske forsvar arbejder nu sammen med det internationale samfund om at gennemføre den dagsorden, Fredsimplementeringsrådet har lagt frem. En umiddelbar udfordring er at skabe rammerne for varig og substantielt samarbejde mellem de to væbnede styrker i landet. Sådan en omstrukturering vil ikke være rettet mod at skabe én integreret hær fra landets tre væbnede styrker, således som det påstås af dem, der ønsker af afspore processen. Enhver omstrukturering af styrkerne bør afspejle og respektere kulturen og traditionerne blandt landets borgere, således som det er tilfældet i nogle vestlige lande, blandt andre Belgien, Canada og Storbritannien.

Det er for eksempel ikke nødvendigt at integrere enhedernes styrker på lavere niveauer. Èn ide er, at der i stedet skal udvikles en statslig, fælles kommando- og kontrolstruktur med en vis fælles træning og uddannelse, styrker som arbejder under en fælles forsvarspolitik og en fælles militærdoktrin, og som står til ansvar over for præsidentskabet gennem Den Stående Komite vedrørende Militære Spørgsmål. Formålet med disse styrker ville være at bevare landets suverænitet og territoriale integritet i overensstemmelse med folkeretten, bidrage til international sikkerhed gennem FN og andre fredsbevarende operationer i udlandet og at yde bistand til civile myndigheder i nødsituationer under katastrofer og ved særlige samfundsmæssige behov.

På nogle af de områder, som Fredsimplementeringsrådet har udpeget, er der sket fremskridt. De væbnede styrker og forsvarsbudgetterne blev reduceret med 15% i 1999 i begge enheder, og tilsvarende nedskæringer er planlagt i 2000. Men det er ikke kun op til det internationale samfund at sikre fremskridt. Om der sker fremskridt, afhænger af, om der skabes tilstrækkelig politisk og offentlig opbakning til det i Bosnien.

Hovedproblemet er fortsat den manglende politiske vilje på forsvarsområdet på både statsligt niveau og på enhedsniveau. Der skal ske en radikal holdningsændring hos medlemmerne af det fælles præsidentskab og hos andre ledere på statsligt niveau og på enhedsniveau. Etnisk baserede magtstrukturer og vedvarende mistro til andre etniske gruppers skjulte motiver i mange indflydelsesrige kredse er ikke befordrende for samarbejdsklimaet. Endvidere er der embedsmænd, som gemmer sig bag det argument, at forsvar ifølge Dayton-aftalen var enhedernes ansvar. Det hindrer navnlig udviklingen af Den Stående Komite vedrørende Militære Spørgsmål. Dets sekretariat har endnu ikke nogen fast adresse, er afhængig af det internationale samfund med hensyn til informationsteknologi og er kronisk underbemandet (fordi det er afhængig af enhedernes tildeling af personel).Det har derfor ikke været i stand til at løse nogen substantielle opgaver, men har kun udført administrative funktioner.

Andre alvorlige hindringer er en ægte mangel på forståelse af moderne forsvarskoncepter. Hærene er for store og for dyre at opretholde, antallet af uniformerede mænd overgår langt både legitime sikkerhedshensyn og europæiske normer. I begge enheder er de fleste våben og andet vigtigt udstyr umoderne og i dårlig operativ forfatning. Hærene kan kun dårligt bevare en rimelig træningsstandard. Forsvarsbudgetterne overgår også internationale normer og er en voldsom byrde for de to enheders skrantende økonomier. Men eftersom der ingen offentlig dialog om sikkerhed og forsvar finder sted i Bosnien, er der intet offentligt pres for at bevæge de bosniske væbnede styrker til at komme videre i forhold til situationen, da våbenstilstanden blev indført.

Hvis offentligheden skal vindes, bør der lanceres en aggressiv og samlet informationskampagne for at informere almindelige bosniere om disse emner og for at fremme en ægte dialog om sikkerhedspolitiske spørgsmål. Et mere rationelt organiseret og udadvendt militær kan sende et positivt signal til Bosniens borgere og dermed fjerne muligheden for en tilbagevenden til konflikt og indvarsle varig stabilitet. Det vil samtidig fremme forsoning på andre områder og bidrage til at tiltrække udenlandsk investering til landet og regionen. Muligheden for fremskridt vil forhåbentlig stå klarere, jo mere Bosnien bliver integreret med resten af Europa, og når offentligheden indser, hvor uhensigtsmæssig den nuværende forsvarsstruktur er, og i hvor høj grad den fører til det modsatte af normalisering i og uden for Bosnien. ■

NATO Akademisk Forum

Stipendier

NATO tilbyder hvert år et begrænset antal forskningsstipendier til både enkeltpersoner og institutioner. Borgere fra såvel NATO-lande som partnerlande kan søge.

For fuldstændige oplysninger se NATO's hjemmeside

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

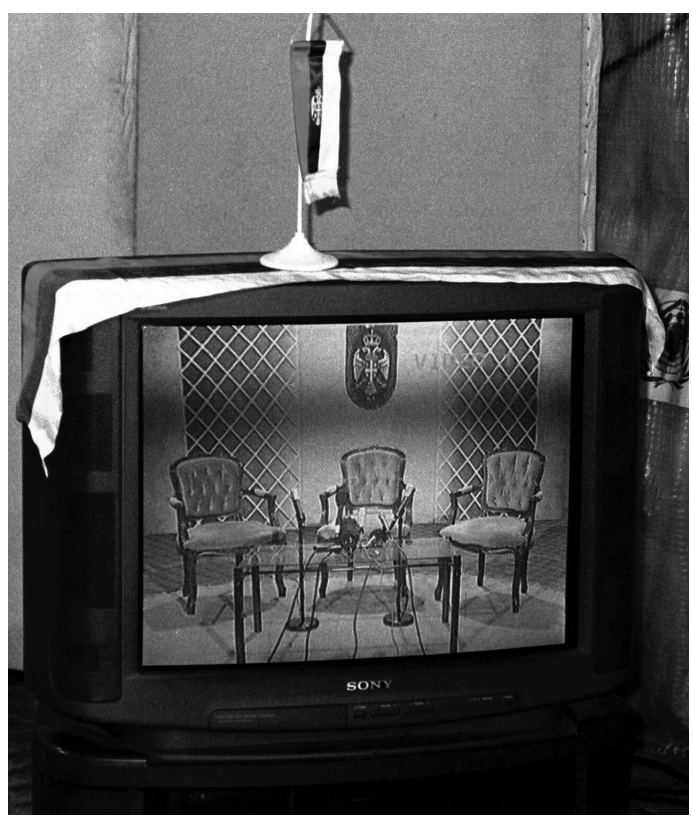
Mediekrig

Daniel Deluce analyserer mediereformen i Bosnien, som for alvor blev sat i gang, da de fredsbevarende styrker indtog sendestationerne, som tilhørte det serbisk-bosniske TV.

Demonstranterne i Serbien kaldte det "Bastillien". I 13 år var hovedkvarteret for det statslige TV-selskab et forhadt symbol på den jugoslaviske præsident Slobodan Milosevic' autoritære styre. Da demonstranterne stormede "Radio-TV Serbien" var det tegn på, at Milosevic' dage var talte. Da han ikke kunne overtale hverken hæren eller politiet til at forsvare sit TV-monopol, var det forbi med hans diktatur. Citadellet var faldet.

Radio-TV Serbien (RTS) var Milosevic' mest magtfulde redskab, en elektronisk knippel, som kunne betvinge uenighed og skabe enighed om krigsførelsen. Der vil endnu gå lang tid, før Serbien kan sikre demokrati og retsstatsprincipper. Men afslutningen på Milosevic' gennemgribende kontrol af RTS har dog givet mulighed for, at ytringsfriheden kan slå rod.

Hvis det internationale samfund i 1980erne havde studeret denne TV-station nøjere, ville det have set de lurende farer ved en forestående undergang i det tidligere Jugoslavien. RTS og de andre medier, som Milosevic havde kontrol over, skabte forudsætning for krig ved at sprede frygt blandt fredelige naboer og overbevise mange serbere om, at spøgelserne fra Anden Verdenskrig var kommet tilbage for at slagte dem. RTS skabte et bizart univers, hvor den bosniske hovedstad Sarajevo aldrig var belejret, og den ødelagte kroatiske by Vukovar blev "befriet". Mediestormløbet fra Beograd bidrog til at sprede tilsvarende hadefuld propaganda andre steder i de jugoslaviske republikker, og konsekvenserne vil blive følt i mange år endnu.



© Reuters

Dødelige våben: Hvis det internationale samfund i 1980erne havde studeret denne TV-station nøjere, ville det have set de lurende farer ved en forestående undergang i det tidligere Jugoslavien.

Siden kampene brød ud i det tidligere Jugoslavien, har NATO's medlemslande og andre vestlige lande anvendt millioner af dollar på Balkan, især i Bosnien-Hercegovina (Bosnien) og Serbien, i et forsøg på at reparere skaderne. Den internationale bistand har hjulpet befolkningen i Serbien og Montenegro med at få adgang til alternative informationskilder og bekæmpe fejlagtig information fra de statslige medier. I Bosnien er der vokset en slags pluralisme frem, delvist som resultat af internationale donationer til uafhængige aviser og TV- og radiostationer.

Men når det drejer sig om at forebygge en konflikt eller skabe fred, får medierne imidlertid ikke tilstrækkelig opmærksomhed. Selvom medierne har spillet en ødelæggende rolle ved at bære ved til det etniske hads bål i det tidligere Jugoslavien, lykkedes det ikke for den fredsaftale, som blev indgået i Dayton, Ohio, at fastlægge konkrete bestemmelser for medierne i de nye stater ud over en kort reference til pressefrihed i forbindelse med valg. Internationale organisationer, der har ansvar for at kontrollere gennemførelsen af fredsaftalen, har siden brugt meget tid og energi på at indhente det forsømte.

Frem til efteråret 1997 måtte det internationale samfund tolereret det had, som blev udbredt lige uden for Sarajevo

---

Daniel Deluce, som er tidligere korrespondent for Reuters i Sarajevo, arbejdede ved Den Høje Repræsentants Kontor fra foråret 1998 til efteråret 2000 med ansvar for at reformere Bosniens medier.

fra stationen "Srpska Radio-Televizija" (SRT), der blev kontrolleret af Milosevic' protegeer i Pale i Republika Srpska. Daværende Høje Repræsentant Carl Bildt beskrev SRT som et, et "medie, som selv Stalin ville have skammet sig over", men han havde ikke særlig mange redskaber til rådighed uden en sammenhængende regulering af sendefrekvenser eller sendelicenser og med en dømmende magt, som var politisk farvet. Ikke desto mindre lagde Bildt på sin sidste dag i maj på posten som Høj Repræsentant grunden til en mere målrettet tilgang. Fredsimplementeringsrådet, der samler lande med interesse i den bosniske fredsproces, godkendte i Sintra i Portugal et dokument, som gav Den Høje Repræsentant bemyndigelse til at intervenere i medier, som var en trussel mod fredsaftalen. Dokumentet var udformet med SRT's flammetale i frisk erindring.

I sommeren 1997 stod det stadig mere klart, at SRT undergravede fredsprocessen. Ud over det provokerende sprog, som blev brugt til at beskrive ikke-serbere, og den udtrykkelige fjendtlighed over for mange aspekter i fredsprocessen, blev den politiske opposition nægtet adgang og rutinemæssigt angrebet i aftennyhederne. På et tidspunkt, da der udviklede sig en magtkamp mellem den uforsonlige linje i Pale og de mere moderate allierede til Republika Srpskas daværende præsident Biljana Plavsic i Banja Luka, blev der udstedt advarsler til SRT's ledelse uden den store effekt. Presseofficerer for den nye Høje Repræsentant, Carlos Westendorp, antydede, at der var en mulig militær aktion mod SRT under opsejling, men den NATO-ledede Stabiliseringsstyrke (SFOR) forblev forsigtig i sine offentlige udtalelser.

Det var en spændingsfyldt tid for den fredsbevarende mission og for NATO's regeringer. SRT's udsendelser var frastødende, men de vestlige regeringer frygtede, at hvis de fredsbevarende styrker greb ind mod SRT, ville ledelsen i Pale vinde sympati ved at fremstå som ytringsfrihedens forsvarer. Den afgørende begivenhed indtraf i juli, da Plavsic udnævnte nye politichefer i Banja Luka med støtte fra britiske og tjekkiske fredsbevarende soldater fra SFOR. Man kunne afsløre detaljer i et kup, planlagt af lederskabet i Pale mod Plavsic. SRT fordømte SFOR's rolle og sammenlignede den fredsbevarende styrke med nazismens SS i en videooptagelse. Propagandaen udgjorde nu en trussel mod SFOR.

Da SRT sendte en fordrejet reportage fra en pressekonference med chefanklageren fra Det Internationale Krigsforbrydertribunal i Haag, greb SFOR-soldater ind som svar på en anmodning fra Westendorp og indtog den 1. oktober 1997 fire sendemaster. SRT genoptog udsendelserne i studierne i Banja Luka med en ny ledelse og nye ansatte med større sympati for Plavsic' fraktion. Nyhedsprogrammerne var fortsat nationalistiske, men udskejelserne fra tidligere var væk. Den forventede reaktion udeblev. Mange serbiske journalister havde anset SRT for det, den var, nemlig et politisk redskab, som intet havde at gøre med journalistik eller public service.

Ledelsen i Pale søgte ikke at skjule SRT's partiskhed. Højtstående medlemmer af det regerende nationalistiske Serbiske Demokratiske Parti (Srpska demokratska stranka, SDS) og daværende serbiske medlem af Bosniens kollektive præsidentskab, Momilo Krajisnik (som nu afventer dom i Haag for krigsforbrydelser) ledede SRT's bestyrelse. I kølvandet på SFOR's intervention forhandlede Den Høje Repræsentants Kontor (Office of the High Representative, OHR) et "midlertidig arrangement" for SRT på plads med Plavsic, som blev vedtaget i februar 1998. disse arrangementer oprettede en upartisk bestyrelse og tillod indførelse af en international "administrator", som skulle sikre offentlige radio- og TV-standarder og uafhængighed af regeringen.

Overtagelsen af SRT's sendestation blev vendepunktet for Bosnien. Det skabte et mere ligeligt udgangspunkt for valgene og banede vej for større pluralisme og mediefrihed i Banja Luka, som er den største by i Republika Srpska. Det internationale samfund sendte det klare budskab, at det var parat til at standse tilskyndelse til had og partisk indblanding i offentlig radio og TV. Dermed var ekstremisternes TV-monopol i Republika Srpska forbi. Krisen i forbindelse med SRT understregede, hvordan de regerende

CD-rommen NATO 2000 kan hjælpe brugerne med at lære NATO's rolle og arbejdsform at kende. Den opridser Alliancens udvikling og beskriver dens tilpasning til de sikkerhedspolitiske udfordringer i det 21. århundrede. Gratis eksemplarer kan erhverves ved at henvende sig til
Distribution Unit
Office of Information and Press, NATO
B-1110 Bruxelles, Belgien

nationalistiske partier i hele landet var fortsat med at dominere de mest indflydelsesrige medier og lægge låg på den åbne debat. De bosniske medier havde klart behov for systematisk reform for at bringe dem i overensstemmelse med demokratiske normer. Med støtte fra donorlandene begyndte OHR at udvikle en strategi for varig mediefrihed.

Med tiden blev strategien mere og mere ambitiøs. For at den skulle fungere, skulle der skabes et regelværk vedrørende sendere, den offentlige radio- og TV-sektor skulle reformeres, de uafhængige medier skulle fortsat støttes, og der skulle sættes public service-kampagner i værk for at forklare det internationale samfunds indsats og retlige beskyttelse af journalister.

På Fredsimplementeringsrådets møde i december 1997 i Bonn blev der stillet krav om, at der skulle skabes en myndighed, der kunne udstede sendetilladelser til stationer ud fra gennemskuelige kriterier. Organet, som senere fik navnet Den Uafhængige Mediekommision (Independent Media Commission, IMC), skulle operere under midlertidig international kontrol og blive en bosnisk institution med tiden. Meningen var at skabe retfærdig konkurrence for radio- og TV-stationer og fjerne den politiske kontrol med bølgelængderne.

IMC blev oprettet i juni 1998 på Den Høje Repræsentants ordre og finansieret af USA og EU. Hver afdeling fik en international chef og en bosnisk stedfortræder. Der blev oprettet en klageinstans, bestående af bosniere og udenlandske eksperter, IMC-Rådet, til at tage sig af stationernes klager. I den mellemliggende periode er det lykkedes IMC at opbygge et regelværk, som har fjernet den slags politiske manipulation, som førhen fulgte udstedelsen af sendetilladelser. Med sin 'adfærdskodeks' for radio- og TV-udsendelser har IMC været med til at fjerne provokerende udsendelser, eftersom stationer ikke ønskede at ødelægge muligheden for at få den eftertragtede sendetilladelse. Nogle stationer har fået en 'næse' eller bøde, nogle få er midlertidigt lukket, og to stationer blev endelig lukket, fordi de ulovligt har lagt beslag på frekvenser og forfalsket dokumenter.

Det er endnu for tidligt at give nogen endelig vurdering af IMC. Bosniske journalister og andre internationale organisationer har kritiseret den for at være for blødsøden over for åbenlyse propagandister og tilladt, at der gik for lang tid, før der var skabt et mættet mediemarked. I et land med færre end fire millioner indbyggere er der ca. 280 sendere, hvilket formodentlig er den højeste ratio i verden. IMC siger, at kriterierne for nye langsigtede sendetilladelser vil blive langt mere strikte og føre til et mere rationelt marked. IMC hævder også, at det skal respektere retlige procedurer, som tillader stationer en fair proces, med det resultat, at organet ikke kan handle med den hast, som kritikerne kræver.

Et mere grundlæggende problem er, at IMC står over for stærke interesser, men uden særligt mange ressourcer og uden udøvende mekanismer til at gennemføre sine beslutninger. I ekstreme tilfælde kan IMC bede SFOR om bistand, men kun hvis NATO's medlemslande mener, at det er passende at handle. Kendelser mod Erotel, som er en station, der kontrolleres af bosnisk-kroatiske ekstremister fra Den Kroatisk-Demokratiske Union (Hrvatska demokratska zajednica, HDZ), blev tilsidesat i et år.

Selvom der måske er mangler ved IMC, har den skabt en standard for åbenhed og fairness, som har mindsket den politiske indblanding i udsendelserne væsentligt. Den har bygget sig selv op med tilsvarende organer i EU og Nordamerika som forbillede, er gået uden om at regulere den skrevne presse og har i stedet valgt at hjælpe journalistforeninger med at blive enige om en frivillige etiske regler. Selvom der fortsat er udskejelser i trykte medier, findes der en masse uafhængige publikationer, der kan tjene som modvægt.

Det største spørgsmål vedrørende fremtiden er, hvordan og hvornår IMC's arbejde vil blive overdraget til lokale myndigheder. En ambitiøs tidsplan for en overdragelse i år er blevet gennemgået og udskudt. Bosniske institutioner skal stadigvæk bevise, at de kan operere på en åben og upartisk måde. Donorlande har vedtaget en plan, som skal placere IMC i et samlet regulerende organ for telekommunikation, underlagt international kontrol. Den nuværende Høje Repræsentant Wolfgang Petrisch har udpeget frekvensområdet som en afgørende økonomisk ressource, der skal reguleres således, at det ikke skaber grobund for politisk indblanding og korrupte monopoler.

> Når det drejer sig om at forebygge en konflikt eller skabe fred, får medierne ikke altid tilstrækkelig opmærksomhed

Den vanskeligste opgave for OHR har vist sig at være at skabe en offentlig sendetjeneste på ruinerne af et etnisk opdelt, ineffektivt system. Dybe politiske interesser har kæmpet for at bevare kontrollen over resterne af det tidligere Sarajevo Radio-TV, som var Bosniens statslige station før krigen. Lige før kampene brød ud i foråret 1992, foreslog den serbiske nationalistiske leder Radovan Karacizic at dele den station, som havde ry for afbalancerede – om end prosaiske – rapportager, i tre etnisk adskilte kanaler. Hans forslag blev afvist, men blev ført ud i livet, da krigen begyndte. Stationens aktiver blev delt i overensstemmelse med gevinsterne på slagmarken. Adskilte etniske baserede stationer blev skabt med bistand fra Zagreb og Beograd. I de områder, som den bosniske regering kontrollerede, blev Sarajevos TV kendt som Radio-TV Bosnia-Herzegovina (RTV BiH) og blev kontrolleret af Alija Izetbegovic' bosnisk-muslimske Parti for Demokratisk Handling (Stranka demokratske akcije, SDA). Selvom RTV BiH udelukkende var rettet mod bosniske muslimer, anvendte den aldrig den slags hadefulde tale, som det kroatiske og serbiske regimers medier anvendte.

Inden der var gået seks måneder efter SFOR's indgreb

© Reuters

Begrænsninger i budskaberne: NATO-ledede fredsbevarende tropper indtog fire bosnisk-serbiske TV-sendestationer som svar på provokerende udsendelser.

mod SRT, lancerede Westendorp en mere omfattende reform for hele den offentlige radio- og TV-sektor. Efter flere måneders forhandlinger med landets tre-mands-præsidentskab overbeviste han de kroatiske og bosnisk-muslimske repræsentanter, men ikke de serbiske, om at vedtage et memorandum vedrørende fremtidige udsendelser, som skulle respektere religiøs tolerance og redaktionel frihed og operere på en økonomisk gennemskuelig måde. Det stillede krav om oprettelse af et landsdækkende offentligt sendenetværk samt en ny tjeneste for Føderationen Bosnien-Hercegovina (Føderationen), som var den største af de to enheder. Det krævede også, at stationer i Serbien og Kroatien overholdt Bosniens love og regler. I praksis så regimerne i Beograd og Zagreb bort fra disse bestemmelser. SDA hindrede gennemførelse af de reformer, som var anført i memorandummet, og HDZ afviste reformen efter en udskiftning af det kroatiske medlem af det bosniske præsidentskab.

Selvom der blev udnævnt en ny multi-etnisk bestyrelse for RTV BiH, blev dens arbejde hindret af de medlemmer, som var loyale over for SDA. Efter et år, hvor memorandumet havde været blokeret, indførte Westendorph en ny offentlig sendetjeneste for hele landet. Beslutningen, som blev udstedt på hans sidste dag som Høj Repræsentant i juli 1999, skabte en løs struktur, der var udformet for at sikre, at Bosnien blev respekteret som stat, at den SDA-dominerede sendestation ville blive erstattet af en ægte multi-etnisk tjeneste, og at der blev skabt en finansielt realistisk model.

Juristerne i Den Høje Repræsentants Kontor fandt, at der var retligt grundlag for en statslig station i Artikel II i den bosniske forfatning, som henviser til statens mulighed for at oprette kommunikationsmidler. Det var en banebrydende fortolkning, som gjorde en ende på juridiske diskussioner, der havde til formål at hindre multi-etniske offentlige udsendelser. Beslutningen skabte samtidig en sendestation for Føderationen. Endvidere skulle begge sendere i de to enheder i fremtiden kun have adgang til internationale programmer gennem den nye BiH-service, som ville repræsentere Bosnien i internationale organisationer. Det retlige tomrum, som havde tilladt de mono-etniske sendestationer at udvikle sig, var væk. Den nye tjeneste skulle producere mindst én time om dagen med nyheder og aktuelle programmer. Beslutningen blev beskrevet som et midlertidigt skridt og gav plads for, at fremtidige politiske repræsenter kunne ændre eller udvikle ordningen, som de fandt det nødvendigt. Den Høje Repræsentants Kontor havde nået grænsen for det mulige, når man tager Dayton-aftalens bindinger, donorlandenes begrænsede finansiering og det lammede politiske klima på daværende tidspunkt i betragtning.

PBS har nu overtaget RTV BiH's plads som medlem af EBU (European Broadcasting Union) og sender internationale sportsbegivenheder på en landsdækkende kanal. De Olympiske Lege blev sendt med multi-etnisk stab af kommentatorer, og et aktualitetsprogram har gjort det muligt for seere at deltage i en valgudsendelse. En ekspert fra BBC har skabt retningslinjer for en styringsstruktur i tråd med moderne europæisk praksis. Den Høje Repræsentant har udnævnt multi-etniske bestyrelser for enhedernes sendere i både Republika Srpska og Føderationen.

De nationalistiske partier har naturligvis søgt at manipulere PBS' bestyrelse, hindre dens arbejde og præsentere hele projektet som en fiasko. Men det er landets politiske ledelse, som har haft fiaskoer. Hvis Bosniens politiske ledere havde levet op til standarderne for og de multi-etniske principper i offentlig radio- og TV-virksomhed, ville det internationale samfund aldrig have grebet ind. Når man tager de fjendtlige holdninger hos de nationalistiske partier i betragtning, forstår man, hvorfor PBS' aftennyheder er

blevet forsinket. Nu drejer det sig om, at der bliver rekrutteret talentfulde redaktører, så PBS kan komme i gang med at sende disse nyhedsudsendelser. Høj kvalitet af PBS' landsdækkende nyhedsudsendelser er afgørende for at skabe et klima uden intimideringer og religiøs intolerance. En mere pluralistisk politisk scene i Bosnien og Serbien vil give PBS plads til at udvikle sig.

Det mest ambitiøse private medieprojekt på Balkan blev lanceret af den første Høje Repræsentant, Carl Bildt, kort før det første valg i Bosnien i 1996. USA og EU finansierede skabelsen af et nyt multi-etnisk TV-netværk, Det Åbne Sendenetværk (Open Broadcast Network, OBN), som skulle være det kommercielle alternativ til det mono-etniske politisk kontrollerede stationer. Netværket kom imidlertid dårligt fra start med sjusket journalistik og en svag programflade. Til at begynde med blev det drevet af diplomater, som kun havde minimal erfaring med radio- og TV-arbejde. OBN spillede ikke nogen rolle i valgkampen i 1996, eftersom det knapt nok var begyndt at sende før afstemningen. Mindre end to år senere, og efter store kontante tilskud og råd fra professionelle TV-folk, havde OBN sammensat et solidt multi-etnisk nyhedsprogram, som fungerede som et alternativ til den nationalistiske propaganda. Partier fra borgeroppositionen havde endelig fået et medium, så de kunne nå ud til vælgerne.

OBN blev mødt med stærk modstand blandt de nationalistiske partier, især SDA, som forsøgte at hindre det i at få sendefrekvenser. Nogle donorlande nægtede at støtte det og foretrak lokale kanaler. På trods af omkostninger og mangler har OBH spillet en betydningsfuld rolle i nedbrydelsen af de etniske barrierer og skabelsen af en skrøbelig pluralisme i Bosnien. Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) og den schweiziske regering lancerede i 1996 et multi-etnisk radionetværk, Radio FERN, som viste sig at være mindre kontroversielt. Radio FERN har også fremstillet nyhedsudsendelser af høj kvalitet, som er fri for nationalistisk eller politisk skævvridning, og har bistået med at skabe et netværk af uafhængige stationer i hele landet.

OBN's vigtigste sponsorer, USA og EU, havde håbet, at stationen ville blive et selvbærende kommercielt netværk, som måske endda ville dække et bredere serbo-kroatisk område. Men Bosniens økonomi er forarmet, og radio-/TV-markedet er mættet. Derfor er det muligt, at donorerne i sidste ende vil finde, at OBN ikke kan klare sig som kommerciel kanal. De drøfter derfor også, om OBN skal optages i PBS-strukturen. Uanset hvilken skæbne PBS får, har den haft en uvurderlig rolle som modvægt til de opfundne historier og forvridninger, som de nationalistiske stationer har leveret.

Der er uundgåeligt risici forbundet med at finansiere nyhedsorganisationer i et autoritært miljø. Når som helst der strømmer penge ind i korrupte og udemokratiske samfund, vil de magtfulde politiske interesser finde ud af at få fat i pengene eller kapre de stationer, som modtager hjælpen. For at være effektiv og for at sikre, at skatteydernes penge ikke bliver spildt, bør donorlandene finde en mere sammenhængende og enhedspræget tilgang. Men til dato har det internationale samfunds tilgang mere mindet om spredehagl. Noget af bistanden rammer målet, men meget er spildt. I Bosnien er mediemarkedet kaotisk, hvilket delvist skyldes, at vestlige regeringer stod på spring for at yde støtte til nye radio- og TV-stationer.

Man bør heller ikke have for stor tillid til de kommercielle stationer – slet ikke på lang sigt. At tildele midler til en privat station betyder ikke automatisk, at den redaktionelle uafhængighed er sikret. Private stationer i lande, hvor der ikke er et uafhængigt domstolssystem eller en ordentlig regulering på det kommercielle område, er ekstremt sårbare over for politisk og økonomisk manipulation. Eksemplerne i det tidligere Sovjetunionen kan tjene som advarsel mod at smide penge efter den private sektor, uden at der stilles håndfaste betingelser. Ellers vil formodet uafhængige medier blive til politiske våben, som betales af skatteyderne i EU og USA.

Den Høje Repræsentant, Petritsch, indstillede for nylig privatiseringen af medierne, indtil man kunne udføre en grundig analyse med henblik på at sikre sig, at kommerci-

NATO's VIDENSKABSPROGRAM

"Vi bringer forskere sammen i fremskridtets og fredens navn"

NATO's Videnskabsprogram støtter samarbejdsbaserede projekter mellem forskere fra Allierede lande og partnerlande. Programmet, som ikke er forbundet med forsvar, har til formål at fremme samarbejdet mellem videnskabsfolk med forskellige baggrunde, at skabe varige forbindelser mellem forskere og at bistå med at understøtte de videnskabelige miljøer i partnerlandene.

For yderligere oplysninger se NATO's hjemmeside:

http://www.nato.int/science

elle medier i Bosnien blev udviklet i et miljø med fri konkurrence. Fremtidige reformer vil sandsynligvis være rettet mod privatiseringsprocessen og de forretningsmæssige aspekter ved medierne. Det bliver det internationale samfunds opgave at skubbe på for at ophæve medieoligarkierne og forebygge skabelsen af nye monopoler.

For at fremme journalisternes retlige beskyttelse er det internationale samfund begyndt at erstatte kommunismens love, som kvalte ytringsfriheden og den journalistiske efterforskning. I juli 1999 udnyttede Westendorph sine beføjelser som Høj Repræsentant til at slå ned på en bestemmelse, som tillod fængselsdomme for dem, som var dømt i henhold til injurieloven. Han opfordrede til, at der blev vedtaget en ny injurielov og lov om informationsfrihed, støttet af det internationale samfund. I oktober 2000 vedtog det statslige parlamentet en lov, som var udarbejdet af OSCE's eksperter, som garanterer fri adgang til information fra regeringsorganer, bortset fra en snæver kategori af emner. Informationsfrihedsloven giver mulighed for at ændre den hemmelighedskultur, som har hersket blandt Bosniens politiske ledere.

Nogle enkelte repræsentanter fra de organisationer, der arbejder for pressefrihed, har anklaget NATO's medlemsstater for at overtræde ytringsfriheden, når de griber ind over for mediernes propaganda. Da IMC blev oprettet, hævdede de samme kritikere, at mediefriheden ville blive udsat for pres fra et almægtigt organ, som kunne handle vilkårligt. Selvom der er åbenlyse risici ved enhver intervenerende mediestrategi, har mange af kritikerne et forkert udgangspunkt.

I stedet for at betragte Bosnien, for slet ikke at tale om Kosovo, Rwanda eller Østtimor, som vestlige demokratier, bør man sammenligne disse lande med Tyskland i 1945. Fremmer vi ytringsfriheden, hvis vi accepterer politisk kontrol over sendefrekvenserne og den trykte presse? Hvis demagoger og diktatorer får lov til at fremme religiøs, etnisk eller racemæssigt had eller folkemord, bevarer vi så vores demokratiske værdier? I lande uden demokratiske traditioner eller institutioner er der ikke noget solidt retligt system, som beskytter journalister, ikke noget regulerende organ, som forhindrer politiske interesser i at kontrollere offentligt finansierede stationer, og ikke noget frit marked, som sikrer åben adgang til den trykte presse og annoncører. Hvis man ikke gør noget, vil stærke interesser kvæle journalisterne og diskussionen.

I de tilfælde, hvor et multinationalt militær bevarer freden, bør det internationale samfund så hurtigt som muligt overtage reguleringen af mediesektoren. Frekvenser bør ikke uddeles af politiske oligarkier. Tidligere stridende grupper vil tolke en laissez-faire tilgang som svaghed, hvilket øger risikoen for, at konflikten genopstår. Så er det bedre at indtage en fast holdning fra starten og på den måde skabe grundlag for tidlig tilbagetrækning. Et hvert forsøg på at fremme mediereform bør ikke desto mindre følges op af en international strategi for en grundlæggende økonomisk og retlig reform. Sålænge der er politisk kontrol over økonomien, vil det udelukke ethvert forsøg på at skabe en fri, uafhængig "Fjerde Magt". Den trykte presse, reklamemidler og adgang til frekvenser skal holdes fri for politisk indblanding. Uden en uafhængig dømmende magt og politistyrke er der ingen beskyttelse mod trusler mod journalistisk efterforskning og ytringsfrihed.

Aktivister på pressefrihedsområdet har dog peget på ét spørgsmål, som fortjener nærmere overvejelser. De institutioner og regler, som det internationale samfund indfører, bør være i overensstemmelse med demokratiske standarder, fordi de fredsbevarende styrker på et tidspunkt vil skulle trække sig ud og overdrage medierne til lokale myndigheder. Det, som den internationale fredsbevarende mission skaber, vil uvægerligt blive overdraget til lokalregeringer. Lovene, institutionerne og reglerne, som det internationale samfund støtter, skal i videst muligt omfang være baseret på den bedste demokratiske praksis og principper. De internationale myndigheders indgriben må ske på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde og må følges op af mere generelle, demokratiske reformer, som beskytter den journalistiske research. Hvis retssikkerheden ikke respekteres, eller hvis der ikke er demokratiske principper på spil, vil det give bagslag, hvis det internationale samfund blander sig i medierne eller i enhver anden sektor for at øve politisk indflydelse. Donorlande må ikke overtræde de love og regler, som eksisterer i deres egne lande.

> Hvor det er en multinational militær styrke, som bevarer freden, bør det internationale samfund så hurtigt som muligt overtage reguleringen af mediesektoren

Den gode nyhed er, at klimaet for mediereform i Bosnien er forbedret siden 1995 – til dels på grund af det internationale samfunds tilstedeværelse, til dels på trods af det. Den dårlige nyhed er, at fremskridtene til dato er spinkle og afhænger af enorme, udenlandske tilskud. Der har været for lidt opmærksomhed rettet mod at træne og uddanne kommende journalister. Måske viser fordelene sig ikke hurtigt nok for donorlandene, som føler sig forpligtet til at skabe hurtige resultater for bistandsmidlerne. For eksempel har BBC's skole for nyhedsstationer, som ligger i Sarajevo, og som er sponsoreret af Storbritannien og George Soros' "Open Society Fund", været en ubetinget succes og har bistået med at fremme en ny generation af uafhængige radio- og TV-journalister. Den internationale støtte vil uundgåeligt mindskes med tiden. Men det er afgørende, at reformprocessen fremmes. Medierne har enorme muligheder for både at opildne til krig og hjælpe med til at skabe demokrati. At frigøre dem fra politisk kontrol bør have den samme strategiske vægt som at fjerne landminer eller bygge broer. ■

debat

Er tiden kommet til at omskrive Dayton?

Ja

Tony Borden er administrerende direktør for Institute for War and Peace Reporting.

Nej

Daniel Serwer er direktør for Balkan-initiativet under det amerikanske Institute of Peace.

Kære Daniel

Det har været et godt år på Balkan. På mindre end 12 måneder har tre katastrofale præsidenter Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman og Alija Izetbegovic af forskellige grunde forladt deres embeder. Men endnu vigtigere er det, at borgerne i hele det tidligere Jugoslavien på forskellig måde i åbne valg har stemt mod ekstremisme og vold. Efter ti år, hvor borgerne har måttet leve med racistiske fordomme om deres iboende voldelige natur, viser de nu selv – lidt tøvende og ikke helt uproblematisk – vilje til at bevæge sig fremad. Man skal ikke overvurdere fremskridtene. Der er udbredt ekstremistisk nationalisme og korruption, der er fortsat mange konflikter, og gunstige vinde kan blive ugunstige. Men det ville være en endnu større fejl, hvis man ikke anerkendte omfanget af denne forandring – og de muligheder, som den indebærer. Der er fortsat store problemer, men krigen er forbi, og nu skal dens arv fejes væk. Hvis man skal udnytte denne mulighed fuldt ud, er det vigtigt at skabe en mere overordnet vision for regionen. Den skal være nøje overvejet og opnåelig og skal vise befolkningen fuld respekt ved at holde dem fast på de højeste internationale standarder.

Det drejer sig naturligvis om, at alle staterne i sidste ende skal med i Den Europæiske Union. Det betyder til gengæld, at menneskerettigheder og andre demokratiske normer skal overholdes til punkt og prikke. (Nej, Haag kan ikke skubbes i baggrunden.) Det indebærer gennemskuelige strukturer, herunder rundhåndet, men betinget, bistand og krav om rapportering, og lov og orden – ikke kun på gaderne, men også i forretningsverden og den finansielle sektor. Hvis man skal nå dertil, er enorme finansielle summer, gentagne irettesættelser og titusindvis af NATO-tropper ikke nok. Den vigtigste del af ligningen er en fornuftig, gennemførlig og troværdig politisk ramme på lang sigt. Den mest usunde og ustabile politiske ramme i regionen er det forfatningsmæssige korthus, som er kendt som Dayton-aftalen. Denne aftale legemliggør det rædsomme kompromis mellem de tre parter efter krigen. Den institutionaliserer de problemer, som den søger at løse. Den har skabt et uarbejdsdygtigt land, og den burde kastes på bålet så hurtigt som muligt til fordel for en mere fornuftig og fremadrettet aftale.

Efter fem år er det nok ikke nødvendigt at gentage de åbenlyse skavanker (eller har vi glemt dem?): Dayton anerkender en politisk enhed – den serbiske, der er baseret på folkemord. Men Republika Srpska er ikke det eneste problem. Mens det internationale samfund forsøger at skabe et demokratisk Bosnien, baseret på internationale normer vedrørende individets rettigheder, bygger alle strukturer på etniske præmisser. Denne selvmodsigelse er uholdbar. Hvis en, der ikke er serber, kroat eller bosniak, ikke retmæssigt kan vælges til præsidentskabet, hvis en ikke-serber forfatningsmæssigt er udelukket fra valg til det bosniske præsidentskab fra Republika Srpska, og hvis én, som hverken er kroat eller bosniak, ikke kan vælges til det bosniske præsidentskab fra Føderationen Bosnien-Hercegovina, er hele den politiske debat grundlæggende perverteret. En institutionalisering af politiske partier og strukturer, som er baseret på etnisk tilhørsforhold, er lukket og vil – i hvert fald i Bosnien – uundgåeligt føre til korruption.

Denne struktur har skabt en række uarbejdsdygtige gensidigt forbundne kommunale, lokale, kantonale, føderale og (få) statslige institutioner. De er for dyre på lang sigt og dysfunktionelle på kort sigt. Således har det internationale samfund betalt reparation af de veje, som var blevet ødelagt af krigen, men nu forfalder de igen, fordi de politiske strukturer ikke er indrettet til at holde dem ved lige. Noget tilsvarende gælder privatiseringen af det statslige radio og TV. Der er ikke plads til at gå i detaljer med de vanskeligheder og forsinkelser, har præget denne proces, men efter at have rejst i området for at analysere planerne, kan jeg forsikre om, at det er et mareridt af kompleksiteter. Der er udbredt frustration over tempoet i reformerne, og vestlige diplomater klager bittert over den udbredte uforsonlighed og korruption i bosnisk politik. Eftersom der er noget om disse klager, er der så meget desto større grund til at arbejde for et nyt arrangement, som ikke ligefrem institutionaliserer disse dårligdomme. Det synes i hvert tilfælde efter fem år perverst at blive ved med at bygge på en struktur, som en dag vil ophøre.

Dette er især tilfældet, fordi Forfatningsdomstolen i al væsentlighed har dømt de politiske rammer fra Dayton ulovlige. Domstolen afgjorde i sommeren 2000, at personer fra alle etniske grupper er fuldgyldige borgere – det vil sige har fulde forfatningsmæssige rettigheder – i begge enheder. Med ét slag er hele den enhedsbaserede struktur blevet udfordret, og dommen kan i sidste ende sparke benene væk under Dayton-bordet. Det er nok uundgåeligt. Det ville være godt, og vi bør mobilisere al vores kreativitet og energi, for at det kan ske så hurtigt som muligt.

Med venlig hilsen
Tony

Kære Tony

Der er et virkeligt behov for at gå "ud over Dayton". De tre hære skal integreres, og der skal skabes en strategisk doktrin, som er rettet mod forsvaret af hele Bosnien-Hercegovina (Bosnien), i stedet for at samfundene forsvarer sig mod hinanden. Hvis Bosnien skal gøre sig håb om medlemskab af Partnerskab for Fred, er det det, der skal til. De tre efterretningstjenester skal erstattes af én ny. De nationalistiske partier bør have deres uretfærdige fordele taget fra dem, især kontrollen med de statslige ressourcer og stillinger. De frastødende bestemmelser om valg til præsidentskabet, som du refererer til, skal ændres, og det bosniske parlaments nationalistisk-dominerede overhus skal reformeres. Men jeg kan ikke se, at det vil være lettere at gøre dette uden Dayton end med Dayton.

Jeg er ikke specielt begejstret for Datyon. Det er et rodet kompromis, som fastfrøs hærene og de nationalistiske politiske partier, og som forkludrede Bosniens uafhængighed. Aftalens udførlige strukturer og etniske kriterier er frastødende for enhver, som tror på demokrati, baseret på åbenhed og lighed. Som du bemærker, er Republika Srpskas krigstidshistorie ulykkelig, ligesom dens modstand mod flygtningenes og fordrevnes tilbagevenden efter krigen. Jeg glæder mig til den dag, hvor bosnierne ser sig selv som borgere med lige rettigheder, snarere end som kroater, bosniakker og serbere, som hver især er "beskyttet" af grupperettigheder. Men du har selv påpeget, at Dayton fortsat er et levedygtigt instrument, som med tiden kan skabe et Bosnien, der kan blive del af Europa. Det er nemlig en institution fra Dayton, Forfatningsdomstolen, som har indført dramatiske forandringer i Dayton-strukturen. At Domstolen har afgjort, at bestemmelserne i enhedernes forfatninger vedrørende, hvilke folk der konstituterer enhederne, var forfatningsstridige, viser Daytons styrke og ikke dens svaghed. Vi bør rose og opmuntre Domstolen til at fortsætte sine bestræbelser og det internationale samfund til at støtte Domstolen fuldt ud.

Er du sikker på, at Dayton ikke fungerer? Ønsker du for alvor at kassere den, før vi ved, om vi kan forhandle os til noget bedre? Ethvert forsøg på at begynde forfra vil give ultranationalister fornyede muligheder for at genoplive forestillinger om løsrivelse, hvilket Dayton har kvalt. Mange i Vesteuropa ville byde Daytons sammenbrud velkommen og tage det som bevis på, at multietniske stater ikke er levedygtige, og at deling er uundgåelig. Det ville USA også, idet de er overbevist om, at hvis bosnierne blev delt efter etniske skillelinjer, var problemet løst, og de amerikanske tropper kunne trækkes hjem.

Dayton byder på muligheder, som hverken det internationale samfund eller bosnierne selv endnu har udnyttet fuldt ud. I december 1997 udvidede Fredsimplementeringsrådet Den Høje Repræsentants beføjelser til at træffe bindende beslutninger dramatisk, blandt andet til at fjerne embedsmænd, der obstruerer processen. Indtil videre er disse beføjelser kun blevet anvendt i enkeltstående tilfælde, men der er ikke noget til hinder for at bruge dem til systematisk at fjerne de mange, som hindrer processen, og de kriminelle, som stadig sidder ved magten. Den Høje Repræsentants Kontor skabte også et statsligt grænsepoliti, som udgør et vigtigt supplement til de centrale insitutioner, hvilket ikke var forudset i Dayton-aftalen. Det ville ikke være en fordel for Bosnien at fjerne Den Høje Repræsentant og hans beføjelser, hvilket ville være konsekvensen af at kassere Dayton.

Der er et andet område inden for Dayton-rammen, som bør undersøges. Det er de forfatningsmæssige bestemmelser, som sætter rettigheder

> Den mest usunde og ustabile politiske ramme i regionen er det forfatningsmæssige korthus, som er kendt som Dayton-aftalen
>
> TONY BORDEN

og frihedsrettigheder i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og dennes protokoller over alle andre love. Disse bestemmelser har ikke været udnyttet fuldt ud på alle regeringsniveauer i Bosnien. Hvis man gør det, kan man undergrave den basis, de nationalistiske partier bygger deres magt på, og styrke de individuelle borgeres rettigheder, uanset etnisk identitet.

Bosniens centrale regering, som alle ved er svag, kan også styrkes under Dayton. De funktioner, som henhører under kommissionen vedrørende menneskerettigheder og ejendomsrettigheder, der blev skabt under Dayton, føres tilbage til centralregeringen efter fem år – det vil sige nu. Det fælles økonomiske rum, som er en forudsætning for, at Bosnien kan få en associeringsaftale med EU, kan kun gennemføres i overensstemmelse med et regelværk, som ikke var forudset i Dayton, men som let kan skabes, hvis den politiske vilje er til stede.

Det afgørende spørgsmål er, om den politiske vilje er til stede i det internationale samfund og i Bosnien. Med de dramatiske forandringer i Kroatien og Serbien og med de seneste moderate fremskridt i Bosnien, er situationen moden til en mere aggressiv indsats for at udnytte Dayton-aftalens potentiale i de næste fem år og indføre ændringer, hvor det er nødvendigt. Dayton-rammen, som har mange mangler, giver ikke desto mindre Bosnien det bedste håb for fremtiden.

Med venlig hilsen
Daniel

Kære Daniel

Tak for dit svar. Det bekræfter, at der er bred konsensus om de grundlæggende problemer i Bosnien, og at vi er enige om, at det, der er vigtigt, er at finde en måde at håndtere dem på én gang for alle. Din opsummering af de vigtigste mangler er særligt nyttig. Pointen er, at disse mangler var lige så indlysende i 1995, som de er i dag. Første gang jeg diskuterede dette med en kollega var i de hektiske dage, før den formelle underskrivning i Paris. Ville Dayton lukke munden på dem, som arbejdede for en deling, og varetage enhedens interesse, eller ville den underminere enheden til fordel for en effektiv deling?

Dengang var Dayton et effektivt redskab, fordi parterne kunne tolke den, som de ville, og dermed kunne gå med til projektet. Jeg ved, at du husker den totale udmattelse, der herskede i Bosnien, hvilket Dayton havde held til at udnytte for at standse blodsudgydelserne. Uanset hvor uacceptabel den var, fungerede den. Men fem år efter har debatten ikke flyttet sig. Argumentet er – ifølge dig og mange andre – at reformtempoet er acceptabelt, når man tager i betragtning, at der intet alternativ er, og at der alligevel vil kunne blive udløst radikal forandring under Dayton, hvis blot en ægte modig Høj Repræsentant er parat og har vilje til det.

Nå, vi venter stadigvæk. Den Høje Repræsentants Kontors kapacitet og vilje har været støt stigende. Men især efter de seneste valg, hvor de nationale partier scorede uventet succes, kan man ikke kun basere sit håb på "endnu et skub". Det gør reformen sårbar over for skiftende internationale indsatser (en ny amerikansk administration er muligvis langt mindre interventionistisk), individuelle personligheder (hvad nu hvis den næste Høje Repræsentant er virkelig elendig?) og decideret kaos (den pukkel af ordrer, som afgående Carlos Westendorp udstedte i sidste minut, var så forhastet, at de ikke engang indeholdt forarbejder og kommentarer, men blev omsat til love direkte).

Hvad mere vigtigt er, så svinder tiden, pengene og interessen. Den voksende frustration fra alle sider kan ikke varsle gode tider for en uafbrudt civil indsats. Jeg har hørt adskillige kolleger på Den Høje Repræsentants Kontor i et upåagtet og uofficielt øjeblik give udtryk for følelsen af, at usamarbejdsvillige bosniere skal have lov til at soppe rundt i deres egen korruption og småkævl. Amerikanske diplomater advarer om, at de berusende dage, hvor den internationale bistand til Bosnien flød i rigelige mængder vil være forbi på grund af den omfattende korruption, og fordi midlerne omfordeles til fordel for et Serbien i forandring. Uden truslen fra en storkrig vil Bosnien tabe, og i stedet får vi en mindsket, svagere international administration.

Men der er et andet og mere grundlæggende problem. Modsætningerne i Bosniens hjerte er i sidste ende selvødelæggende. Dette ligger mig meget på sinde, fordi jeg arbejder inden for det civile samfund, og fordi jeg tror, at den byrde, som dette svage element må bære som led i en større sammenhæng, er for stor. Dayton beder mennesker på "græsrodsniveau" om at samarbejde og i sidste ende skabe en enhed, samtidig med at opsplitningen er institutionaliseret på højeste niveau – og underskrevet af det internationale samfund. Det er derfor, centrale institutioner efter fem år fortsat er at betragte som døgnfluer.

Vi er enige om, at Forfatningsdomstolens afgørelse giver anledning til håb om, at de etnisk baserede

institutioner vil blive nedbrudt. Men jeg synes ikke, man kan sige, at en sådan indlysende sandhed beviser, at Dayton-strukturen faktisk kan reformere sig selv. Jeg håber virkelig, at jeg tager fejl. Men faktisk boykottede kroatiske og serbiske dommere afstemningen, hvilket lod kendelsen åben for beskyldninger om, at det bare var endnu et bosnisk forsøg på at underminere Republika Srpskas suverænitet. Det er indlysende, at internationale embedsmænd vil stå på hovedet for at overbevise Banja Luka om, at det ikke er tilfældet, og at de vil, som så mange gange før, bevare status quo. På mit seneste besøg fortalte en indflydelsesrig vestlig ambassadør i Sarajevo mig, at dommen er destabiliserende, og at den ikke bør udføres.

Det er blot ét af mange eksempler, som er hentet fra de seneste fem år, på, at Dayton ikke er en del af løsningen, men en del af problemet. Både nationalister og internationalister har dybe interesser i dette forfejlede arrangement, og de vil ikke tillade, at det udvikles. Så længe Dayton eksisterer uforandret, vil nationalistiske partier fortsætte med at udnytte den for at bevare magt og profit, og det internationale samfund vil fortsætte med at fornedre sig selv, spilde ressourcer og forblive fastlåst i et ikke-reformeret og uarbejdsdygtigt land. Bosnien bevæger sig i retning af en ny krise, og en ny resolut handling er nødvendig. Det er på tide at bevæge debatten væk fra Dayton, krigen og fortiden og i retning af Bosnien, Europa og fremtiden.

Med venlig hilsen
Tony

Kære Tony

Det er helt rigtigt: Det handler om Europa og om fremtiden. Men det er ikke løsningen at afskaffe Dayton-aftalerne. Hvorfor skulle det skabe et mere forenet Bosnien og ikke et mere splittet Bosnien? Det er efter min mening ikke særlig praktisk at afskaffe Dayton. Det vil ikke føre os derhen, hvor du vil.

Det er korrekt, at den internationale opmærksomhed på Bosnien er vigende. Det gælder især i USA. Som du bemærker, er mange europæere ikke særligt ivrige efter at gennemføre Forfatniningsdomstolens kendelse, som går ind for Bosniens enhed. Hvad tror du, de vil gå ind for, hvis det kom til en revidering af Dayton? Amerikanerne vil ikke have den samme førerstilling med hensyn til at revidere aftalen, som de havde, da den blev skrevet. Hvem vil have mod og vilje til at skabe konsensus for et mere forenet Bosnien?

Jeg havde den bittersøde fornøjelse af at vende tilbage til Dayton i november til aftalens femårsjubilæum. Fornøjelsen var bittersød, fordi jeg kender Daytons mangler, som også kom klart til udtryk i alle de taler, der blev holdt af medlemmer af Bosniens tre største etniske grupper. Men der var også en klar vilje til at løse uenighederne ad retlig og forfatningsmæssig vej. Hvis de havde haft den samme vilje for ti år siden, ville krigen aldrig være brudt ud.

Under overfladen af nationalistiske krav og gensidige beskyldninger var der et fremvoksende fælles ønske om et mere forenet Bosnien – om end ikke et enheds-Bosnien. Bosniere fra alle etniske grupper ønsker at blive medlem af NATO's Partnerskab for Fred og underskrive en associeringsaftale med Den Europæiske Union. De begynder at indse, at militær integration og økonomisk enhed er nødvendige skridt i den retning.

Korruption hører til blandt de største hindringer. De, som drager nytte af korruptionen, har ingen interesse i økonomisk integration, gennemskuelige militære budgetter og retssikkerhed. Hvis man bekæmpede korruption i Bosnien, var man nået langt i at svække de nationalistiske partiers greb. Hvis vi genåbner Dayton, ville disse partier få fornyet mulighed for at udnytte deres politiske fordele. Selvom de nylige valg er skuffende, viser de, at de nationalistiske partier støt mister styrke. Den fulde udnyttelse af Den Høje Repræsentants magt, gennemførelsen af forfatningsdomstolens afgørelse og enkelte rettelser i Dayton-forfatningen ville fratage de nationalistiske partier deres uretmæssige fordele, som de opnåede i Dayton, og som de har misbrugt lige siden. Selvom jeg må bøje mig for jurister, når det gælder ændring af Dayton-forfatningen, mener jeg, at der er tre måder at gøre det på: ændringer i overensstemmelse med forfatningens egne bestemmelser, beslutning i Fredsimplementeringsrådet eller beslutning fra Den Høje Repræsentant. Jeg foretrækker en af disse fremgangsmåder frem for en fuldstændig revision af Dayton.

Bosnien kan ikke regeres uden støtte fra moderate politiske partier. Hvis disse partier samarbejder med mere moderate nationalister, kan man nå resultater indenfor de næste få år, som var utænkelige for et år siden. Jeg synes ikke, der er udsigt til bedre resultater, hvis vi opgiver Dayton. Jeg vil holde mig til det begreb, du kaldte "endnu et skub". Det er ikke fordi, jeg godt kan lide Dayton, men fordi Bosnien ville lide større skade, hvis aftalen blev opgivet. Det ville være dumdristigt at gøre det på et tidspunkt, hvor Kroatien og Serbien endelig er på ret vej, og man risikerede at sætte stabiliteten i hele regionen over styr. Amerikanerne har investeret 20 mia. US$ i Balkan over de seneste ti år. Europæerne har investeret mere.

> Dayton byder på muligheder, som hverken det internationale samfund eller bosniene selv har udnyttet fuldt ud
>
> **DANIEL SERWER**

Tony Borden versus Daniel Serwer

Vi har burg for en ny måde at gøre tingene på - ikke en Dayton II-konference, men en anti-Dayton proces

TONY BORDEN

Udsigterne til afkast på disse investeringer er større nu end nogensinde før. Det er ikke nu, vi skal give op. Den nye amerikanske administration vil lede efter undskyldninger for at begrænse og afkorte det internationale engagement i Bosnien. Vi skal i stedet opgradere Dayton.

Med venlig hilsen
Daniel

Kære Daniel

Det virkelige problem i vores diskussion hedder ikke Dayton. Du kan bevare navnet, hvis du vil. Det er en udmærket by. Problemet ligger i de politiske aftaler, som Dayton repræsenterer. De tre underskrivende præsidenter er væk, men mens jeg foreslår at "kassere" Dayton, syntes du at tænke på en ny konference, flere regionale og internationale ledere og forhandlinger under pres med masser af drama, whisky og aftaler i sidste øjeblik. Røgfyldte lokaler kan aldrig levere en ægte fred. Hvorfor? Selve processen retfærdiggør, legitimerer og – som vi har set det i de nylige valg – understøtter de mennesker og de partier, som er selve problemet. Det er klart, at hvis vi på én og samme tid havde tre Willy Brandt'er i præsidentskabet og en Churchill'sk Høj Repræsentant, betød Daytons mangler ikke noget. Men som Dayton er skruet sammen, garanterer den, at det får vi aldrig. Bosnisk demokrati bliver kvalt af 13 konkurrerende forfatninger på henholdsvis statsniveau, enhedsniveau og kantonniveau, og derudover er Den Høje Repræsentants konstante tilsidesættelse af demokratisk valgte nationale partier i sig selv radikaliserende.

Vi har brug for en ny måde at gøre tingene på – ikke en Dayton II-konference, men en anti-Dayton proces. Vi kan drage fordel af alle løftestængerne i din strategi om "endnu et skub" og begynde med nødvendigheden af en "jernhård Høje Repræsentant". Men nu må vi skubbe – ikke kun med stor energi, men på en anden måde. For det første betyder det, at der skal være åbenhed. Det overordnede mål er at skabe et deltagerdemokrati med fuld adgang for borgerne til Den Europæiske Unions rettigheder, fordele og ansvar. Målet er at frigøre Bosnien for etnisk politik og (for nu at sige det lige ud) med tiden undergrave enhedernes og kantonernes suverænitet. En løs stat, javel, men med en meningsfuld og suveræn centralmagt. For det andet betyder det konsekvens, især med hensyn til centrale spørgsmål vedrørende demokrati og ansvar. Det giver ikke mening at tale om menneskerettigheder, flygtninges tilbagevenden eller ny politik, når så mange krigsforbrydere stadig er på fri fod, og det "nye" Serbien viser overbærenhed, når det gælder de flygtende krigsforbrydere, der huserer i landet. For det tredje betyder det proces. Midlerne i 'anti-Dayton' er lige så vigtige som målet. Det skyldes, at ny politik i Bosnien skal baseres på en grundlæggende gentolkning af statens rolle – som beskytter af individuelle rettigheder snarere end, som det var under kommunismen, den vigtigste trussel mod dem. Hvis man skal skabe et mandat til denne statsdannelse, vil denne nye rolle skulle forklares (igen og igen), men den skal også gøres troværdig og håndgribelig. Der bør skabes nye statslige institutioner i en fart. Der, hvor det er muligt, skal de skabes med tilslutning fra de berørte, og hvor det ikke er muligt, skal de skabes uden, men i alle tilfælde skal det ske med udbredt inddragelse af befolkningen. En permanent regional konference om samarbejde med regeringer og frivillige organisationer vil være en storartet begyndelse og give indhold til den proces, som allerede er lanceret gennem Stabilitetspagten.

I praksis er det internationale samfunds vilje endnu vigtigere end Den Høje Repræsentants personlighed. "At kassere Dayton" betyder, at Fredsimplementeringsrådet skal indse, at hele projektet er i fare, hvis der ikke straks vedtages en ny og mere kraftig tilgang. Det indebærer en målrettet proces for at opbygge nye politikker og et klart defineret mål, nemlig en ikke-nationalistisk aftale, som blandt andet fjerner den absurde tidligere grænse, kendt som den inter-etniske grænse, der er sammen om en sådan politik. Det er muligt, at der vil komme et nationalistisk tilbageslag, men denne risiko har altid været overdrevet og er, når NATO er på plads, let at begrænse. I et sådant kompliceret og blandet samfund er det afgørende at fjerne de forfatningsmæssige og politiske kvælertag og skabe meningsfulde civile mekanismer, som for eksempel forfatningsmæssige strukturer, valgsystemer, konfliktstyringsinsitutioner, medie- og uddannelsessystemer, som kan bevæge landet fremad. Med en frisk vision og en realistisk statslig struktur vil bosnierne selv blive i stand til at bygge et system til at

afbalancere og endda kombinere interesserne til fordel for alle. Men paradokset er, at der ikke bliver mere demokrati i Bosnien, før Vesten påtvinger landet det.

Med venlig hilsen
Tony

Kære Tony

Jeg er glad for at høre, at du ikke ønsker en ny international konference, men jeg er bange for, at den deltagende mekanisme, som du foreslår, skal være grundlag for et nyt og mere forenet Bosnien, ikke vil skabe de resultater, du ønsker. En udelukkende deltagerorienteret proces til revision af Dayton-forfatningen kan meget vel ende med at føre til ingenting. Nationalisterne har vist i de seneste valg, at de stadigvæk kan blokere integrationsbestræbelserne. Uden handlekraft fra det, du kalder en "Jernhård Høj Repræsentant", vil det ikke give resultater. Så i sidste ende er du nok enig i, at "et sidste skub" er den rette vej.

Du foreslår, at gøre det til et mål at fjerne enhederne. En gang var jeg også tilhænger af et frontalangreb på Dayton-strukturen. Hvis du kan gøre det, ville jeg være blandt de første til at skrive under. Men bosnierne, som heller ikke bryder sig om enhederne, overbeviste mig om, at det ville virke mod hensigten og give nationalistisk bagslag. Enhedernes økonomiske magt vil forsvinde, hvis Bosnien for alvor påtager sig at forberede en associeringsaftale med Den Europæiske Union. Ligeledes vil de tre hære finde, at det er logisk og nødvendigt, at de atter bliver integreret som led i en indsats for at tiltræde Partnerskab for Fred.

USIP har for nylig udarbejdet en rapport, som skitserer konkrete midler til at svække enhederne inden for rammerne af Dayton. De omfatter:

- at give centralregeringen en pålidelig indtægtskilde, som ikke afhænger af enhederne,
- at stække de nationalistiske partiers kontrol over offentlige ressourcer,
- at målrette bistanden til centrale institutioner i stedet for til enhederne,
- at ændre Dayton-forfatningen med henblik på at give alle borgere tre stemmer til præsidentskabet (en til hver af repræsentanterne for de konstituerende folk),
- opløsning af de tre adskilte efterretningstjenester,
- oprettelse af en enkelt strategisk militær doktrin
- færdiggørelse af sikkerhedstjekket og professionaliseringen af politiet i begge enheder

Jeg kunne fortsætte. Der er meget man kan gøre inden for rammerne af Dayton.

Texas kalder sig i dag "suveræn", fordi den engang var uafhængig, men borgerne i Texas indså for længe siden, at deres velfærd afhang af, at de opgav ikke kun uafhængighed, men også de fleste "suveræne" funktioner. I dag kan staten Texas regulere mangt og meget, men suveræne funktioner som forsvar, udenrigspolitik, penge- og grænsepolitik samt beskyttelse af menneskerettigheder og reguleringen af handel mellem staterne udøves af den amerikanske regering. En tilsvarende udvikling i enhederne er ikke kun ønskværdig, men også mulig.

Til sidst vil jeg gerne understrege, at det er vigtigt at benytte sig af de demokratiske forandringer i Kroatien og Serbien. Bosniens problemer skyldes i stort omfang Tudjmans og Milosevic' ambitioner om at skabe henholdsvis et Storkroatien og et Storserbien. Kroatien afskærer forbindelsen til den bosnisk-kroatiske hær og de bosnisk-kroatiske nationalister og insisterer på, at de skaber sig en fremtid inden for Bosnien. Hvis Serbien ville gøre det samme, ville situationen i Bosnien blive drastisk forbedret. Et ægte demokratisk Serbien vil betragte Bosnien som en suveræn stat og partner i Balkans udvikling. Så vil de serbere, som bor i Bosnien, være bosniske borgere og skabe sig en fremtid inden for den bosniske stat. Bosnien vil være ét land, uanset hvor mange linjer, der stadigvæk findes på kortet. Det kan vare længe, før vi når dertil. Men jeg tror, det vil ske hurtigere, hvis vi forstærker Dayton i stedet for at kassere den.

Med venlig hilsen
Daniel

Institute for War and Peace Reportings prisbelønnede journalistik fra Balkan kan læses på www.iwpr.net.

Det amerikanske Institute for Peace's anbefalinger med henblik på at sætte skub i den bosniske fredsproces og andre papirer vedrørende Sydøsteuropa kan findes på www.usip.org.

Dayton-rammen, som har mange mangler, giver ikke desto mindre Bosnien det bedste håb for fremtiden

DANIEL SERWER

PARTNERE PÅ NETTET

Læsere, som regelmæssigt besøger NATO's hjemmeside, kender måske ISN som en glimrende søgemaskine for materiale om international politik og forsvar. Men dette schweiziske netværk tilbyder langt mere, især til medlemmerne af Partnerskab for Fred.

ISN (International Relations and Security Network) blev oprettet i 1994 under Centre for Security Studies and Conflict Research i Zurich blev udformet som et redskab til at lette og fremme den frie udveksling af information blandt sikkerhedsanalytikere, tænketanke og officielle organer. Men siden 1997 er INS i stigende grad blevet involveret i at fremme Internettet i Partner-landene. Disse aktiviteter blev formelt indskrevet i det aktuelle Partnerskab-arbejdsprogram på Washington-topmødet i april 1999.

I løbet af de seneste 18 måneder har partnerskabet mellem PfP og ISN med henblik på at "fremme anvendelse af og færdigheder inden for informationsteknologi" givet adskillige resultater. Der er indledt store regionale projekter på uddannelsesområdet med brug af computerteknologi. De omfatter Programmet for Styrkelse af Træning og Uddannelse, som skal øge udviklingen af simulationsprogrammer, elektronisk læring og andre uddannelsesprogrammer for at træne officerer, samt Videregående Distribueret Læring (ADL), inklusive sprogtræningsmoduler og kurser om internationale organisationer.

Samarbejdet om ADL koordineres nu også af PfP's Konsortium for Forsvarsakademier og Institut for Sikkerhedsstudier, som er en organisation, der blev skabt på den halvårlige Konference for Internationale Sikkerhedsfora i 1998 i Zürich. Konsortiet har et sekretariat i Det Europæiske George Marshall-Center for Sikkerhedsstudier i Garmisch-Partenkirchen i Tyskland.

I ISN er der nu ansat ca. 20, mod oprindeligt kun fire personer, og i år er budgettet på 3,2 mio. schweiziske franc (1,8 mio. US$). Siden september 2000 har netværket haft sin egen repræsentant i NATO, nemlig Stephan Libiszewski. Libiszewski, som var projektkoordinator i ISN i Zürich i tre år varetager nu forbindelsen mellem ISN's hovedkontor, NATO's hovedkvarter og partnernes missioner i NATO.

I takt med at informationsteknologi integreres i PfP-programmerne, bliver efterspørgslen efter netværkets ydelser større, og de træningsseminarer, som ISN organiserer i partnerlandene, bliver stadigt mere populære. I 2000 gennemførte ISN træningssessioner om "den praktiske brug af Internettet i international politik" i Letland og Rumænien, og tilsvarende seminarer er planlagt i Bulgarien, Estland og Georgien til næste år.

Efter et tredages træningsseminar i Bukarest har det rumænske forsvarsministerium planer om at underskrive en aftale med ISN om fremtidigt samarbejde og forudser at afholde flere kurser. Seminaret, som udbyder praktiske kurser i informationssøgning og simulationsøvelser for studenter, har vist sig at være ekstremt populære.

Mangel på computerudstyr er fortsat en hindring for mere udbredt anvendelse af Internettet i mange partnerlande. Selvom ISN siden 1998 har udstyret ni forskellige forskningsinstitutioner i Moskva og Sofia med computere og teknisk bistand, er det ikke meningen, at netværket skal stille hardtware til rådighed.

"Vi indser, at der er et stort behov for udstyr i mange partnerlande," sagde Libiszewski, "men andre institutioner som Soros Fonden, det amerikansk finansierede PfP-Informationsstyringsystem, og PfP-konsortiet leverer udstyr til institutioner i nød. Med indholds- og uddannelsesmæssige tjenester håber vi at finde den rette tilgang som supplement."

ISN's seneste initiativer omfatter udvikling af gratis on-line læringskurser om ikke-spredning af kemiske og biologiske våben, samt CD-rom'er om schweizisk sikkerhedspolitik og international politiks historie siden 1945. Netværket uddeler også individuelle stipendier på op mod 10.000 schweiziske franc til enestående multimedie læreprogrammer. Siden 1998 har seks projekter fra Italien og Ukraine nydt gavn af disse tildelinger.

ISN har også et Program for Parallel Historie og et PfP-Dokumentationscenter, som blev oprettet i henholdsvis 1999 og 2000. Førstnævnte er en on-line database med materiale om Den Kolde Krig fra nationale og internationale arkiver i både Øst og Vest. I takt med at spørgsmålene bliver mindre følsomme, og flere af disse dokumenter frigives, vil de blive tilføjet til databasen. Dokumentationscentret giver adgang til referater af udvalgte PfP-aktiviteter.

I kølvandet på NATO's Kosovo-kampagne og den øgede offentlige bevidsthed om Internettets muligheder inden for international sikkerhed udvikler ISN måder at anvende informationsteknologi på som et tillidsskabende redskab på Balkan. "Fremme af udviklingen af regionale netværk for sikkerhedspolitiske eksperter med støtte fra Internettet er en måde at skabe transnationale fællesskaber. De vil have en positiv betydning for demokratiseringen og stabiliseringen i regionen," sagde Libiszewski. ■

ISN er på Internettet på www.isn.ethz.ch.

ALBANSK KATASTROFE-PLANLÆGNING

Jorden begyndte at skælve voldsomt præcis kl. 7.30 om morgenen. Huse svajede og faldt sammen, flammerne slikkede op ad sammenstyrtede ejendomme, og mere end 4.000 mennesker blev hjemløse på få minutter. Telefonforbindelser var afbrudt, el-ledninger skåret over, og et jordskred blokerede alle ruter ind og ud af Elbasan – en albansk by, som ligger ca. 54 km. sydøst for Tirana. Ligene lå spredt i murbrokkerne, indbyggerne lå blødende og sårede og skreg af smerte, ofre var fanget under ruinerne af deres tidligere hjem, hvor de desperat forsøgte at blive hørt, panikken bredte sig. I løbet af en halv time, da omfanget af naturkatastrofen blev klart, havde de organisationer, som var specialiserede i katastrofeberedskab, hørt om den og begyndte at forberede deres indsats.

Dette var scenariet i den første albanske civile beredskabsøvelse, Albania Disaster Simulation 2000, som fandt sted den 17. oktober. Scenariet var inspireret af jordskælvet i Athen i september 1999 og kunne lige så godt finde sted i Albanien, eftersom jordskælvet ligger på den samme yderst ustabile brudlinje som Grækenland og Tyrkiet. Simulationen havde primært til formål at gøre centrale albanske institutioner klar til de roller og det ansvar, de ville have i tilfælde af en naturkatastrofe i Albanien, snarere end at gøre dem parat til at styre indsatsen i forbindelse med sådant et jordskælv.

Lokalstyret, lokale myndigheder, beredskabstjenester, ikke-statslige organisationer og internationale organer var med i denne realistiske simulation, som skulle genskabe forholdene de første ti timer efter en naturkatastrofe, som det normalt tager for den internationale bistand at ankomme. Aktiviteterne omfattede evakuering af ofre, fordeling af mad og vand, psykologisk og medicinsk støtte og forsyning af tøj og telte.

Øvelsen blev gennemført efter tre måneders intensive forberedelser. Forud var der endvidere gået et år med samarbejde mellem NATO's allierede, partnerlandene og albanske myndigheder om at udvikle en national struktur og organisation for civil beredskabsplanlægning, hvilket er påkrævet ifølge Albaniens Individuelle Partnerskabsprogram med NATO. Endvidere har en konsulent for NATO, Silla Jonsdottir, siden april 1999 haft base i Tirana som juridisk rådgiver for Albaniens interministerielle arbejdsgruppe vedrørende civilt beredskab, hvor hun har bistået med at lave udkast til den nødvendige lovgivning.

Silla Jonsdottir, som er fra Island, ankom til Albanien under NATO's Kosovo-kampagne, da hundredtusind af flygtninge fra Kosovo strømmede over den albanske grænse, hvilket belastede landets beredskabstjenester voldsomt. Erfaringen med at skaffe hjælp til så mange mennesker bidrog til at gøre den interministerielle gruppes opgave til en prioritet for regeringen. Mellem november 1999 og januar 2000 studerede gruppen civile beredskabssystemer i partnerlande som Slovenien, Sverige og Østrig. Herefter forberedte den et lovudkast, som i maj 2000 blev oversendt til ministerier, institutioner, internationale organisationer og NGO'er med henblik på deres kommentarer.

"For første gang oplevede alle disse mennesker en helt ny arbejdsfacon, som var baseret på ubegrænset information og deling af erfaring", sagde Silla Jonsdottir. "Denne tilgang udgør grundlaget for ethvert velfungerende og effektivt samarbejde". Konsultationsprocessen gav input fra mere end 20 kilder, som er blevet indarbejdet i udkastet. Det forventes vedtaget som lov i nær fremtid.

Nu hvor Silla Jonsdottirs engagement og NATO's bistand lakker mod enden, vil Albanien henvende sig til partnerlande for at opnå hjælp til at implementere lovgivningen. "Nu kan hjælpen til Albanien være bilateral under NATO's paraply", sagde hun. "Vi vil snart kunne udpege en ledende stst til at kontrollere processen."

NATO udvidede sine aktiviteter inden for civil beredskabsplanlægning til at omfatte medlemmer af Partnerskab for Fred-programmet i 1995, og mange af disse er senere blevet meget aktive på dette område. Alene i 2000 har Alliancen bistået med at organisere mere end 100 aktiviteter på beredskabsområdet, herunder øvelser, seminarer og workshops, og har inddraget mere end 100.000 embedsmænd fra hele den euro-atlantiske region. Udpegelsen af Silla Jonsdottir udgør ikke desto mindre en milepæl for NATO's civile beredskabsplanlægning, idet Alliancen har bevæget sig væk fra sin traditionelle, uddannende rolle i retning af at tilbyde skræddersyet bistand i forbindelse med specifikke behov, hvilket baner vej for yderligere stabilitetsfremmende programmer i fremtiden. ■

Bøger om Bosnien

Christopher Bennett anmelder de seneste ti års litteratur om Bosnien.

For ti år siden var der knapt nok en bog om Bosnien på noget vestligt sprog. Undtagelsen var værker af Ivo Andric, der som Bosniens og det tidligere Jugoslaviens største litterære søn vandt Nobelprisen for litteratur i 1961. Siden krigen brød ud, er salget af Andric' klassiker, *Broen over Drina* og *En bosnisk krønike* steget stærkt. *Broen over Drina* beskriver 300 års turbulent historie i den østbosniske by Visegrad, og *En bosnisk krønike* er en fortælling om de diplomatiske intriger i Bosnien under Napoleonskrigene. Endvidere er der dukket flere hundrede bøger op, hvilket gør den bosniske konflikt til én af de mest beskrevne. Når der udgives så meget, kan det ikke undgås, at mange af de nye udgivelser er af dårlig kvalitet. Alle titler i denne ikke udtømmende anmeldelse bidrager ikke desto mindre til en bedre forståelse af konflikten, eller forklarer i det mindste centrale aktørers holdninger.

Fraværet af en god historiebog om Bosnien i krigens første år fik mange observatører til at mene, at konflikten var resultat af "evigt had". Selvom denne tese umiddelbart forekommer overbevisende, holder den ikke for en nærmere akademisk analyse. To gode historiebøger om Bosnien i 1994 gjorde det effektivt af med tesen om det "evige had". De to amerikanske forskere Robert Donia og John Fine udgav *Bosnia-Hercegovina: a tradition betrayed* (C. Hurst & Co, 1994). Noel Malcolm, som er britisk forfatter, udgav *Bosnia: a short history* (Macmillan, 1994), som fortsat er den mest fyldestgørende og letlæste beretning om Bosnien indtil Dayton-aftalen.

Beretninger om flygtninges lidelser og billeder af koncentrationslejre i 1992 åbnede offentlighedens øjne for konflikten i Bosnien og var med til at ændre det internationale samfunds holdninger. Mange af de journalister, som var de første til at fortælle disse historier, skrev også bøger om samme emne. Det gælder blandt andre Roy Gutman fra Newsday, hvis *Witness to Genocide* (Element, 1993) er en række beretninger, som han fik Pulitzer-prisen for, og Ed Vulliamy fra the Guardian, der var den første journalist, som fik adgang til en serbisk koncentrationslejr i august 1992. Selvom Vulliamys *Seasons in Hell: understanding Bosnia's war* (Simon and Schulster, 1994) ikke lever op til sin undertitel, er det ekstremt stærk læsning. Endnu stærkere er Rezak Hukanovic' *Tenth Circle of Hell: a memoir of life in the death camps of Bosnia* (Little Brown & Co, 1997), som er et gruopvækkende vidneudsagn fra en, der overlevede Omarska-lejren.

Christopher Bennett er redaktør af NATO nyt og forfatter til "Yugoslavia's Bloody Collapse", New York University Press.

Der er endnu tre værker af bosniske forfattere, som har haft gennemslagskraft i udlandet. Det mest indflydelsesrige har været *Zlata's Diary* (Viking, 1994). Bogen, som beretter om trængslerne for Sarajevo-teenageren Zlata Filipovic under de to første år af byens belejring, blev med det samme en international bestseller. To andre bøger, som er skrevet af førende bosniske journalister fra Sarajevos dagblad Oslobodjenje, nemlig Zlatko Dizdarevic' *Sarajevo – a War Journal* (Henry Holt & Co, 1994) og Kemal Kurspahic' *As Long As Sarajevo Exists* (Pamphleteers Press, 1997), har sat sig spor i udlandet. Oslobodjenjes kamp for at fortsætte med at udkomme – på trods af krigen – er dækket i *Sarajevo Daily: a city and its newspaper under siege* (HarperCollins, 1995) af Tom Gjelton, korrespondent på Den Nationale Statslige Radio.

Babara Demick fra The Philadelphia Inquirer skrev en stærk beretning om livet på gaden, hvor hun boede i 1994 og 1995, kaldet *Logavina Street: life and death in a Sarajevo neighbourhood* (Andrews and McMeel, 1996). Janine de Giovani fra The Sunday Times beskrev de erfaringer, som menneskene omkring hende havde i de to første år under belejringen af Sarajevo i *The Quick and the Dead: under siege in Sarajevo* (Phoenix, 1994). Samtidig lavede Joe Sacco, en amerikansk karikaturtegner, som rejste til den belejrede bosnisk-mulsimske (bosniakiske) enklave Gorazde, udgav en exceptionelt morsom bog om livet dér i *Safe Area Gorazde: The War in Eastern Bosnia 1992-1995* (Fantagraphics Books, 2000).

Michael Nicholson fra *Independent Television News* fortæller i *Natasha's Story* (Macmillan, 1994), hvordan han reddede et otteårigt forældreløst barn og tog hende med til England. Bogen dannede grundlag for den eneste Hollywood-film om den bosniske konflikt, som er lavet til dato, *Welcome to Sarajevo*. Peter Maass' *Love Thy Neighbour: a story of war* (Macmillan, 1996) er en mere generel beretning om en journalists erfaringer i begyndelsen af krigen og de dilemmaer, som reportere stod overfor. Den bedste generelle journalistiske bog er nok *Hearts Grown Brutal: sagas of Sarajevo* (Randon House, 1998) af Roger Cohen fra The New York Times.

Mens mange journalister søgte at undersøge konfliktens psykologi og den etniske identitet i Bosnien, er der forskere, som har leveret bedre analyser. Tone Bringas *Being Muslim in the Bosnian Way: identity and community in a Central Bosnian village* (Princeton University Press, 1995) er en analyse af bosnisk identitet, udført af en finsk antropolog, som boede i en bosnisk landsby i 1980erne for at forske. *The Bridge Betrayed: religion and genocide in Bosnia* (University of California Press, 1996) af Michael Sells, som er amerikansk professor i

religion (af serbisk oprindelse), analyserer, hvilken rolle religionen har – og hvordan den er blevet misbrugt – i konflikten. *Genocide in Bosnia: the policy of "ethnic cleansing"* (Texas A&M University Press, 1995) af Norman Cigar, som er amerikansk Mellemøst-ekspert (af kroatisk oprindelse), analyserer de ideologiske forudsætninger for etnisk udrensning.

De vanskeligheder, som FN's Beskyttelsesstyrke (UNPROFOR) stod overfor, er analyseret i *With No Peace to Keep: UN peacekeeping and the war in the former Yugoslavia* (Media East West, 1996), som består af en række essays, redigeret af Ben Cohen og George Stamkoski. Og David Rieff analyserer svaghederne ved FN's mission i Bosnien i *Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West* (Simon and Schuster, 1995).

Adskillige FN-chefer har skrevet beretninger om deres tid i Bosnien – nogle for at retfærdiggøre de valg, som de traf, og andre for at lufte deres frustration over ikke at være i stand til at gøre mere. General Lewis MacKenzie, der var den canadier, som var den første chef for UNPROFOR i Sarajevo, fortæller sin historie i *Peacekeeper: the road to Sarajevo* (Douglas and McIntyre, 1993). General Philippe Morillon, den franske UNPROFOR-chef, hvis handlinger bidrog til at skabe FN's politik med hensyn til de sikre zoner, offentliggjorde sine erindringer kort tid efter at han havde forladt Bosnien, kaldet *Croire et oser: cronique de Sarajevo* (Grasset 1993). General Sir Michael Rose, som var den første britiske chef for UNPROFOR, gav sin udlægning af begivenhederne i *Fighting For Peace: Bosnia 1994* (Harvill, 1998).

Tre af de bedste

Den belgiske chef for UNPROFOR, general Francis Briquemont, letter på låget i *Do Something General! Chronique de Bosnie-Herzegovine, 12 juillet 1993 – 24 janvier 1994* (Labot, 1998). Oberst Bob Stewart, som var britisk chef i Bosnien mellem oktober 1992 og maj 1993 under de intensive kampe mellem bosniaker og kroater, giver sit billede af begivenhederne i *Broken Lives: a personal view of the Bosnian conflict* (HarperCollins, 1994). Den franske general Jean Cot, som var chef for UNPROFOR fra juli 1993 til marts 1994 (da han trak sig i frustration), har bistået med at skrive to bøger om Bosnien. Den ene er *Demain la Bosnie* (L'Harmattan, 1999), og den anden er en samling essays, som han udgav sammen med Cécile Monnot, *Dernière guerre balkanique? – ex-Yugoslavie: témoignages, analyses, perspectives* (L'Harmattan, 1996).

EU's forhandler, Lord David Owen, giver sin version af fredsforhandlingerne i *Balkan Odyssey* (Indigo, 1996), hvor han beklager det internationale samfunds manglende evne til at støtte den såkaldte Vance-Owen plan fra 1993. I *Triumph of the Lack of Will: international diplomacy and the Yugoslav war* (C. Hurst & Co, 1997) erklærer den britiske forsker James Gow sig enig i, at man i 1993 tabte en afgørende mulighed på gulvet, og giver en afbalanceret udlægning af den internationale mæglingsproces.

Drabet på op mod 8.000 bosniske mænd i Srebrenca i juli 1995 var medvirkende til at fremkalde en mere håndfast international intervention. Denne begivenhed – det største enkeltstående overgreb under den krig, der fulgte Jugoslaviens opløsning – er analyseret af en journalist, som vandt Pulitzer-Prisen, David Rohde, i *Endgame: The Betrayal and Fall of Srebrenica, Europe's Worst Massacre Since World War II* (Farrar, Straus and Giroux, 1997) og af Jan Willem Honig og Norbet Both, som fokuserer på de hollandske fredsbevarende tropper i *Srebrenica: record of a war crime* (Penguin, 1996). Og – næsten i samme stil som Andric – har Chuck Sudetic, tidligere på *The New York Times*, trukket på erfaringerne fra sin hustrus søsters mands familie, som var fra Srebrenica, i bogen *Blood and Vengerance: one family's story of the war in Bosnia* (W.W. Norton & Co, 1998), som nok er den fineste bog, der endnu er skrevet om Bosnien.

Efter Srebrenicas fald påtog USA sig en stadig mere vigtig mæglerrolle, der blev personificeret af Richard Holbrooke. Han giver sin version af begivenhederne frem til Dayton-aftalen i *To End a War* (Random House, 1998). En anderledes version af de samme begivenheder finder man i *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy* (Brookings Institution Press, 2000) af Ivo Daalder, som for øjeblikket er på Brookings Institution, og som tidligere direktør for Det Nationale Sikkerhedsråds Europa-afdeling, hvor han koordinerede den amerikanske Bosnien-politik mellem 1995 og 1996.

De store mangler i litteraturen om Bosnien vedrører tiden efter Dayton. *Peace Journey: the struggle for peace in Bosnia* (Weidenfeld, 1998) af Carl Bildt er en beskrivelse af de enorme vanskeligheder, han stod overfor som Bosniens første Høje Repræsentant. Men den slutter i juli 1997. Den britiske forfatter Rupert Wolfe Murray har udgivet to billedbøger om de fredsbevarende missioner, *IFOR on IFOR: NATO peacekeepers in Bosnia-Herzegovina* (Connect, 1996) og *The Road to Peace, NATO and the International community After Dayton* (Pluto Press, 1997). Det eneste forsøg på en syntese af hele fredsprocessen *Faking Democracy After Dayton* (Pluto Press, 1999) af den britiske forsker David Chandler undergraves imidlertid af en ideologisk modvilje mod international intervention. ■

Et nyt syn på sikkerhed

Chris Donnelly sætter fokus på de nye trusler mod sikkerheden og opfordrer til at udvikle mere holdbare strategier til at bekæmpe dem.

© Reuters

Væbnet intervention. Organiseret kriminalitet drejer sig om national sikkerhed på grund af dens internationale karakter, dens forbindelser til tidligere fjendtlige efterretningstjenester og dens evne til at undergrave den offentlige beslutningsproces.

Det er ti år siden, truslen om et sammenstød mellem supermagterne i Europa forsvandt. Selvom mange mennesker siden da er døde i borgerkrige og lokale konflikter, er løbende nedskæringer i de væbnede styrkers størrelse og styrke vidnesbyrd om den grundlæggende ændring i opfattelsen af, hvad en sikkerhedstrussel er. I takt med at konventionelle og atomare arsenaler mindskes, og behovene i forbindelse med fredsbevarelse tvinger til nyvurdering af soldaters roller og pligter, er opmærksomheden i vid udstrækning blevet rettet mod militær reform, omstrukturering af forsvarsindustrier og de deraf følgende belastninger af forholdet mellem militær og samfund. Men i takt med at traditionelle sikkerhedstrusler er svundet ind, er andre ikke-militære trusler vokset frem.

Det, der er under angreb, er ikke statens territorium, men dens opbygning, karakteren af dens samfund, dens institutioners måde at fungere på og dens borgeres velbefindende. Disse trusler, der omfatter både korruption, organiseret kriminalitet og terrorisme, er sværere at definere end de rent militære trusler og derfor sværere at imødegå. I nogle tilfælde er kuren mod sådanne trusler værre end sygdommen. Statens handlinger for at bekæmpe en trussel mod demokratiet risikerer at føre til diktatoriske processer, som er en større begrænsning af de personlige frihedsrettigheder end den trussel, som processerne skulle imødegå.

Chris Donnelly er NATO's særlige rådgiver for Central- og Østeuropa. De synspunkter, han udtrykker her, er hans egne og repræsenterer ikke NATO's synspunkter eller noget medlemslands.

Hvis disse trusler skal håndteres på en fornuftig måde, kræver det en god portion analyse og sensivitet.

Traditionelt er mange af disse trusler er ikke blevet betragtet som sikkerhedsspørgsmål. Når alt kommer til alt, er det kun 20 år siden, at begrebet "national sikkerhed" begyndte at blive almindeligt anvendt i Vesten, og mindre end ti år siden, at det er blevet forstået i Østeuropa, hvor "sikkerhed" for de fleste var ensbetydende med "statssikkerhed", det vil sige det hemmelige politis arbejde.

De statslige bureaukratier ændrer sig langsomt, og strukturen i forsvars- og indenrigsministerierne afspejler normalt tidligere tilgange og koncepter. De er oprettet med henblik på at tage sig af "forsvar" og "offentlig sikkerhed" snarere end af spørgsmål vedrørende "national sikkerhed". Forsinkelsen mellem at anerkende de ændrede behov og oprettelse af passende strukturer til at kunne tilfredsstille disse behov skaber ofte et sikkerhedstomrum. Selvom Den Europæiske Union forventedes at udvikle sig til at tage sig af ikke-militære trusler mod sikkerheden, når de først var identificeret, er det ikke sket. Krigene i forbindelse med Jugoslaviens opløsning har afledt opmærksomheden fra disse nye sikkerhedstrusler, som i dag berører alle lande og udgør en særlig risiko for de skrøbelige demokratier i Central- og Østeuropa.

Den mest grundlæggende trussel mod sikkerheden i de fleste Central- og Østeuropæiske lande er manglen på effektiv krisestyring. Selvom dette har været anerkendt som et problem, har arven fra kommunismen i regionen ført til, at regeringerne har søgt at løse problemet ved at skabe en ny central kommandostruktur, som et krisestyringshold ville overtage i tilfælde af en krisesituation, og hvorfra den kan styre krisen. Mens sådan en kommandocelle kan være nyttig, er den ikke nogen løsning. Det skyldes de indre mangler i mange central- og østeuropæiske regeringer. Mangler på regeringsniveau drejer sig for det første om, at der ikke er sket en deling af magten og ansvaret mellem organer i regeringen, blandt politiske ledere, i forholdet til ministerier og parlamenter. For det andet er disse organer ineffektive og lukkede. Det gælder især forsvarsministerier, indenrigsministerier og finansministerier. For det tredje er der mangel på embedsmænd med de fornødne kundskaber. Og endelig mangler den folkelige støtte til politikken. Mange central- og østeuropæiske regeringer er usikre og ufleksible, hvilket har medført, at alvorlige kriser, såvel internt og eksternt, har kunnet ryste et tilsyneladende stabilt system. Når det handler om effektiv krisestyring, kan manglen på god regeringsskik ikke opvejes af nok så mange computere i nok så imponerende kommandocentre.

Korruption er en sikkerhedstrussel i sig selv, samtidig med at den forstærker de ovenstående mangler. Korruption er den største enkeltstående trussel mod flere af landene i det tidligere Sovjetunionen og et alvorligt problem overalt. Der er mange – og komplekse – årsager til korruption, men den fordærver alt, og den skal bekæmpes, hvis de nye demokratier skal kunne udvikle sig fuldt ud. Selvom der tales om en ny europæisk sikkerhedsarkitektur uden grænser, bliver der allerede tegnet streger. De bliver ikke tegnet i overensstemmelse med NATO's og EU's udvidelser, men på grundlag af administrativ og forretningsmæssig praksis samt den måde, hvorpå landende lever op til standarder med hensyn til ærlighed og åbenhed. Det er trist, men korruption begynder i mange lande i toppen hos ministre og selv præsidenter, der ikke kan modstå dens indflydelse.

Den organiserede kriminalitet er den ikke-militære trussel, som tiltrækker sig størst opmærksomhed. Men den ville ikke eksistere, hvis det ikke havde været fordi, der er så store huller i staternes arbejde og så meget korruption. Den ville i hvert tilfælde ikke have et omfang, der gjorde den til en sikkerhedstrussel. Organiseret kriminalitet har en højere profil end andre mulige sikkerhedstrusler, fordi den har en umiddelbar og synlig effekt på menneskers liv, og fordi den så let bliver eksporteret. Det er jo ofte i brydningen mellem indre og ydre trusler, at de nedenstående trusler mod sikkerheden bliver så virkelige.

Det var arven fra kommunismen, der gødede jorden for organiseret kriminalitet i Central- og Østeuropa. Velstand var noget, man opnåede gennem parti-privilegier og ikke gennem penge, hvorfor overvågningssystem i området ikke blev udviklet. Politiet tog endvidere udgangspunkt i en misforstået forestilling om offentlig orden, hvilket var med til at undergrave dets autoritet i befolkningen. På den måde fik etablerede kriminelle organisationer lov til at blomstre. Disse grupper blev endvidere fremmet af et manglende etisk grundlag for sikkerhed, af fraværet af et effektivt retssystem til at sætte rammerne for forretningspraksis, hvilket slørede grænserne mellem mafia, legitim forretningspraksis og offentlig virksomhed, og af lykkejægere blandt vestlige partnere, der var mere interesserede kortsigtede gevinster end langsigtet stabilitet.

Men det er ikke kun den organiserede kriminalitets omfang og eksporten af den, samt fraværet af internationale institutioner til håndtering af den, der gør den til et så stort sikkerhedsproblem, men også at den accepteres. Selvom alle fordømmer hvidvaskning af udbyttet fra organiseret kriminalitet, byder de fleste vestlige finansielle centre penge fra Central og Østeuropa velkommen og undersøger ikke alt for nøje, hvor de kommer fra. Mange nationale sikkerhedstjenester har overdraget den indtrængende organiserede kriminalitet til politiet. I stedet burde de indse, at dens internationale karakter, dens omfang, dens forbindelser til tidligere fjendtlige efterretningstjenester og dens evne til at undergrave offentlige beslutninger for alvor gør den til et spørgsmål om national sikkerhed. Israel var et af de første lande, der fik de russiske mafiosi at mærke, og de israelske sikkerhedsorganer fortryder nu, at de ikke var hurtigere til at vie fænomenet større opmærksomhed.

Etnisk konflikt og nationalisme har i det forgangne tiår bidraget til at undergrave nationalstaten som begreb. Mange steder har det allerede ført til større selvstyre, begrænset centralmagten og i nogle tilfælde endda ført til opløsning af lande. Spørgsmålet er i dag, hvor meget længere denne disintegration kan gå, og på hvilket niveau denne proces kan eller bør standses. I mange stater er der mindretal, der kæmper for større selvstyre, eller som endda

forsøger at ændre nationale grænser. I den ene ende af skalaen – i Tjetjenien for eksempel – kan disse grupper true staten ved at løsrive sig. I den anden ende af skalaen kan de lægge pres på en regering, der søger om EU- og NATO-medlemskab, ved at true med interne problemer, der kan ændre landets image i udlandet. Migration, som ofte er en følge af etnisk konflikt, er allerede et af de mest følsomme spørgsmål i Europa, og vil sandsynligvis blive et endnu større problem i takt med, at afstanden mellem de rige lande i Europas center og de fattige lande i periferien vokser.

Spredning anses ofte for at være et militært spørgsmål. Men opgaven med at behandle dette spørgsmål delegeres i stadigt stigende grad til andre sikkerhedsorganer end forsvarsministeriet, det vil sige til indenrigsministeriet, politiet og grænsevagter. Dette spørgsmål har også ændret karakter over de seneste ti år. En gang drejede spredning sig udelukkende om atomvåben og atomart materiale, men det er ikke tilfældet mere. Fremskridt på andre videnskabelige områder og den dertil svarende større vanskelighed med at skelne militær fra civil anvendelse af denne teknologi har udvidet termen til at dække kemiske og biologiske emner. Siden ny teknologi er blevet et våben i sig selv, skal spredning nu også omfatte alle former for teknologi. Den skade, som velorganiserede hackere kan forvolde, er velkendt. Fattige lande kan købe denne teknologi og har måske ikke noget at miste ved at anvende den.

Nye trusler kan lige som de gamle også blive genstand for politisk manipulation. Det skyldes især, at de nye trusler sjældent defineres og imødegås ordentligt, fordi den folkelige følsomhed er stor, og fordi eksisterende mekanismer til håndtering af dem er svage. Blandt de overdrevne eller uægte trusler er fundamentalisme, terrorisme og informationssikkerhed. Betragtet som trusler kan alle tre være reelle nok, men de illustrerer også, hvordan politisk manipulation, overdrivelse og misforståelse af en trussel kan undergrave evnen til at håndtere den.

Det gælder for eksempel terrorisme. Lande skal og bør samarbejde for at mindske betydningen af terrorismen og forebygge dens spredning. Men når vi ser på, hvordan terrorisme defineres, kan kontrol af terrorisme i nogle lande dække over undertrykkelse af det, som i andre lande er legitime bevægelser for selvstyre. Det samme gælder fundamentalisme. Det kan være et alvorligt problem, men fordi truslen tidligere har været overdrevet, er den nu blevet forsimplet. Politikere, som råber "ulven kommer", har til en vis grad gjort deres borgere ufølsomme over for denne trussel, på et tidspunkt, hvor den nu faktisk kan blive mere alvorlig.

Informationssikkerhed er også et ægte problem i alle lande. Men i nogle central- og østeuropæiske lande forstår man noget ganske andet herved end i Vesten. Informationssikkerhed kan faktisk misbruges til at dække over statslig kontrol med information i lande, hvor regeringen frygter ytringsfriheden, og hvor den hellere ville genindføre autoritær kontrol.

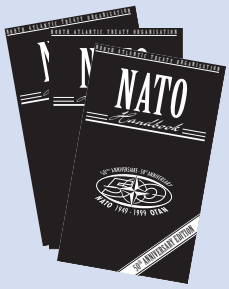
Disse tre eksempler understreger muligheden for politisk manipulation af nye ikke-militære sikkerhedstrusler. Dette spørgsmål bør analyseres grundigt. Og de politiske eliter, journalisterne og offentligheden bør uddannes, så vi sikrer, at de foranstaltninger, vi indfører for at beskytte samfundet, er passende, effektive og ikke virker mod hensigten. Vi har behov for grundige analyser for at kunne fastlægge grænsen mellem legitim menings- og interesseudveksling og uretmæssig trussel mod staters og samfunds helbred eller eksistens. Præcis hvor vi trækker grænsen afhænger af, hvordan vi definerer demokrati, legalitet og menneskerettigheder.

Da nogle ikke-militære trusler mod sikkerheden er nye, har de internationale institutioner ikke udviklet sig, så de kan imødegå dem. Selvom de er anerkendt i NATO's seneste strategiske koncept, falder disse trusler uden for Alliancens traditionelle område, og NATO har endnu ikke udviklet mekanismerne til at håndtere dem på en passende måde. Den Europæiske Union har mandat til at behandle de fleste af disse spørgsmål og har gjort fremskridt på nogle områder som for eksempel styrkelse af grænsekontrol og justitsministerier i Central- og Østeuropa. Men der er fortsat mange spørgsmål, som endnu ikke er behandlet, og der vil gå nogle år, før Den Europæiske Unions centrale institutioner er udstyret til at håndtere dem. Samtidig er der andre institutioner, som for eksempel Interpol og Europol, der søger at udvikle operationelle koncepter, men de har til dato ikke gjort ret meget for at bistå de central- og østeuropæiske lande med at reformere eksisterende institutioner og skabe de nødvendige nye. De bilaterale kontakter mellem politi og toldmyndigheder lider af samme skavanker, selvom der også er gode eksempler.

> I takt med at traditionelle sikkerhedstrusler er svundet ind, er andre ikke-militære trusler vokset frem.

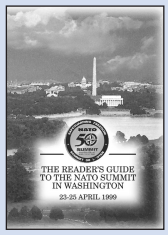
Anti-korruptionsprogrammer har haft succes i adskillige lande, og de grundlæggende principper er velkendte. Behovet for at investere i og udvikle politistyrker og for at ændre de interne sikkerhedsstyrker fra sovjetiske modeller til vestlige gendarmerier er også blevet anerkendt, selvom det i nogle lande tager lang tid at gøre fremskridt. Men der er ingen undskyldning for ikke at udbrede den meget vellykkede reform af told- og grænseregler i nogle centraleuropæiske lande til andre lande længere øst på. Lovgivning er måske det mest følsomme spørgsmål, fordi det berører parlamenternes og regeringernes indbyrdes styrke. Men man råder allerede over nok erfaring til at bistå lande, som ønsker at indføre passende retlige rammer. Håndtering af ikke-militære trusler mod sikkerheden kræver holdbare strategier. De kan kun udvikles, hvis nøglepersoner fra regeringen, de udøvende organer og forskningsinstitutioner forenes for at udvikle en omfattende tilgang til de problemer, som i dag udgør de mest umiddelbare og hurtigst voksende trusler mod de nye demokratiers sikkerhed og overlevelse. ■

KOSOVO - ONE YEAR ON - Achievement and Challenge
Rapport af NATO's generalsekretær Lord Robertson



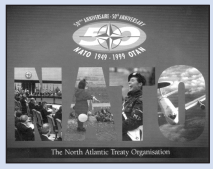
The NATO Handbook - 50th Anniversary edition
En omfattende guide til NATO's mål og aktiviteter, dets aktuelle politikker og strukturer samt en kronologi over Alliancens historie de seneste 50 år. Rummer endvidere en samling centrale politiske dokumenter og juridiske tekster.

Economics Colloquium 1999
Resultater fra økonomikollokviet i november 1999 vedrørende økonomisk udvikling og reformer i partnerlande.



The Reader's Guide to the Washington Summit
Samling af alle officielle tekster og erklæringer, som blev udsendt på NATO's topmøde i Washington i april 1999, samt baggrundsmateriale om Alliancens programmer og aktiviteter.

Extending Security :
The Role of NATO and its Partner Countries
Bredt anlagt illustreret hæfte, som beskriver, hvordan NATO arbejder, og redegør for udviklingen inden for Alliancens vigtigste programmer og aktiviteter.



NATO at 50
Introduktionsbrochure om Alliancens historie med overblik over de centrale emner på NATO's aktuelle dagsorden.

NATO Topics
Visuel præsentation af Alliancen omfattende de væsentligste milepæle i Alliancens historie og centrale spørgamål på dens aktuelle dagsorden.
(kun elekronisk udgave: www.nato.int/docu/topics/2000/home.htm)

NATO Update
Information om NATO's aktiviteter og kort om begivenheder en gang om ugen med generelt overblik over Alliancens initiativer.
(kun elektronisk udgave: www.nato.int/docu/update/index.htm)

ALLE PUBLIKATIONER FINDES PÅ ENGELSK OG FRANSK, OG MANGE ER TIL RÅDIGHED PÅ ANDRE SPROG

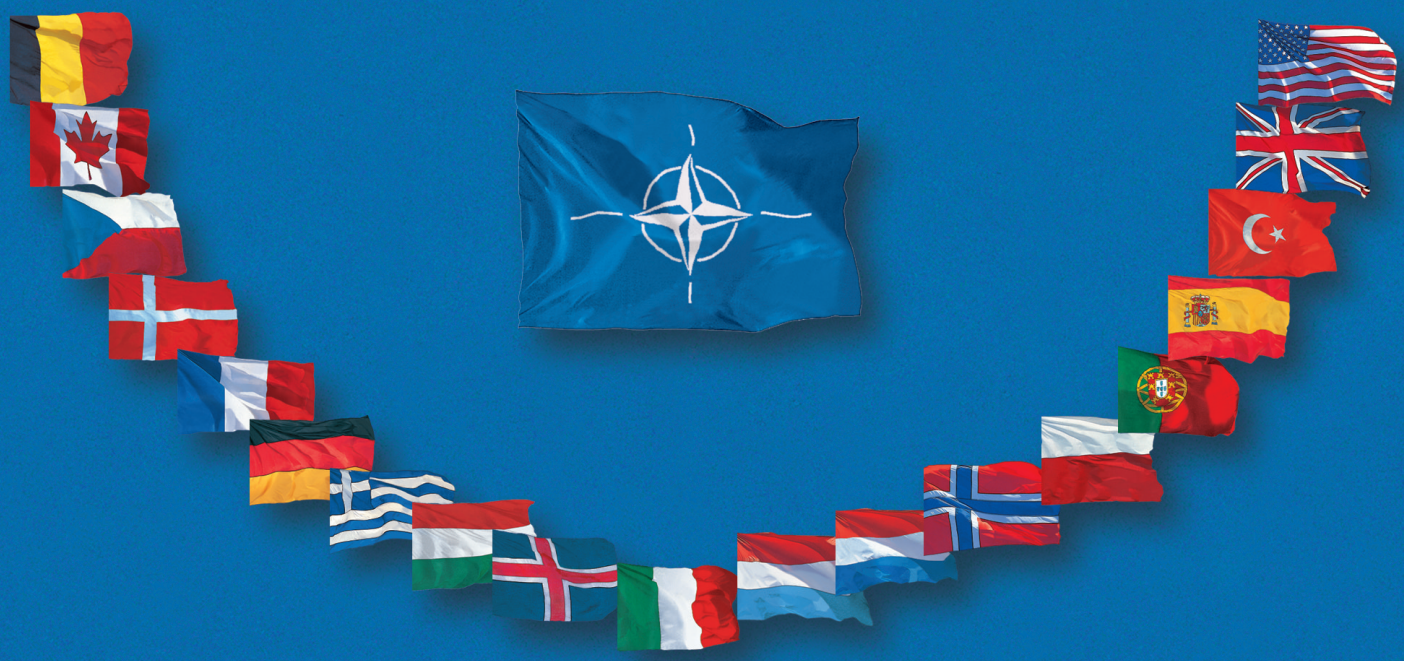
Forespørgsler og ordrer om tryksager skal sendes til:
Office of Information and Press - Distribution Unit
Bld Leopold III - 1110 BRUSSELS
Tlf.: +32 2 707 5009
Fax.: +32 2 707 12 52
E-mail : distribution@hq.nato.int

Elektroniske versioner af disse publikationer ligger på NATO's hjemmeside (http://www.nato.int)

Hjemmesiden omfatter også officielle erklæringer, presseerklæringer, taler og anden information om Alliancens strukturer, politikker og aktiviteter samt forskellige on-line tjenester.

Postbesørget blad
(8245 ARC)

den nordatlantiske traktatorganisation



belgien
canada
danmark
frankrig
grækenland
holland
island
italien
luxembourg
norge
polen
portugal
spanien
storbritannien
tjekkiet
tyrkiet
tyskland
ungarn
usa