

Mette Skak

Baggrunden for interventionen i Kosovo

NATOs militære indgriben i konflikten i Kosovo beskyldes undertiden for at have skabt den humanitære katastrofe. Men masseflugten og fordrivelsen af Kosovo-albanerne begyndte længe før. Det internationale samfund befandt sig i et dilemma, hvor luftkrigen endte med at være den eneste politisk farbare vej til at opnå kontrol med situationen i Kosovo. Baggrunden herfor er Serbiens udvikling til en anomali i rækken af postkommunistiske stater. Milošević har gjort landet til en slyngelstat i klasse med Irak og Nordkorea. Det forklarer, hvorfor demokratiseringen og normaliseringen af Serbien lader vente på sig.

Man bliver let i dårligt humør, når man hører nyheder fra Balkan. Milošević er stadig ved magten, der er fortsat spændinger og sammenstød i Kosovo - i skrivende stund i Mitrovica - og den civile hjælp til regionen udebliver. Det har man chefen for den internationale stabiliseringsstyrke i Kosovo (KFOR), den tyske general Klaus Reinhardts bitre ord for (*RFE/RL Balkan Report*, 2000). Man må derfor spørge sig selv, om NATOs luftkrig mod Forbundsrepublikken Jugoslavien (dvs. Serbien og Montenegro) i foråret 1999 egentlig var umagen værd - om man i det hele taget gjorde det rette. Mit svar på det spørgsmål lyder ja. Men det er et ja, der betoner det vanskelige dilemma, det internationale samfund¹ befandt sig i, og de såre begrænsede handlingsalternativer, man havde.

Mit indlæg drejer sig om årsagerne til NATOs militære indgriben i Kosovo-krisen. Analysen anlægger to forskellige vinkler: Først de umiddelbare omstændigheder omkring luftkrigen, herunder den humanitære problemstilling samt de skibbrudne forhandlinger i Rambouillet, der udgjorde det diplomatiske forspil. Dernæst den politiske udvikling i Serbien under Milošević, hvor argumentet er, at med en aktør som Milošević har det internationale samfund ikke ret mange andre strenge at

spille på end militær magtanvendelse samt troværdige trusler herom. Med andre ord mener jeg, at kritikken af luftkrigen for det meste bygger luftkasteller, når den kræver, at man havde fulgt en anden kurs.²

Hermed være ikke sagt, at militære midler er uproblematiske. Krig er som regel uhyggeligt ineffektiv, når man ser på forholdet mellem omkostninger i menneskeliv (herunder utilsigtede ofre), penge samt materiel og så det faktiske politiske udbytte. Krigen om Kosovo var ingen undtagelse. Men ind imellem opstår der situationer, hvor ikke-militære midler bare ikke slår til.

Var NATOs fremfærd berettiget?

Det manglende eksplicitte mandat fra FN's Sikkerhedsråd til NATOs magtanvendelse i Kosovo har føjet en folkeretlig dimension til den ophedede debat om det internationale samfunds håndtering af udviklingen i eks-Jugoslavien (se for eksempel Robert Jacksons artikel i dette nummer af *Politica* samt Knudsen, 1999). For ikke at gå mine kolleger for meget i bedene vil jeg til det folkeretlige spørgsmål, om NATO var berettiget til at gribe ind med militære tvangsmidler, primært se på krisens humanitære omkostninger frem

Mette Skak

Baggrunden for interventionen i Kosovo

NATOs militære indgriben i konflikten i Kosovo beskyldes undertiden for at have skabt den humanitære katastrofe. Men masseflugten og fordrivelsen af Kosovo-albanerne begyndte længe før. Det internationale samfund befandt sig i et dilemma, hvor luftkrigen endte med at være den eneste politisk farbare vej til at opnå kontrol med situationen i Kosovo. Baggrunden herfor er Serbiens udvikling til en anomali i rækken af postkommunistiske stater. Milošević har gjort landet til en slyngelstat i klasse med Irak og Nordkorea. Det forklarer, hvorfor demokratiseringen og normaliseringen af Serbien lader vente på sig.

Man bliver let i dårligt humør, når man hører nyheder fra Balkan. Milošević er stadig ved magten, der er fortsat spændinger og sammenstød i Kosovo - i skrivende stund i Mitrovica - og den civile hjælp til regionen udebliver. Det har man chefen for den internationale stabiliseringsstyrke i Kosovo (KFOR), den tyske general Klaus Reinhardts bitre ord for (*RFE/RL Balkan Report*, 2000). Man må derfor spørge sig selv, om NATOs luftkrig mod Forbundsrepublikken Jugoslavien (dvs. Serbien og Montenegro) i foråret 1999 egentlig var umagen værd - om man i det hele taget gjorde det rette. Mit svar på det spørgsmål lyder ja. Men det er et ja, der betoner det vanskelige dilemma, det internationale samfund befandt sig i, og de såre begrænsede handlingsalternativer, man havde.

Mit indlæg drejer sig om årsagerne til NATOs militære indgriben i Kosovo-krisen. Analysen anlægger to forskellige vinkler: Først de umiddelbare omstændigheder omkring luftkrigen, herunder den humanitære problemstilling samt de skibbrudne forhandlinger i Rambouillet, der udgjorde det diplomatiske forspil. Dernæst den politiske udvikling i Serbien under Milošević, hvor argumentet er, at med en aktør som Milošević har det internationale samfund ikke ret mange andre strenge at

spille på end militær magtanvendelse samt troværdige trusler herom. Med andre ord mener jeg, at kritikken af luftkrigen for det meste bygger luftkasteller, når den kræver, at man havde fulgt en anden kurs.²

Hermed være ikke sagt, at militære midler er uproblematiske. Krig er som regel uhyggeligt ineffektiv, når man ser på forholdet mellem omkostninger i menneskeliv (herunder utilsigtede ofre), penge samt materiel og så det faktiske politiske udbytte. Krigen om Kosovo var ingen undtagelse. Men ind imellem opstår der situationer, hvor ikke-militære midler bare ikke slår til.

Var NATOs fremfærd berettiget?

Det manglende eksplicitte mandat fra FN's Sikkerhedsråd til NATOs magtanvendelse i Kosovo har føjet en folkeretlig dimension til den ophedede debat om det internationale samfunds håndtering af udviklingen i eks-Jugoslavien (se for eksempel Robert Jacksons artikel i dette nummer af *Politica* samt Knudsen, 1999). For ikke at gå mine kolleger for meget i bedene vil jeg til det folkeretlige spørgsmål, om NATO var berettiget til at gribe ind med militære tvangsmidler, primært se på krisens humanitære omkostninger frem

til og efter den 24. marts 1999, hvor NATO indledte luftkrigen.

For at få overblik over Kosovo-krisens forløb og humanitære omkostninger kan man slå op i referenceværket *Keesing's Record of World Events*, herefter blot *Keesing's*. Selv om nutidens uro i Kosovo har en forhistorie, der går tilbage til 1980'erne - med Serbiens ophævelse af Kosovos autonomi som et vigtigt vendepunkt - skete den afgørende optrapning af volden i 1998. Året før var UCK, Kosovo-albanernes „befrielseshær“, begyndt at røre på sig i frustration over de manglende resultater ved den ikke-voldsstrategi, man hidtil havde praktiseret. UCK havde fået kontrol med mange områder, hvorefter de serbiske styrker i Kosovo begyndte at gribe til uhørte repressalier. Den 28. februar 1998 blev fire serbiske politifolk dræbt. Det førte til en gengældelsesaktion, hvor 24 albanere blev dræbt, hvoraf mange ifølge Kosovo-albanerne var civile landsbybeboere (*Keesing's*, 1998: 42157). I marts gik de serbiske aktioner blandt andet ud over 12 børn, 13 kvinder og fire ældre mænd, som alle blev dræbt formentlig under eksekutionslignende forhold (*Keesing's*, 1998: 42157). Såvel OSCE som FN anså dette for en massakre (Brems Knudsen, 1999: 358). Den serbiske fremfærd kom bag på UCK, som måtte se sig distanceret i forhold til den folkestemning, der nu rejste sig (Judah, 1999).

Mønstret i de serbiske aktioner tydede med andre ord på, at UCK snarere var et påskud for serbiske kollektive straffeaktioner mod den brede Kosovo-albanske befolkning end det operative mål. Som beskrevet af Tonny Brems Knudsen kom det til nye kampe mellem UCK og de serbiske styrker i for-

sommeren samt til fordrivelse af over 42.000 civile langs grænsen til Albanien for at skabe en sikkerhedszone. Sommeren igennem tog fordrivelserne til, og allerede i oktober 1998 var tallet på internt fordrevne Kosovo-albanerne helt oppe på 300.000, mens ca. 100.000 var flygtet til nabolandene. Dette var baggrunden for de første trusler om bombeangreb, som faktisk skabte en forbedring af situationen, idet de bandede vejen for, at OSCE kunne føre opsyn med Kosovo (Roberts, 1999a: 112-13). Men samlet set vidnede allerede udviklingen i 1998 om, at Forbundsrepublikken Jugoslavien havde iværksat en voldelig undertrykkelseskampagne mod civilbefolkningen i Kosovo som påpeget af folkeretseksperterne i Dansk Udenrigspolitisk Institut (*Humanitær intervention*, 1999: 96; sammenlign Roberts, 1999a: 104; Hayden, 1999).

I januar 1999 skete så massakren i Račak med 45 dræbte - et overgreb, som vestlige efterretningstjenester og udenrigsministerier kunne spore tilbage til ledelsen i Beograd (*Keesing's*, 1999: 42750). Yderligere drab, fordrivelser og spontan flugt antog et voldsomt omfang. Således udtalte FN's flygtningehøjkommissariat (engelsk forkortelse: UNHCR):

„At the time UNHCR had to suspend its operations in Kosovo on 23 March 1999, there were thought to be over 260,000 internally displaced persons (IDPs) within Kosovo, over 100,000 IDPs or refugees in the region, and over 100,000 refugees and asylum seekers outside the region“ (citeret efter Roberts: 1999a, 113).

Altså sammenlagt 460.000 mennesker rykket op med rode. Allerede det berettigede en militær intervention ud fra humanitære motiver. I den forbindelse

er der grund til at minde om indholdet i folkemordskonventionen af 1948 (Jakobsen, 1999; Knudsen, 1999: 363-4). Ifølge dette centrale dokument i den humanitære folkeret forudsætter betegnelsen folkemord hverken koncentrationslejre eller gaskamre, men kan bringes i anvendelse ved systematisk fordrivelse af folkeslag samt, når man forsætligt og systematisk ødelægger livsgrundlaget for en bestemt befolkning, dvs. ødelægger huse, afliver husdyr, afbrænder afgrøder, forgifter brønde og lignende i massivt omfang (Knudsen, 1999: 162-63, 364). Sagt mere brutalt behøver der strengt taget ikke lig på bordet, hvis blot de øvrige overgreb er omfattende og systematiske nok. Et af folkemordselementerne er således de henvend 25.000 huse, som UNHCR pr. oktober 1998 opgjorde var blevet ramt af granater. Omkring 60 pct. af husene var så ødelagte, at de var ubeboelige. Grundet det albanske familiemønster med mange mennesker boende under samme tag ramte disse husødelæggelser en væsentlig del af de 300.000 mennesker, der måtte se sig internt fordrevne, som påpeget af OSCE (Hayden, 1999). Allerede før NATOs bomber stod man altså over for en humanitær katastrofe af folkemordsagtige dimensioner.

Men det er indiskutabelt, at ondt blev værre efter den 24. marts 1999. Ifølge NATO nåede man undervejs i luftkrigen op på henvend halvanden million flygtninge inklusive internt fordrevne. Tusinder af Kosovo-albanere blev dræbt, og andre tusinder blev ofre for grusomheder. Mange - heriblandt den tidligere NATO generalsekretær Lord Carrington - har på denne baggrund taget afstand fra NATOs indgriben (se Bjørn Møllers artikel i dette *Politica*). Men Lord

Carringtons landsmand Adam Roberts har en anden opfattelse:

„Any conclusion that NATO's military operations hastened the killings and expulsions of Kosovar Albanians would not mean that the NATO operation should be judged a failure. It may have been better to bring the crisis to a head than to let it fester on, albeit in a less intense form year after year; and there was evidently some diminution of the intensity of Serb repression around the end of April“ (Roberts, 1999a: 114).

Roberts citerer her Jonathan Steele, en velrenommeret britisk journalist:

„If there was a plan to remove every last Albanian from Kosovo in a Nazi-style 'final solution', it was abandoned or at least relaxed about a month into the bombing campaign ... Whatever motive best explains the atrocities committed by the Serbs after Nato started its bombing, no Albanians say Nato was wrong. Those Western critics who condemn the bombing for turning a humanitarian crisis into a catastrophe get short shrift in Kosovo. Albanians were the primary victims and there is an almost universal feeling that, although the price was far bloodier than expected, it was worth paying for the sake of liberation from Serb rule“ (Roberts, 1999a: 114)

Uanset det rigtige i disse betragtninger er og bliver det dog et problem for NATO-aktionens humanitære sigte, at krigsførelsen i den grad var styret af den amerikanske Powell-doktrin om for enhver pris at minimere tab i egne rækker. Ved hverken at indsætte landstyrker eller de meget omtalte Apache-helikoptere, og ved i det hele taget at operere fra stor flyvehøjde på bekostning af træfsikkerheden, gik krigen til tider unødvendigt meget ud over uskyl-

dige. Således krævede FN's Højkommissær for Menneskerettigheder Mary Robertson i en redegørelse af 30. april 1999, at NATO respekterede krigens love om proportionalitet, og hun gjorde senere indsigelser mod den bagatelliserende betegnelse „collateral damage“ (Roberts, 1999a: 114; note 26). Selv om der fra NATOs side grundlæggende var tale om en krig rettet mod militære mål, i modsætning til Hitlers terror (som serberne ynder at sammenligne NATO-krigen med), var nogle valg af krigsmål og for eksempel brugen af fragmentationsbomber uden for Kosovo uetisk. Krigens følger - ueksploderede bomber og miner, mangel på vand og el osv., var særdeles ubehagelige for civilbefolkningen blandt andet i Kosovo (Jakobsen, 1999). Ifølge Human Rights Watch blev 500 civile dræbt af NATO (*Politiken*, 7.2.2000). Derimod afviser FN's eksperter, at NATO skulle have forårsaget miljøkatastrofer, da Serbien også før krigen var et voldsomt forurennet land (*RFE/RL Newsline*).

Krigsførelsen havde altså ikke den maksimale humanitære effektivitet og heller ikke den maksimale militære effektivitet. Det var baggrunden for, at den daværende chef for NATOs militærkomité, den tyske general Klaus Naumann, midt i kampens hede offentligt luftede sine betænkeligheder ved de strategiske fejl, som denne „koalitionskrigsførelse“ afstedkom (*Keesing's*, 1999: 42955). Ordet koalition er problemets kerne. Ligesom andre multilaterale humanitære interventioner måtte også denne nødvendigvis være et kompromis mellem NATO-landenes politisk ansvarlige. Militære angreb fra luften var, hvad man i praksis kunne blive enige om. I den ene ende af spektret befandt sig Storbritannien under ledelse af Tony

Blair, der pressede på for indsættelse af landstyrker, i den anden ende det nærmest pacifistiske Italien og et Tyskland, der ligeledes var under stærkt indre pres fra den pacifistiske fløj. Midt imellem stod USA, der i tråd med Powell-doktrinen lagde ud med kategorisk at afskrive muligheden for en landkrig. I dette perspektiv var det en bebrift, at NATO holdt sammen og kunne føre krigen til ende, så de serbiske styrker kunne erstattes med KFOR-styrken som garant for freden i Kosovo.

Dilemmaet mellem behovet for resolut indgriben og det storpolitisk gennemførlige forstærkedes af Ruslands rolle som skiftevis mod- og medspiller i presset mod Serbien (se også Peter Viggo Jakobsens artikel i dette *Politica*). Selv om international politik således også er det muliges kunst, betyder det imidlertid ikke, at feltet er blottet for anstændighed eller korrekt trufne vanskelige valg. Kritikerne har ret i, at NATO ikke havde planlagt krigen, men undervurderer det skæbnesvangre ved ikke at handle eller lade fem og syv være være lige og lancere nye forhandlinger. Den 26. februar 1999 begyndte 4500 serbiske tropper støttet af tanks og svært artilleri at marchere mod Kosovo som led i en planlagt slutoffensiv mod UCK (*Keesing's*, 1999: 42807). Det illustrerer, at det var umuligt at råbe Beograd op.

Selv om mange kritikere af luftkrigen paradoksalt nok mener, at man skulle have udvist mere tålmodighed, er der mere hold i den kritik, som går på, at man skulle have handlet langt tidligere. Ideelt set skulle det internationale samfund have reageret tilbage i 1989, hvor Serbien ulovligt ophævede 1974-forfatningens bestemmelser om Kosovos og Vojvodinas status som autonome regioner. Men selv om der både var uro i

Kosovo og sket et omsving til serbisk nationalisme i Beograd, havde man dengang ikke fantasi til at forestille sig de rædsler, der fulgte i hele eks-Jugoslavien. Balkaneksperter udpegede Kosovo som den værste krudttønde, der kunne sætte nabolandene i brand (Glenny, 1992: 183). Denne vurdering var næppe ukendt for de internationale beslutningstagere, selv om man under Dayton-forhandlingerne om krigen i Bosnien måtte prioritere at få grusomhederne dér bragt til ophør.³ Jeg mener, at det var et helt legitimt hensyn uanset, at Dayton måske var med til at radikaliserer Kosovo-albanerne (Judah, 1999: 12-3). Som antydnet havde UCKs rolle i dramaet imidlertid den effekt at gøre NATO utilbøjelig til at blande sig, indtil fordrivelser, flygtningestrømme og brudte løfter gjorde det umuligt ikke at gribe ind. Sagt med andre ord var der tungtvæjende sikkerhedspolitiske og egoistiske grunde - udsigten til at flygtningestrømmen ville destabilisere nabolandene og bevæge sig nordpå - til at handle omkring årsskiftet 1998-99.

Alligevel fastholder den franske udenrigsminister Hubert Védrine det humanitære sigte: „Ingen leder kunne tolerere, at folk skulle genopleve lidelserne 1991-1995“ (Védrine, 1999: 72). I parentes bemærket er det franske holdningsskift fra en oprindelig pro-serbisk partiskhed til betoning af retten til humanitær intervention - *le droit d'ingérence*⁴ (retten til indblanding) - et markant udtryk for, at Milošević endegyldigt gik over stregen ved at påny at indlede „etnisk rensning“ og derfor dårligt kunne påberåbe sig den beskyttelse mod indblanding udefra som ellers ligger i begrebet statslig suverænitet. Védrine beskriver, hvordan Milošević allerede under den tilspidsede situation ved års-

skiftet 1998-99 kategorisk modsatte sig fremmede tropper på serbisk jord:

„Men i Beograd stodte forhandlerne mod en mur, en brutal, stivsindet og absurd afvisning, som endog var fornærmende, idet Milošević sammenlignede eventuelle internationale fredsbevarende styrker med de nazistiske hære i 1942“ (Védrine, 1999: 74).

Ergo greb det internationale samfund til tvangsdiplomati⁵ i skikkelse af Rambouillet-forhandlingerne. Som det fremgår af Peter Viggo Jakobsens artikel om kontaktgruppen i dette nummer af *Politica*, var det dette forum og ikke NATO, der stod bag. Man satsede på, at Milošević ikke ville kunne trodse et diktat fra stormagternes side, når det som her omfattede Rusland og USA. For det var i vid udstrækning et diktat med vidtgående krav til begge parter: Alle paramilitære styrker inklusive UCK skulle opløses og Kosovo-albanernes ønske om selvstændighed blev lagt på is til en folkeafstemning tre år senere. Serberne skulle indskrænke deres militære tilstedeværelse til noget mere symbolsk - henholdsvis 2500 politistyrker og 1500 hærstyrker (*Keesing's*, 1999: 42806) - samt affinde sig med en KFOR-styrke med ret til at bevæge sig i hele Forbundsrepublikken.

Den sidste bestemmelse var henlagt til et anneks og er et omstridt aspekt af Rambouillet-aftalen. Kritikerne hævder, at annekset gjorde det umuligt for Milošević at skrive under. Men Peter Viggo Jakobsen påpeger, at det aldrig kom til at spille en rolle i forhandlingerne, fordi serberne end ikke ville diskutere de politiske aspekter (Jakobsen, 1999: 10; sammenlign Weller, 1999). Både Jakobsen og Tonny Brems Knudsen konkretiserer, hvordan serberne kunne have

lempet på udspillet, men de gik aldrig i realitetsforhandlinger (Knudsen, 1999: 388, note 70). Jakobsens og Knudsens tese bekræftes af andre kilder, der omtaler de vestlige diplomaters vilje til at finde en anden „hat“ til KFOR-styrken end NATOs („Små skridt på Kosovomøde“, *Berlingske Tidende*, 16.02.1999). Noget tyder på, at serberne fra starten satsede på, at Kosovo-albanerne ville sige nej, idet man lagde ud med at signalere vilje til at skrive under. Dette bilde vendte brat, da Kosovo-albanerne sagde ja (Védrine, 1999; „Taktisk fægteri om fred“, *Berlingske Tidende*, 12.02.1999). Den kategoriske modstand mod at lade en KFOR-styrke på dengang 28.000 mand stå for stabiliseringen af den højspændte situation spøjte atter („Serbia agrees Kosovo talks, but rejects Nato troops plan“, *Financial Times*, 05.02.1999; „NATO Force for Kosovo: Serbian President Isn't Giving In“, *International Herald Tribune*, 16.02.1999).

Man kan kritisere NATO og måske navnlig den amerikanske udenrigsminister Madeleine Albright for en naiv opfattelse af bombernes effekt (Mandelbaum, 1999; Roberts, 1999a: 111). Den planlagte gradvise optrapning blev kaotisk og præget af en vis desperation. Det kom til skandaleombruste fejlbombardementer for eksempel mod den kinesiske ambassade i Beograd,⁶ men efterhånden viste de tilsigtede effekter sig. Mod krigens slutning begyndte NATO-politikerne at spille på muligheden for en landkrig, hvad mange mener er en væsentlig grund til, at Milošević bøjede sig („Les dix jours qui ont fait craquer Milošević“, *Le Nouvel Observateur*, 10.-16.07.1999, pp. 60-66; *Keesing's*, 1999: 43007). Ifølge *Politiken* planlagde man en styrke på 175.000

mand, der skulle være klar til indsættelse senest 1. september 1999, hvis ikke Milošević forinden havde bøjet sig („NATO havde angrebsplan“, *Politiken*, 20.09.1999). Adam Roberts mener ligefrem, at det var udsigten til en landkrig, der fik Rusland til at støtte den løsning, NATO stod for (Roberts, 1999a: 118). Enigheden mellem NATO, Rusland og de neutrale lande personificeret ved den amerikanske viceudenrigsminister Strobe Talbott, den russiske mægler Viktor Tjernomyrdin og Finlands præsident Martti Ahtisaari var dernæst det, der skabte gennembruddet i Beograd („Les dix jours qui ont fait craquer Milošević“, *Le Nouvel Observateur*, 10.-16.07.1999, pp. 60-66). Uanset, at den endelige fredsaftale ikke var helt identisk med Rambouillet-aftalen, var freden en sejr på det altafgørende punkt: Miloševićs kontrol med Kosovo.

Serbien - en slyngelstat

Den logiske fortsættelse af denne analyse, som indirekte har anklaget den serbiske part i almindelighed og Milošević i særdeleshed, er at se nærmere på den indenrigspolitiske udvikling i Serbien under Milošević som den afgørende forklaring på miseren i eks-Jugoslavien. Nu om stunder anses det ganske vist ikke for politisk korrekt sådan at „dæmonisere“, „skabe fjendebilleder“ og „forenkle en kompleks virkelighed“. De fleste er mest trygge ved at konkludere, at begge parter bærer en del af skylden, eller at det er omverdenens skyld. Men det er på tide at forholde sig til det faktum, at selv den seriøse litteratur om eks-Jugoslavien slår ned på Milošević som hovedansvarlig. Således hedder det i en af de hæderkronede, men samtidig pro-serbiske fremstillinger om situationen i 1989:

„Without question, it was Milošević who had wilfully allowed the genie out of the bottle, knowing that the consequences might be dramatic and even bloody. (...) Milošević was concerned to extend his power still further beyond the borders of Serbia. To do this, he broke Tito's Second Commandment by widening the nationalist debate to include the Serbian masses, a move fraught with incalculable danger for the Balkans" (Glenny, 1992: 33; sammenlign Moore, 1992; Gow, 1994; Thomas, 1999).

Man behøver altså ikke at gå til de „pro-kroatiske“ tyskere for denne vurdering, og den deles af franskmænd: „Ingen har nogenside anset Milošević for en statist. Hans ansvar er i bund og grund enormt“ (Védrine, 1999: 72). Den britiske forfatter Christopher Bennett opholder sig i et afsnit med titlen „Guilt“ ved Milošević og hans omdannelse af Serbien fra den mest liberale del af Jugoslavien til en chauvinistisk ørken. Han gør blandt andet Milošević til årsag til, at det overvejende har været den serbiske part, der har indledt kamphandlinger begyndende med Forbundshærens mislykkede lynkrig mod Slovenien i sommeren 1991, og at serberne af FN gentagne gange har fået skyld for at begå de værste grusomheder (Bennett, 1995: 9 ff.; Holbrooke, 1999: 371). Dette rejser det følsomme emne kollektiv skyld. På det punkt vil jeg ligesom Richard Holbrooke henvise til Tjekkiets præsident Vaclav Havel:

„I consider it an offense against the Serbian people and the civic notions of society when evil is identified with Serbian nationality. But I find it equally misguided when evil is not defined at all, for fear of hurting Serbian feelings“ (Havel citeret efter Holbrooke, 1999: 372).

Det skal derfor understreges, at der findes serbere, der på ingen måde fortjener at blive identificeret med det nationalistiske vanvid. Men på den anden side står omverdenen med det problem, at der ikke findes et seriøst og organiseret ikke-nationalistisk alternativ inden for den serbiske opposition - at der desværre er mere konsensus end godt er blandt serberne, hvilket kommer til udtryk i racisme og ligegyldighed over for Kosovo-albanerne (Löffler, 1999). På landsplan kunne således kun ca. 35 personer bringes til at underskrive en protest mod NATOs bomber, som indeholdt en kritisk passus om folkemordet mod albanerne (*RFE/RL Balkan Report*, 19.10.1999). Milošević har altså ikke skabt den serbiske nationalisme, blot oppisket og manipuleret med den. Selv er han næppe nationalist:

„... Serbian analysts who have followed Milošević's career closely insist he was not a nationalist, but that he was ruthlessly ambitious and prepared to use and abuse anybody and any ideology to fuel that ambition. *His driving force was an overwhelming lust for power, not visions of a Greater Serbia, and for that reason he was far more dangerous than a nationalist*“ (Bennett, 1995: 83, min fremhævelse).

Kort sagt er det Milošević, der har gjort Serbien til hovedansvarlig for krigene i eks-Jugoslavien og dermed til en slyngelstat. Men hvad er egentlig en slyngelstat? Kan man overhovedet bruge det begreb analytisk - et begreb, der stammer fra det amerikanske syn på truslerne efter den kolde krig (Hoyt, 1999; Klare, 1995)? Jeg mener ikke, at det er diskvalificerende, forudsat at begrebet bruges med omtanke og reserveres lande, der vitterlig truer freden og sta-

biliteten lokalt eller internationalt. Den amerikanske liste over slyngelstater omfatter lande som Irak og Libyen samt Kroatien (før Tudmans død) og Serbien, selv om de sidste to nævnes sjældnere (Hoyt, 1999). I USA henviser „rogue states“ til stater, der udgør en trussel i en eller flere af følgende henseender:

- 1) spredning af masseødelæggelsesvåben
- 2) terrorisme
- 3) regional eller global trussel i øvrigt
- 4) udfordring af internationale normer (for eksempel via forbrydelser mod menneskeheden, brud mod FN's eller andre internationale sanktioner, narkosmugling, organiseret kriminalitet (Hoyt, 1999).

Det er først og fremmest punkt 3) og 4), der har relevans for Serbien, ikke mindst punkt 4)s „forbrydelser mod menneskeheden“, som krigsforbryderanklagen mod Milošević fra 27. maj 1999 skaber en organisk forbindelse til i en fornyet understregning af hans ansvar. Det er tillige Serbiens rolle som katalysator for krigshandlinger - først i Slovenien, siden Kroatien, Bosnien og senest altså i Kosovo - der påkalder sig opmærksomhed jf. punkt 3). Madeleine Albright betoner slyngelstaternes udfordring af internationale normer:

„.... rogue states - those that not only do not have a part in the international system, but whose very being involves being outside of it and throwing, literally, hand grenades inside it in order to destroy it“ (citeret efter Hoyt, 1999).

Her kan man se, at nok har „slyngel“ på dansk hyggelige undertoner, jf. betegnelser som „slyngelstue“, men slyngelstater udgør en alvorlig udfordring

for hele det internationale system. Synonymet *runkedor* - en gammel rasende han-elefant, der lever adskilt fra flokken - ligger lige for.

Med andre ord er slyngel- eller runkedorstater karakteriseret ved deres generelle udenrigspolitiske orientering, som skal være præget af afsondring fra og eventuelt fornægtelse af det internationale samfunds institutioner og normer. Det illustreres af Nordkorea, der fører en absurd isolationistisk politik. Serbien er imidlertid ikke uden ligheder med Nordkorea, idet selvvalgt isolation faktisk er en rammende overskrift for serbisk udenrigspolitik under Milošević. Modsat alle andre postkommunistiske ledere har Milošević omhyggeligt undgået at formulere deltagesorienterede målsætninger såsom at arbejde for Serbiens optagelse i EU eller NATO.⁷ Det er et forbavsende overset, men ikke desto mindre afgørende element i hans magtpolitiske strategi.

Det er det, der har givet ham frit spil på den hjemlige arena og gjort ham immun over for det internationale samfunds pression. Milošević skal således ikke måle sig på at efterleve de politiske optagelseskrav i EU og NATO. Serbien er end ikke medlem af OSCE, idet medlemskabet blev suspenderet i juli 1992 som følge af Serbiens rolle i de eks-jugoslaviske krige. I modsætning hertil blottede Kroatiens nu afdøde præsident Franjo Tudman sig ved at gøre Kroatiens optagelse i det gode europæiske selskab til sit mål. Det har betydet, at det internationale samfund i skikkelse af Vesteuropa og USA til tider har kunnet påvirke Kroatien i mere moderat retning (Moore, 1994). Meget tyder på, at det var kløften mellem Tudmans europæiske ambitioner og den kroatiske virkelighed, der fik befolkningen til

at vende hans parti ryggen ved de nyligt afholdte valg, som synes helt at ophæve Kroatiens status som slyngelstat. Man kan nævne en anden „slyngel“ som den nu afgangede slovakiske premierminister Vladimir Meciar og hans ambition om Slovakiets indtræden i EU og NATO som murbrækker for, at den slovakiske befolkning stemte mere helhjertet demokratiske politikere til magten i 1998.

Det er altså den udenrigspolitiske faktor, der gør Milošević farligere end hans kolleger i nabolandene. Det gør Serbien til en løsere kanon på dækket end Rusland, der ikke nødvendigvis fortjener betegnelsen slyngelstat uanset landets imperialistiske politiske kultur illustreret ved de aktuelle grusomheder i Tjetjenien. Under alle omstændigheder giver Ruslands stormagtsambitioner og dets tilsvarende brede spektrum af internationale interesser omverdenen et langt større spillerum end tilfældet er med Serbien. Således vakte det opsigt, at Rusland under forrige krig i Tjetjenien gik ind på at give OSCE adgang til krigszonen. Generelt udviser Moskva en nogenlunde loyal adfærd over for internationale institutioner og normer, hvorimod Beograd manipulerer - også med sin protektor, Moskva! Eksempelvis lod Milošević hånt om de begrænsninger i de serbiske styrker i Kosovo, som var blevet aftalt med den amerikanske mægler Richard Holbrooke i oktober 1998 og søgte at smide OSCE ud i januar 1999 oven på Račak-massakren (Jakobsen, 1999; *Keesing's*, 1999: 42750).

Den allerede omtalte kategoriske serbiske afvisning af en international tilstedeværelse i Kosovo er logisk givet Milošević's interesse i at have frie hænder til „terroristbekæmpelse“, men klart uantagelig i betragtning af det akutte behov for neutrale stødpuder mellem kon-

fliktens parter og faren for eskalation til nabolandene. Allerede i december 1997 under forhandlingerne om implementeringen af Dayton-aftalen udvandrede den forbundsjugoslaviske- og bosnisk-serbiske delegation, da man ville sætte Kosovo på dagsordenen. Bagefter erklærede Milošević's parti, at dette ville gentage sig hver gang man søgte at „blande sig i vort lands indre anliggender“ (Thomas, 1999: 403). Selv om denne holdning lodret trods OSCEs normer er problemet som sagt, at det ikke anfægter Milošević. Det internationale samfunds fordømmelse af den serbiske fremfærd oven på massakrerne i marts 1998 førte imidlertid til en ny manøvre: en folkeafstemning den 23. april, hvor vælgerne skulle stemme ja eller nej til spørgsmålet „Vil De acceptere deltagelse af udenlandske repræsentanter i løsningen af Kosovo-problemet?“ Robert Thomas bemærker tørt, at denne hastigt organiserede valghandling satte de mekanismer, der plejer at holde valgsvindelen i Serbien lidt i ave, ud af spillet (Thomas, 1999: 418-19). Resultatet - „det overvældende folkelige mandat“ til Milošević's enegang - kan derfor ikke undre nogen: 95 pct. stemte nej som de skulle.⁸

Thomas fremhæver regeringssamarbejdet mellem Milošević og den notoriske fascist Vojislav Šešelj efter valget i december 1997 som baggrund for den uforsonlige linje. Han citerer unavn-givne analytikere i Beograd for, at Milošević skabte konfrontationen i Kosovo i 1998 som led i sit indenrigspolitiske spil. For at bevare grebet om magten måtte der oppiskes en stemning af akut national trussel (Thomas, 1999: 414). Oppositionens kommentar til regeringsdannelsen var, at Milošević anså krig i Kosovo og konflikt med det internationale samfund for uundgåeligt. I relation til den øvrige analyse er pointen, at Mi-

lošević ikke kunne råbes op - hverken i 1998, hvor Holbrooke-aftalen fra oktober kun udgør en delvis undtagelse - eller under Rambouillet-forhandlingerne. Det er den enkle sandhed om forspillet til luftkrigen i Kosovo.

Sammenfatning og perspektiver

Essensen af analysen er for det første, at den humanitære katastrofe ikke begyndte med NATOs intervention, og at man således allerede i marts 1999 havde tungtvejende grunde til at gribe ind. Både før og efter luftkrigens begyndelse havde der udkrystalliseret sig følgende folkeretlige begrundelser for at handle om nødvendigt uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd:

- 1) manglende opfyldelse af Sikkerhedsrådets forskrifter
- 2) serbiske krænkelser af folkemordskonvention af 1948
- 3) hensynet til den internationale fred og sikkerhed med tanke på de enorme flygtningestrømme fra Kosovo og faren for spredning af konflikten
- 4) de humanitære konsekvenser af en konflikt, der selv før NATOs militære aktion havde gjort hundredtusinder til flygtninge (Roberts, 1999b).

Rambouillet-processen bør derfor bedømmes i lys af den utålelige situation, som navnlig den serbiske fremfærd havde skabt. Sammenbruddet i forhandlingerne må tilskrives den kompromisløse serbiske linje i sagen om international regulering af en farlig konflikt suppleret med forsæt opmarch af serbiske styrker som signal til fortsat krigsførelse.

Analysens anden del går nærmere ind på den politiske degenerering i Serbien under Milošević som den primære års-

sag til Kosovo-konflikten. Som slyngelstat betragtet er Serbien en notorisk større trussel mod freden og stabiliteten på Balkan end andre aktører i regionen som følge af den immunitet, som Milošević's fravalg af europæisk integration og lignende udenrigspolitiske målsætninger giver ham. Dette i kombination med den storserbiske nationalistiske konsensus, der hersker i landet giver grund til pessimisme med hensyn til muligheden for et systemskifte til fordel for demokrati og mellemfolkelig tolerance. På grund af Serbiens effektive afkobling fra internationale normer og værdier - blandt andet ved hjælp af konspirationsteorier og misinformation - er det langt fra givet, at systemskiftet i Kroatien vil få en afsmittende effekt, men man har da lov at håbe. Det er også godt nyt, hvis de omslag i folkestemningen som nogle serbiske analytikere mener at kunne påvise, har hold i virkeligheden. Trods bitterhed over NATOs bomber erklærer 80 pct. sig nu som tilhængere af samarbejde med NATO-landene, 50 pct. for integration i Europa og under otte pct. for at prioritere Rusland og Kina („Den serbiske nation er gået fallit“, *Politiken*, 04.02.1999).

Noter

1. Jeg bruger udtrykket „det internationale samfund“ i den neutrale og almindeligt udbredte betydning „omverdenen“, selv om nogle måske vil tage det som udtryk for tilslutning til den såkaldte engelske skole inden for studiet af international politik.
2. Se for eksempel den amerikanske politolog Michael Mandelbaum (1999) hvis kritik bærer overskriften „A Perfect Failure“.
3. Således mener den franske udenrigsminister Hubert Védrine, at Kosovo ville have væltet Dayton (Védrine, 1999). Den amerikanske Balkan-mægler Richard Holbrookes be-

- skrivelse bekræfter - som også den britiske mægler Lord Owen har gjort gældende - at Milošević i Dayton lukkede af ved enhver tale om Kosovo, som han mente var et indre anliggende (Holbrooke, 1999: 234). Efter Dayton skred FN dog til at indføre sanktioner mod Forbundsrepublikken Jugoslavien indtil mere seriøse forsøg på at løse problemerne i Kosovo fandt sted (Beshiri, 1996). Sanktionerne virkede ikke.
4. Se den parisiske folkeretsprofessor Mario Bettatis forsvar for interventionen i Kosovo, „Le droit d'ingérence n'est pas mort au Kosovo“, *Le Monde*, 05.01.2000.
 5. Tvangsdiplomati som analytisk begreb er lanceret af den amerikanske politolog Alexander George og bruges af Peter Viggo Jakobsen, der blandt andet betoner, at tvangsdiplomati skal være multilateralt, dvs. udgå fra flere stater i fællesskab (Jakobsen, 1998). Folkeretten sanktioner denne praksis via FN's Sikkerhedsråd, og typisk vil permanente medlemmer af rådet deltage i tvangsdiplomatiet ligesom her.
 6. Det britiske dagblad *The Observer* og det hjemlige *Politiken* havde i efteråret 1999 en række opsigtsvækkende artikler, der hævdede, at der ikke var tale om et fejlbombardement af den kinesiske ambassade, men om en straffeaktion affødt af kinesisk efterretningsstøtte for serberne - hele sagen måtte blot dysses ned som en fejl (se *Politiken*, 17., 18. og 19.10. samt 21.11.1999). Denne sensationelle teori giver i nogle henseender mere mening end den officielle version.
 7. Det kan man konstatere ved at sammenligne omtalen af de enkelte postkommunistiske lande i årsoversigterne udgivet af Radio Free Europe/Radio Liberty (*RFE/RL Research Report*).
 8. Selv uden valgsnyd er det troligt, at de groteske konspirationsteorier - som også Hayden (1999) opholder sig ved - og den massive misinformation, der er trådt i udenrigspolitikens sted i Serbien, kunne sikre det ønskede udfald af afstemningen.

Litteratur

Bennett, Christopher (1995). *Yugoslavia's Bloody Collapse. Causes, Course and Consequences*, London: Hurst & Co.

Berlingske Tidende.

Beshiri, Ismije (1996). „Kosovar Independence Lacks International Backing“, *Transition*, vol. 2, nr. 6, pp. 52-54.

Financial Times.

Glenny, Misha (1992). *The Fall of Yugoslavia. The Third Balkan War* (New edition), London: Penguin.

Gow, James (1994). „Serbia and Montenegro: Small 'FRY', Big Trouble“, *RFE/RL Research Report*, vol. 3, nr. 1, pp. 127-34.

Hayden, William (1999). „The Kosovo Conflict and Forced Migration: The Strategic Use of Displacement and the Obstacles to International Protection“, *Journal of Humanitarian Assistance*, her downloaded fra internetadressen www-jha.sps.cam.ac.uk/b/h597.htm posted on 14 February 1999.

Holbrooke, Richard (1999). *To End a War* (rev. ed.). New York: The Modern Library.

Hoyt, Paul D. (1999). „Rogue States“ and *International Relations*, Paper til International Studies Association 40th Annual Convention, Washington, D.C., 16.-20.02. 1999.

Humanitar intervention. Retlige og politiske aspekter (1999). København: Dansk Udenrigspolitisk Institut/DUPI.

International Herald Tribune.

Jakobsen, Peter Viggo (1998). *Western use of coercive diplomacy after the Cold War: a challenge for theory and practice*. London: Macmillan.

Jakobsen, Peter Viggo (1999). „Kosovos konsekvenser for folkeretten, FN og NATO“, *Arbejdsrapport nr. 7*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Judah, Tim (1999). „Kosovo's Road to War“, *Survival*, vol. 41, nr. 1, pp. 5-18.

Keesing's Record of World Events.

Klare, Michael (1995). *Rogue States and the Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy*. New York: Hill and Wang.

Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*. Ph.D. dissertation, June 1999, Århus: Institut for Statskundskab, AU, 432 p.

Le Monde.

Le Nouvel Observateur.

Löffler, Berthold (1999). „Konsens und Dissens in der jugoslawischen Politik. Der Kosovo-Krieg und seine Folgen aus Sicht

- skrivelse bekræfter - som også den britiske mægler Lord Owen har gjort gældende - at Milošević i Dayton lukkede af ved enhver tale om Kosovo, som han mente var et indre anliggende (Holbrooke, 1999: 234). Efter Dayton skred FN dog til at indføre sanktioner mod Forbundsrepublikken Jugoslavien indtil mere seriøse forsøg på at løse problemerne i Kosovo fandt sted (Beshiri, 1996). Sanktionerne virkede ikke.
4. Se den parisiske folkeretsprofessor Mario Bettatis forsvar for interventionen i Kosovo, „Le droit d'ingérence n'est pas mort au Kosovo“, *Le Monde*, 05.01.2000.
 5. Tvangsdiplomati som analytisk begreb er lanceret af den amerikanske politolog Alexander George og bruges af Peter Viggo Jakobsen, der blandt andet betoner, at tvangsdiplomati skal være multilateralt, dvs. udgå fra flere stater i fællesskab (Jakobsen, 1998). Folkeretten sanktioner denne praksis via FN's Sikkerhedsråd, og typisk vil permanente medlemmer af rådet deltage i tvangsdiplomatiet ligesom her.
 6. Det britiske dagblad *The Observer* og det hjemlige *Politiken* havde i efteråret 1999 en række opsigtsvækkende artikler, der hævdede, at der ikke var tale om et fejlbombardement af den kinesiske ambassade, men om en straffeaktion affødt af kinesisk efterretningsstøtte for serberne - hele sagen måtte blot dysses ned som en fejl (se *Politiken*, 17., 18. og 19.10. samt 21.11.1999). Denne sensationelle teori giver i nogle henseender mere mening end den officielle version.
 7. Det kan man konstatere ved at sammenligne omtalen af de enkelte postkommunistiske lande i årsoversigterne udgivet af Radio Free Europe/Radio Liberty (*RFE/RL Research Report*).
 8. Selv uden valgsnyd er det troligt, at de groteske konspirationsteorier - som også Hayden (1999) opholder sig ved - og den massive misinformation, der er trådt i udenrigspolitikens sted i Serbien, kunne sikre det ønskede udfald af afstemningen.

Litteratur

Bennett, Christopher (1995). *Yugoslavia's Bloody Collapse. Causes, Course and Consequences*, London: Hurst & Co.

Berlingske Tidende.

Beshiri, Ismije (1996). „Kosovar Independence Lacks International Backing“, *Transition*, vol. 2, nr. 6, pp. 52-54.

Financial Times.

Glenny, Misha (1992). *The Fall of Yugoslavia. The Third Balkan War* (New edition), London: Penguin.

Gow, James (1994). „Serbia and Montenegro: Small 'FRY', Big Trouble“, *RFE/RL Research Report*, vol. 3, nr. 1, pp. 127-34.

Hayden, William (1999). „The Kosovo Conflict and Forced Migration: The Strategic Use of Displacement and the Obstacles to International Protection“, *Journal of Humanitarian Assistance*, her downloaded fra internetadressen www-jha.sps.cam.ac.uk/b/h597.htm posted on 14 February 1999.

Holbrooke, Richard (1999). *To End a War* (rev. ed.). New York: The Modern Library.

Hoyt, Paul D. (1999). „Rogue States“ and *International Relations*, Paper til International Studies Association 40th Annual Convention, Washington, D.C., 16.-20.02. 1999.

Humanitar intervention. Retlige og politiske aspekter (1999). København: Dansk Udenrigspolitisk Institut/DUPI.

International Herald Tribune.

Jakobsen, Peter Viggo (1998). *Western use of coercive diplomacy after the Cold War: a challenge for theory and practice*. London: Macmillan.

Jakobsen, Peter Viggo (1999). „Kosovos konsekvenser for folkeretten, FN og NATO“, *Arbejdsrapport* nr. 7, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Judah, Tim (1999). „Kosovo's Road to War“, *Survival*, vol. 41, nr. 1, pp. 5-18.

Keesing's Record of World Events.

Klare, Michael (1995). *Rogue States and the Nuclear Outlaws. America's Search for a New Foreign Policy*. New York: Hill and Wang.

Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*. Ph.D. dissertation, June 1999, Århus: Institut for Statskundskab, AU, 432 p.

Le Monde.

Le Nouvel Observateur.

Löffler, Berthold (1999). „Konsens und Dissens in der jugoslawischen Politik. Der Kosovo-Krieg und seine Folgen aus Sicht

- von Regierung und Opposition“, *Osteuropa*, 49. Jahrgang, Heft 11-12, pp. 1220-1232.
- Mandelbaum, Michael (1999). „A Perfect Failure“, *Foreign Affairs*, vol. 78, nr. 5, pp. 2-8.
- Moore, Patrick (1992). „Yugoslavia: Ethnic Tension Erupts into Civil War“, *RFE/RL Research Report*, vol. 1, nr. 1, pp. 68-73.
- Moore, Patrick (1994). „Croatia and Bosnia: A Tale of Two Bridges“, *RFE/RL Research Report*, vol. 3, no. 1, pp. 111-117.
- Politiken*.
RFE/RL Balkan Report, Prag.
RFE/RL Newslines, Prag.
RFE/RL Research Report.
- Roberts, Adam (1999a). „NATO's 'Humanitarian War' over Kosovo“, *Survival*, vol. 41, nr. 3, pp. 102-123.
- Roberts, Adam (1999b). „Willing the End but not the Means“, *The World Today*, May, pp. 8-12.
- Thomas, Robert (1999). *Serbia under Milosevic. Politics in the 1990s*. London: Hurst & Co.
- Védrine, Hubert (1999). „Pourquoi nous avons frappé“, *Le Nouvel Observateur*, 17.-23. juni, pp. 70-72.
- Weller, Marc (1999). „The Rambouillet Conference on Kosovo“, *International Affairs*, vol. 75, nr. 2, pp. 211-251.