

En rejse fra Dayton til Bruxelles

Finn Jørgensen

Dayton-fredsftalen i november 1995 afsluttede den blodige krig i Bosnien, men den skabte også en ineffektiv stat uden enhed. Blikket rettes nu mod Bruxelles for at komme videre, men det kræver en helt ny forfatning

Forud var gået tre ugers hårde forhandlinger mellem Bosniens præsident, Alija Izetbegovic, Kroatiens præsident, Franjo Tudjman, og den jugoslaviske leder, Slobodan Milosevic. Spærret inde på en flybase i Dayton Ohio, hvor den amerikanske chefforhandler, Richard Holbrooke, lå i pendulfart mellem de tre ledere. Langt over 100.000 var dræbt, 2,2 millioner mennesker eller halvdelen af landets befolkning var flygtet fra deres hjem, og store dele af Bosnien var ødelagt.

Den 21. november 1995 kom resultatet i Dayton. Bosnien-Hercegovina skulle bevares som én stat, landet skulle deles op i to administrative og politiske enheder. En ny forfatning afspejlede de nye realiteter. Aftalen kunne underskrives måne-

den efter i Paris. Omsider var det lykkedes at stoppe den mest forfærdende krig på europæisk jord siden Anden Verdenskrig.

60.000 udenlandske soldater anført af amerikanske styrker blev sendt til Bosnien og udstationeret i hele landet. FN-organisationer og andre internationale organisationer myldrede ind, og det internationale samfund gik i gang med at investere over 40 milliarder kr. i genopbygningen. Den såkaldte High Representative, det internationale samfunds magtfulde civile forvalter, indtog sin plads i Sarajevo, og en million fordrevne vendte tilbage til deres hjem.

10 år efter er der ingen tvivl. Dayton-fredsftalen har været et fantastisk redskab til at holde freden i Bosnien mellem landets muslimer,

kroater og serbere. En bustur gennem landet foregår i dag ubesværet. Muslimer, serbere og kroater deler sæder, mens bussen kører gennem områder, hvor forbrydelser fandt sted under krigen. Det ligner forsoning, og er det også i et vist omfang. Her er ingen længsel tilbage til en krig, der var så rig på massakrer, etniske udrensninger og kz-lejre.

Men muslimerne, der kalder sig bosniakker og udgør næsten halvdel af befolkningen, tvivler på, at navnlig serberne er rede til at identificere sig med den nye bosniske stat.

Et provisorisk arrangement

Et eksempel, der for alvor ophidser mange bosniakker, var efterårets VM-kvalifikationskamp i fodbold mellem Serbien og Bosnien, som foregik i Beograd.

Her kom den bosnisk-serbiske politiker Milorad Dodik og tidligere premierminister i Republika Srpska (den serbiske republik i Bosnien) for skade at sige, at han holdt med Serbien og i øvrigt kun en gang tidligere havde håbet på bosnisk sejr i en landkamp. Nemlig i et opgør mod Tyrkiet.

Ud over at udtrykke loyalitet over for et andet land end sit eget blev hans bemærkning opfattet som en forhånelse af en fortidig kultur, der skabte det multietniske Bosnien.

Bosnien var fra anden halvdel af 1400-tallet og frem til den østrigske erobring i 1870'erne en del af Det

Osmanniske Rige, der har sat sit præg på den bosniske kultur og befolkning, som i stort tal blev omvendt til islam. Dodiks kommentar var derfor efter mange bosniakkers mening et opkog på en retorik, som var så velkendt blandt ortodokse kristne, nationalistiske serbere før og under den tre et halvt år lange krig: Tyrker og bosnisk muslim er et fedt, så slå hvor du kan ramme dem.

Den unge reform-venlige socialdemokratiske borgmester i den overvejende muslimske by Bihac i det nordvestlige Bosnien, Hamdija Lipovaca, er alt andet end tilfreds med, at nationalistiske politikere blandt serbere, muslimer og kroater 10 år efter Dayton-aftalen har sat sig tungt på magten og administrationen i landet. Og her skiller Republika Srpska sig ud i særdeleshed, mener han.

“Hvis du ser på Berlin og Tyskland i 1945, og du ser på det samme land i 1955, så er der sket langt flere forbedringer dér, end der er sket i Bosnien og det tidligere Jugoslavien ti år efter krigen. Forskellen består i, at du efter krigen havde et Tyskland, hvor tyskerne værdsatte deres land. De tog ansvar for deres handlinger, men de gjorde også en indsats for at få Tyskland til at gøre fremskridt. I Bosnien har vi tre nationalgrupper, og ulykkeligvis iblandt dem er der én, som ikke opfatter Bosnien, som sit land. De forsøger at bremse enhver forfatningsmæssig ændring og administrativ ændring”.

“Republika Srpska mener, at Dayton-aftalen er en ting, som skal gælde for altid. De opfatter det som deres del af landet med deres egen republik. Bosniakker opfatter Dayton-aftalen om Republika Srpska som et provisorisk arrangement”.

Han mener, det er åbenlyst, at Dayton-aftalen trænger til en omskrivning, så Bosnien udstyres med en stærk centralregering og et stærkt lokalstyre.

For mange regeringer

Prisen for at stoppe krigen i 1995 var en opsplittning af landet i to enheder – en muslimsk-kroatisk føderation og en serbisk republik, en svag centralregering i Sarajevo med en kompliceret etnisk turnusordning, kantoner med egne regeringer og i bunden kommunerne. Et bureaukratisk monster skabt af Dayton, hvor nepotisme, etnisk chikane og korrupsion trives.

“Landet har flere regeringer, end det har råd til”, siger Larry Butler, der er næstkommanderende High Representative i Sarajevo.

Det har stækket økonomien – Bosnien er den fattigste af de tidligere jugoslaviske republikker – holdt over 40 pct. i arbejdsløshed og undergravet fremtidsroen hos unge bosniere. I meningsmålinger siger over 60 pct. af de unge, at de ville forlade landet, hvis de kunne.

Efter krigen har de partier, der under konflikten anførte de tre nati-

onalgrupper, domineret. Det er det muslimske Parti for Demokratisk Aktion (SDA), som blev ledet af nu afdøde Alija Izetbegovic, Kroatiens Demokratiske Union (HDZ), som var en gren af Franjo Tudjmans parti af samme navn i Kroatien, og det Serbiske Demokratiske Parti (SDS), som under krigen blev ledet af den senere stærkt eftersøgte krigsforbryder Radovan Karadzic.

Det er primært disse tre nationalistiske partier, som den såkaldte High Representative, det internationale samfunds øverste forvalter i Bosnien, har været nødt til at samarbejde med.

Det har været særdeles nyttigt, at de amerikanske diplomater i Dayton fik gennemtrumfet, at den såkaldte High Representative kunne optræde som overdommer. Hvis politikerne gik for vidt og lod den nationalistiske galskab løbe af med dem, så kunne denne High Representative ganske enkelt underkende dem, fyre ministre, fyre politichefer, gennemtrumfe lovgivning.

Og det er alt sammen sket, siden svenskeren Carl Bildt blev udpeget som den første High Representative. Den nuværende er den tidligere leder for De Liberale Demokrater i Storbritannien, Paddy Ashdown, som træder tilbage i februar 2006.

Håndtaget er EU

Få måneder før sin afgang sagde Paddy Ashdown, at hans eget embe-

de og de indgreb, som fulgte med Dayton-aftalen, "har fungeret som et vidundermiddel, der radikalt forbedrede patientens tilstand, men samtidig svækkede patientens naturlige modstandskraft – og i dette tilfælde den robuste opbygning af et civilt samfund og en effektiv parlamentarisk opposition, der kunne inddæmme nationalismens og intolerancens værste udsejler".

Det er indlysende, at Ashdown med bekymring har fulgt de forfatningsmæssige konsekvenser af Dayton-aftalen, der cementerede en opdeling af landet i to, fastholdt de nationalistiske partiers dominans og skabte en håbløs ineffektiv stat.

Det eneste rigtige ville være at ændre forfatningen og strømline staten. Men hvem skulle tage initiativet? En etnisk blandet regering i Sarajevo, som ikke engang råder over en rigtig premierminister? Eller et præsidentråd med medlemmer fra de tre største nationalistiske partier, der omgås hinanden som hund og kat?

Håndtaget er EU. Der er blandt bosniere, set under ét, en voldsom interesse for at blive knyttet til EU. Meningsmålinger viser over 80 procents tilslutning. En interesse der skærpes i takt med, at nabolandene Kroatien og Serbien bevæger sig nærmere Bruxelles. I efteråret 2005 besluttede Ministerrådet, at der kan indledes optagelsesforhandlinger med Kroatien, og samtidig har Serbien indledt forhandlinger om en

associeringsaftale. Det har en vis psykologisk effekt over for de bosniske kroater og de bosniske serbere, der for flertallets vedkommende hellere havde set en opsplitning af landet ved krigens slutning, så områder med serbisk og kroatisk overvægt var blevet annekteret af Kroatien og Serbien.

Den drøm fik Dayton-aftalen sat en stopper for. Diplomater i Sarajevo siger, at det ikke er undgået kroatisk og serbiske nationalistes opmærksomhed, at EU opererer med et begreb som "regionernes Europa", altså samarbejde mellem områder hen over landegrænserne, og at det kan blive den næstbedste løsning, når det nu ikke kan lade sig gøre at blive en del af Kroatien og Serbien.

Hæren og politiet

Ashdown har kildet de bosniske politikere med EU-fjeren under næsen, men samtidig gjort det lige så klart, at der ikke bliver en tilnærmelse til EU, så længe den bosniske stat ligner en rodebunke, hvor nepotisme, korrupsion og kriminalitet trives.

Der skal ryddes op i institutionerne, politikerne skal arbejde sammen, og ikke mindst skal der samarbejdes med den internationale krigsforbryderdomstol for det tidligere Jugoslavien for at få afsluttet retsopgøret efter krigen.

Strategien har været at tømme de

to selvstændige enheder, Føderationen og Republika Srpska, for væsentlige beføjelser. Under larm og ballade, navnlig fra den serbiske republik, blev det i sommeren og efteråret 2005 vedtaget at slå de to enheders hære og politi sammen i en forbundshær og et forbundspoliti.

Flere gange var projektet ved at kæntrue. Lige indtil Ashdown gjorde politikerne klart, at så kan der umuligt indledes forhandlinger med EU om en associeringsaftale. Det virkede.

Nu står det sort på hvidt, nu skal det bare gennemføres, og det kan være en ganske anden sag. De skændes allerede om, hvorvidt de fremtidige politiregioner skal følge bestemte etniske grænser.

Også mediepolitikken har fået med pisk. Offentligt tv har indtil nu været splittet op i flere stationer, hvor etnisk tilhørsforhold præger udsendelserne. Nu skal kræfterne samles om en fælles bosnisk tv-station for at gå imod tendensen til, at de tre nationalgrupper ikke har noget med hinanden at gøre.

Det er skridt, som er en styrkelse af centralregeringen, der ikke mindst som økonomisk aktør har været fuldstændig underordnet Republika Srpska, den muslimsk-kroatiske føderation og de ti kantoner i Føderationen. Det er delvist afhjulpet fra 1. januar 2006, hvor Bosnien som det sidste land i Europa indfører moms, der ryger i den fælles kasse.

Krigsforbryderne

Disse initiativer og ændringer var medvirkende til, at EU's udenrigsministre den 21. november 2005 erklærede sig parat til at indlede forhandlinger med Bosnien om en associeringsaftale.

En ubetinget fordring, for at disse forhandlinger skal lykkes, er samarbejde med krigsforbryderdomstolen i Haag. De to mest eftersøgte krigsforbrydere, Radovan Karadzic og Ratko Mladic, den politiske og den militære ledere for de bosniske serbere under krigen, har siden Dayton været i stand til at gemme sig i området, dvs. i Republika Srpska og i Serbien selv.

Frem til Milosevics fald i Jugoslavien i efteråret 2000 var viljen til samarbejde med krigsforbryderdomstolen i Haag nærmest lig nul i Beograd og Banja Luka. Først i 2005 har billedet ændret sig radikalt med mindst syv anholdelser og udlevering af eftersøgte krigsforbrydere fra Republika Srpska. De ni foregående år blev ingen pågrebet.

I Hercegovina er bosnisk-kroatiske nationalister under opsyn, fordi det hævdes, at den tidligere kroatiske general Ante Gotovina her har holdt sig skjult for Haag-domstolen. EU krævede tidligere i 2005 som betingelse for optagelsesforhandlingerne med Kroatien, at Zagreb samarbejder om at udlevere Gotovina, der er eftersøgt for forbrydelser mod etniske serbere under den kro-

atiske modoffensiv i Krajina i sommeren 1995. Gotovina er ikke blevet fundet, men Ministerrådet har i mellemtiden erklæret sig tilfreds med Kroatiens samarbejdsvilje og vil nu forhandle (Ante Gotovina blev arresteret på den spanske ferieø Tenerifa den 7. december 2005, red.).

Fra Dayton-stat til Bruxelles-stat

Så måske virker EU-guleroden. Det vil snart vise sig, for i slutningen af 2006 nedlægges posten som High Representative og bliver erstattet af EU's Særlige Udsending. Det er det såkaldte Peace Implementation Council, der er sammensat af 55 lande med engagement i Bosnien, som har taget den principielle beslutning om at overlade ansvaret til EU's udsending.

Det skal ifølge planen ske et år efter, at forhandlinger om en associeringsaftale med EU er gået i gang og skal bekræftes af FN's Sikkerhedsråd. I forvejen har EU fra december 2004 overtaget ansvaret for den internationale styrke i Bosnien (EU-FOR), der er skrumpet ind til 7000 soldater.

Paddy Ashdown er ud over at være High Representative allerede udstyret med en kasket som EU-udsending, og det bliver hans afløser også. Afleveringsforretningen i november eller december 2006 bliver altså relativ enkel. Derimod sker der en radikal ændring af beføjelserne.

Den nye EU-udsending får ikke

ret at gennemtvinge love, gribe ind i forvaltningen, fyre ministre, der blokerer regeringens arbejde, eller skille sig af med politichefer og militære ledere. Derimod vil han få rollen som "politisk mentor", siger Larry Butler. Ashdown har selv forklaret det på denne måde:

"Kodeordet er ikke længere 'stabilisering', men 'overgang' (*transition*). Opgaven er at omdanne Dayton-staten til Bruxelles-staten".

Hvor den udpegede High Representative før var pisken, skal Bruxelles nu være guleroden. Det er altså bosnierne – muslimer, kroater og serbere – der langt hen ad vejen skal løse problemerne selv for at de kan klare EU's skønhedskonkurrence, når og hvis der åbnes op for at søge medlemskab.

Europa er en drøm

Klarer Bosnien at give slip på Dayton-staten?

Jo, bestemt er der en vilje til at gå mod Europa, men der er også bosniske politikere, der frygter, at det er for tidligt, at det internationale samfund slipper pisken. At Europa er en dejlig drøm, men at dagligdagen fortsat vil være præget af store, måske uoverstigelige modsætninger mellem landets tre store etniske grupper. At der er to stater i et land, som kun samarbejder, når de presses til det, og at der dybest set kun er én af de etniske grupper, som for alvor satser på Bosniens fremtid – de

muslimske bosniakker – fordi de ikke har andre steder at vende sig hen på Balkan.

Den etniske opsplitning er en realitet, og bekymrende ses det helt ned i de bosniske skoler, hvor muslimske, kroatisk og serbiske børn er adskilt, uden at der gøres forsøg på at ændre det.

“Det er svært at tale om et fælles uddannelsessystem i Bosnien-Hercegovina, når de tre forfatningsbærende folkeslag lærer tre forskellige udgaver af historien og geografien, siger OSCE’s ambassadør i Bosnien, Douglas Davidson.

I forbindelse med 10-året for Dayton-aftalen blev der navnlig fra USA lagt pres på de tre etniske gruppers politikere for at ændre den skæve gang. Sørg for, at I kun har én præsident, én premierminister, ét parlament, der kan træffe de rigtige beslutninger. Forpligt jer til at ændre forfatningen, lød det.

EU-drømmen kræver en forfatningsændring, et bevis på, at det handler om ét land. Det bliver den store prøve efter Dayton.

Finn Jørgensen, journalist Ritzaus Bureau