

Luftkrigsskolens skriftserie

Volum nr. 2 (januar 2000)

Aspekter ved konflikt og konflikt-
håndtering i Kosovo

av
Gunnar Fermann



ISSN 1502-007X

Trondheim MIL
N-7004 TRONDHEIM

Publikasjon/report number	Sikkerhetsgradering/ Security classification	Antall sider / Number of pages
	Ugradert	21
Tittel / Title		
Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo		
Forfatter / Author		
Gunnar Fermann		
Indeks / Indexing terms		
På norsk:		
In English:		
a) Kosovo	a) Kosovo	
b) NATO	b) NATO	
c) konflikthåndtering	c) conflict management	
d) fred	d) peace	
e) Milosevic	e) Milosevic	
Author's abstract		
Dimensions of Conflict and Conflict Management in Kosovo		
<p>In the present manuscript the author provides a preliminary analysis of NATO's conflict management in the Kosovo conflict 1999 from four different angles: Firstly, NATO's bombing of Serbian forces and infrastructure is discussed in ethical terms. Under what conditions may military action be morally justified? To what extent was the harm created by NATO's bombing proportional to the destruction caused by Serbian forces in Kosovo which NATO's action was initiated to mitigate? Secondly, NATO's military action against Serbia is evaluated in legal terms. In what way and to what extent may NATO's military action be justified in view of various bodies of international law? Thirdly, NATO's engagement in the Kosovo conflict is evaluated in view of its instrumental value; That is to say, to what extent was the bombing an efficient means in bringing about an end to the "cleansing" of ethnic Albanians in Kosovo, compared to other instruments available? Finally, the deployment of force is discussed in political terms, in view of what was politically possible to agree upon between the major members of the alliance. This is the interest and power oriented approach to analysing NATO's war against Serbia.</p> <p>Prior to this fourfold analysis, a description of the international conflict pattern after the Cold War and its consequences for conflict management is provided. Moreover, the Yugoslav history of construction and disintegration is briefly accounted for along with a presentation of the more immediate background to the Kosovo conflict. In the concluding chapter, the author discusses what he considers to be the rather meager prospects for peace in Kosovo.</p>		

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
2. Nye trekk ved konfliktbildet etter Den kalde krigen	2
3. Konsekvenser for konflikthåndteringen etter Den kalde krigen.....	3
4. Jugoslavia – fra samling til sammenbrudd.....	4
5. Politisk og historisk grunnlag for Kosovo-konflikten.....	7
6. Opptakt til krigen.....	8
7. Analyse av NATOs maktbruk i Kosovo-konflikten.....	10
7.1. Kan NATOs aksjon rettferdiggjøres?.....	10
7.2. Var NATOs aksjon legal?.....	11
7.3. Var NATOs aksjon formålstjenlig?.....	14
7.4. NATOs aksjon som det politisk mulige.....	16
8. Postscript om fredens kår i Kosovo	16
Litteratur	20

Aspekter ved konflikt og konflikthåndtering i Kosovo

Av Gunnar Fermann

1. Innledning

NATO er 50 år i år. I de første 40 årene bidro alliansen til å sikre en maktbalanse og en væpnet fred i Europa. Væpnet fred var det beste man kunne regne med å oppnå under Den kalde krigen, og som sådan må alliansens bidrag sies å ha vært en suksess. Nettopp fordi NATO-alliansen ble oppfattet som militært troverdig, ble det aldri nødvendig for alliansen å *bruke* sitt militære maktpotensiale i krig eller konflikthåndtering. NATOs suksess besto nettopp i at det ikke var behov for å bruke våpnene som noe mer enn et ris bak speilet.

Det er derfor et tankekors at NATO i sitt femtiende år og lenge etter den kalde krigens slutt for første gang har engasjert seg militært i en borgerkrigskonflikt i Europa på en måte som ikke var forutsett da NATO ble etablert i 1949. Dette skjer i en tid da medlemslandene drøfter alliansens fremtidige formål og utforming. Det er liten tvil om at erfaringene fra konflikthåndteringsengasjementet i Kosovo har satt preg på NATOs nye strategidokument og vil påvirke NATOs videre utvikling. Om NATO skal fortsette å eksistere som et stabiliserende element i Europa, må organisasjonen tilpasses nye utfordringer og et nytt sikkerhetsbilde. Arbeidet med videreutvikling av NATO blir ikke mindre komplisert av at det kan råde ulike meninger om hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer alliansen primært står overfor, og av at disse utfordringene har en dynamisk, snarere enn statisk, karakter.

Men temaet for dette manuskriptet er ikke NATOs nye strategidokument og dets bidrag til å utmeisle alliansens fremtid. Den primære hensikt med dette manuskriptet er gi *ansatser til en etisk, folkerettslig, instrumentell og politisk vurdering av NATOs militære intervensjon i Kosovo-konflikten*. Avslutningsvis vil jeg også antyde hva jeg ser som et realistisk politisk utfall av denne vanskelige konflikten. Men det vil være hasardiøst å gå hodestups inn i en analyse av militær maktbruk i Kosovo-konflikten uten først å redegjøre for den politiske og historiske sammenheng som la grunnlaget for Jugoslavias oppløsning og konflikten i Kosovo. Det er dessuten fruktbart å se NATOs konflikthåndteringsengasjement i lys av de mer generelle endringene i konfliktmønsteret etter Den kalde krigen.

* Dette manuset er et bearbejdet foredrag som opprinnelig ble holdt under et FN-seminar ved Luftkrigsskolen den 15. oktober 1999.

2. Nye trekk ved konfliktbildet etter Den kalde krigen

Sovjetunionens økonomiske og senere politiske sammenbrudd fjernet grunnlaget for den ideologiske rivaliseringen mellom Øst og Vest. Vest kom seirende ut av en politisk og militær tautrekking hvis yttergrenser i flere tiår var regulert av en gjensidig kjernefysisk avskrekkingsevne, den såkalte terrorbalansen. I dag er forholdet mellom Russland og Vesten slik at bekymring ikke så mye kretser omkring farene ved og mulighetene for sammenbrudd i terrorbalansen. Ved slutten av 1990-årene er det risiki ved spredning av atomvåpen til paramilitære grupper og uansvarlige regimer som opptar politiske og militære ledere i Washington og i Moskva. Man ser konturene av at det atlantiske atomvåpenkappløpet overskygges av flere regionale asiatiske atomkappløp med Israel, Syria, Irak, Iran, Pakistan, India, Kina og Nord-Korea som sentrale aktører – og USA som planlegger rakettforsvarssystemer over land som Taiwan, Japan, Filippinene og Sør-Korea (Helle 1999).

Med Sovjetunionens fall har kommunismen som politisk ideologi på mange måter havarert. Dette har utvilsomt bidratt til den demokratiseringsbølge som har skylt over verden på 1980- og 90-tallet. Men demokratiet er ikke den eneste ideologi med potensiale til å fylle vakuumet etter kommunismens økonomiske og politiske fallitt. *Ekstremnasjonalismen* rykket inn som en seriøs konkurrent til reell demokratisering. Ekstremnasjonalismen fordrer sammenfallende grenser mellom stat og nasjon; og etniske minoriteter aksepteres bare i den grad de er villig til å la seg kulturelt, språklig og religiøst integrere i den etniske gruppe som dominerer staten. I likhet med kommunismen er ekstremnasjonalismen en autoritær ideologi.

Det er nok flere årsaker til at ekstremnasjonalismen har fått et såpass sterkt fotfeste i mange tidligere kommunistiske stater – deriblant i flere av de statene som tidligere utgjorde Jugoslavia: For det første har mangelen på demokratisk trening og deltakelse i det politiske liv gjort mange mennesker til et lett offer for ekstremnasjonalistiske demagoger. For det andre kan fremveksten av ekstremnasjonalisme oppfattes som en reaksjon på at markedsliberalisering og demokratisering ikke har gitt den velstandsutvikling for brede lag av befolkningen som ble stilt i utsikt etter murens fall. For det tredje gir ekstremnasjonalismen et svar på det menneskelige behovet for identitet og tilhørighet. Kommunistiske regimer i fleretniske statsdannelser som Sovjetunionen og Jugoslavia undertrykket tilløp til identitetsutvikling basert på etnisk tilhørighet da dette ble oppfattet som en trussel mot statens enhet og en felles identitet som kommunistiske kamerater. Ved kommunismens fall i Sovjetunionen og Jugoslavia mistet befolkningen en ideologisk og sosiopsykologisk referanseramme som måtte finne sin erstatning. Hva lå da nærmere for hånden å velge enn den ideologi som så sterkt hadde blitt undertrykket under det kommunistiske regimet – etnisk tilhørighet, men nå i et ekstremnasjonalistisk uttrykk?

Som en direkte følge av ekstremnasjonalismens fremvekst etter kommunismens fall, har vi sett en dramatisk økning i antall borgerkrigskonflikter: Fra 1990 til 1997 var det 101 væpnede konflikter i verden. Av disse var kun syv mellomstatlige konflikter. De resterende 94 var interne borgerkrigskonflikter (Lund 1999: 14). Tre av disse har utspilt seg i det tidligere Jugoslavia; i Kroatia, i Bosnia og nå sist i Kosovo. Det er et nytt trekk ved konfliktbildet at krigen igjen har blitt en del av europeisk virkelighet – først og fremst på Balkan, men også i Europas randsone mot Asia. Det forhold at mellomstatlige konflikter har veket plass for stadig flere etnisk motiverte borgerkrigskonflikter har dessuten ført med seg at flere dør i krig og at de som dør fortrinnsvis er sivile. I etniske nasjonalitetskonflikter er sivilbefolkningen gjennom massakrer og bortdrivelse blitt et primært militært mål i strid med folkeretten (jfr. Geneve-konvensjonene).

3. Konsekvenser for konflikthåndteringen etter Den kalde krigen

Den økte forekomsten av borgerkrigskonflikter har ikke bare økt behovet for internasjonal oppmerksomhet og inngripen. Slutten på Den kalde krigen har også gjort det mulig for USA og Russland å samarbeide langt oftere enn tidligere om internasjonal konflikthåndtering innenfor rammen av FNs sikkerhetsråd. Under Den kalde krigen var Sikkerhetsrådet ofte handlingslammet som følge av politisk uenighet mellom vetomaktene. Etter den kalde krigen har vi sett at FNs sikkerhetsråd har blitt langt mer aktivt på det sikkerhetspolitiske området og har engasjert seg i stadige flere væpnede konflikter;

- vi har dessuten sett en eksplosjon i bruken av FNs fredsbevarende politiooperasjoner;
- vi har sett at fredsbevarende engasjement i borgerkrigskonflikter har stilt langt flere og større krav til de fredsbevarende operasjonene – de skal ikke bare fungere som en buffer mellom stridende parter og overvåke en våpenhvile, men dessuten opprettholde lov og orden i en sivilbefolkning (eks. Øst-Timor), eskortere nødhjelpsendinger (eks. Somalia og Bosnia), etablere sikre soner for sivilbefolkningen (eks. Bosnia), og bidra til den administrative styringen av borgerkrigsrammede land og til gjennomføring av politiske valg (eks. Kambodsja);
- vi har også sett en økende vilje til å gi fredsbevarende styrker en utvidet rett til å bruke makt, utover konvensjonelt selvforsvar, og vi har sett hvordan en slik praksis kan føre til at FN-styrker trekkes inn i og selv blir del av konflikten (eks. Somalia – ”crossing the Mogadishu-line”);
- vi har videre sett at FNs sikkerhetsråd ved minst to tilfeller har vært villig til å godkjenne bruk av regulære militære styrker – ikke som fredsbevarende operasjoner, men som kampstyrker satt inn for å avgjøre det militære utfallet

av en krig eller for å slå tilbake forsøk på å gjenoppta kamphandlinger (eks. Gulf-krigen og Bosnia-konflikten); Gulf-krigen og sikringen av Dayton-avtalen i Bosnia er også uttrykk for at Sikkerhetsrådet har vært villig til å delegeres ansvaret for militær inngripen til andre sammenslutninger av stater,

- vi har også sett at FNs sikkerhetsråd har begrunnet sin intervensjon i borgerkrigs konflikter ikke bare med henvisning til at det forefinnes en ”trussel mot internasjonal fred og sikkerhet”, men dessuten stadig oftere har henvist til ”humanitære grunner” for sitt engasjement (eks. Somalia, Kambodsja, Bosnia);
- endelig har vi sett en tendens til at andre internasjonale organisasjoner enn FN, som EU, OSSE og NATO, med eller uten FNs godkjenning involverer seg i borgerkrigs konflikter (eks. Kosovo).

Summa summarum har fremveksten av borgerkrig som den dominerende konflikttype etter Den kalde krigen stilt større, nye og mer sammensatte krav til internasjonal militær inngripen: Ved siden av tradisjonell fredsbevaring har vi fått utvidet fredsbevaring både i maktbruk og i antall funksjoner disse operasjonene omfatter. Og ved siden av hensynet til internasjonal fred og sikkerhet, er humanitære hensyn en stadig hyppigere begrunnelse for intervensjon. Ved siden av konsensusbaserte fredsbevarende operasjoner, er det en tendens til at FN hyppigere enn før er villig til å godkjenne bruk av militære tvangsaksjoner ved stedfortreder.

NATOs militære intervensjon i Kosovo-konflikten både bekrefter og avviker fra disse konflikthåndteringstrendene: Det dreier seg åpenbart om en borgerkrigs konflikt; om en militær tvangsaksjon; og om en humanitær begrunnelse for intervensjon. NATOs inngripen i Kosovo innvarsler imidlertid noe nytt ved at FNs sikkerhetsråd, pga. motstand fra Russland og Kina, ikke har vært istand til å enes om å selv gripe inn eller godkjenne maktbruk gjennom stedfortreder (NATO).

Lovligheten av NATOs maktbruk i Kosovo-konflikten skal vurderes i større detalj noe senere. Neste skritt er nå å tegne et riss av de hendelser som bidro til Jugoslavias sammenbrudd. Konflikten i Kosovo kan ikke ses isolert fra dette eller fra det historiske forholdet mellom albanere og serbere i Kosovo.

4. Jugoslavia – fra samling til sammenbrudd

Konflikten i Kosovo er en fortsettelse av de kriger som fra 1991 til 1995 delte Jugoslavia i fem selvstendige republikker: Slovenia, Kroatia, Makedonia, Bosnia og et rest-Jugoslavia som i dag er helt dominert av Serbia under Slobodan Milosevics ledelse. Den Jugoslaviske føderasjonen har siden statens fødsel vippet mellom samlings- og fragmenteringskrefter. Det vil derfor være en feilslutning å oppfatte føderasjonens oppløsning og Kosovo-konflikten som historiske

nødvendigheter. Det ligger politiske veivalg, intensjoner og ordre bak den oppløsning, krig og etniske rensing vi har sett i det tidligere Jugoslavia de siste årene. Om dette ikke var tilfelle, ville det være meningsløst å gjøre krigsforbrytere personlig ansvarlige for deres overgrep. Likevel er det klart at disse valgene skjer innenfor rammen av en historisk og internasjonal sammenheng som legger føringer på hvilke metoder som er mulig å bruke og hvilke veivalg som er mulig å foreta, samt hvilke regime- og ledertyper som befester makten.

Jugoslavia ble opprettet som egen stat i kjølvannet av den første verdenskrig i 1918 ved stormaktsoverenskomst. Den Jugoslaviske føderasjonen vokste frem fra restene av det Ottomanske imperiet og oppløsningen av Østerrike-Ungarn, og ble et etnisk, religiøst og kulturelt lappeteppes: Den etniske mosaikken inneholdt serbere, kroater, slovenere, bosniakker (muslimer), ungarere, kosovoalbanere, makedonere, montenegrinere, og omreisende sigøynere. Av fasongen på kirkespirene kunne man spore grensen mellom den ortodokse og katolske kultursfære som en ustø linje som delte føderasjonen og menneskesinnene i to. Innimellom – og særlig i Bosnia og i Kosovo – fantes store lommer av muslimer som påminnelser om at Balkan har stått under tyrkisk (Ottomansk) innflytelse i hundrevis av år. Endelig var det store utviklingsmessige forskjeller innenfor den nye føderasjonen – fra det industrialiserte Slovenia i nord til det tilbakeliggende Kosovo og Makedonia i sør (Mønnesland 1999).

Sett med nasjonalistiske briller var Jugoslavia således allerede fra starten av en usannsynlig politisk konstruksjon som syntes dømt til undergang. Men som et levende bevis for at fredelig sameksistens likevel var mulig, sto minareter og ortodokse og katolske kirker side ved side i samme by. Blandede ekteskap ble regelen snarere enn unntaket i mange områder, og der ble etnisk og kulturelt mangfold oppfattet mer som en berikelse enn som et problem. Sarajevo fremsto som selve inkarnasjonen av en multietnisk smeltedigel.

Man kan altså si at Jugoslavia har båret med seg to motstridende tendenser fra starten av: Kimen til spenning og konflikt, og en utbredt praktisering av fredelig sameksistens mellom ulike etniske grupper. Det er lett å glemme det siste for de som har vokst opp på 90-tallet.

Med den tyske hærsettingen ble Jugoslavia trukket inn i den andre verdenskrig og stormaktspolitikken. Under disse forholdene ble den latente serbisk-kroatiske rivaliseringen satt på spissen i væpnet konflikt – fragmenteringstendensene fikk dominere. Når den jugoslaviske føderasjonen likevel overlevde krigen som selvstendig og samlet stat, skyldes dette i stor grad innsatsen fra Titos partisaner og Titos samlende rolle.

Under Titos politiske ledelse ble det etter Den annen verdenskrig slått hardt ned på etnisk basert fraksjonsvirksomhet. Som autoritær leder fremmet og rendyrket han den *jugoslaviske og sosialistiske* identiteten nettopp som en strategi for å demme opp for fremveksten av nasjonalistiske politiske bevegelser som kunne rive den jugoslaviske føderasjonen fra hverandre.

Like viktig var det å forsvare den Jugoslaviske politiske suverenitet vis-à-vis omverdenen: Særlig i 1950-årene ble Tito utsatt for et sterkt press for å slutte nærmere opp om den sovjetiske linjen i Den kalde krigen. Ved å bygge staten på en sosialistisk ideologi og utmeisle alliansefrihet som en "tredje vei" for Jugoslavia, oppnådde Tito ikke bare å berolige sovjeterne, men dessuten å vinne Vestens sympati og kreditter. Gjennom en slik balansekunst maktet Jugoslavia å bevare en relativt stor politisk uavhengighet i en internasjonal atmosfære med lav politisk takhøyde. Men det var likevel klart at respekten for Jugoslavias suverenitet var betinget av at "jugoslavene" klarte å holde fred seg imellom. Ethvert tegn på intern splittelse ville virke destabiliserende og invitere til stormaktsintervensjon.

Titos død i 1981 og slutten på konfrontasjonen mellom Øst og Vest fra slutten av 1980-årene, fjernet mye av limet i den Jugoslaviske føderasjonen: Den sterke og samlende leder var gått bort, og den kanskje alvorligste eksterne trussel mot jugoslavisk selvstendighet – det sovjetiske imperium – var under avvikling. Den tiltakende demokratiseringen av det politiske liv etter Titos død bidro dessuten til at politiske agitatorer nå kunne fremme nasjonalistiske programmer uten å bli anklaget for statsfiendtlig virksomhet. I likhet med Russland og en rekke land i Øst-Europa lette man også i Jugoslavia etter en ny ideologi som kunne erstatte kommunismen som nå hadde spilt fallitt. Når stadig flere agitatorer i et fleretnisk samfunn som Jugoslavia valgte aggressive versjoner av nasjonalisme som ny politisk plattform, var alle ingredienser tilstede for en voldelig oppløsning av staten.

Resten av historien kjenner alle som har sett på TV og lest aviser: Først krigen mellom kroater og serbere om kroatisk selvstendighet og fordeling av landområder; deretter videreføring av krigen inn i Bosnia der en muslimsk-kroatisk allianse kjempet mot serbere om kontroll over bosnisk territorium. I disse krigene har sivile vært hovedmålet for voldsutøvelsen. Dette henger sammen med den politiske målsettingen for kamphandlingene som har vært å rense store områder for uønskede folkegrupper.

5. Politisk og historisk grunnlag for Kosovo-konflikten

Kosovo var et av kjerneområdene i den serbiske staten i middelalderen. Men mye vann har rent i havet siden den tid. Det demografiske og politiske kartet i Kosovo er formet av den flere hundre år gamle konfrontasjonen mellom det muslimske Ottomanske imperiet og kristne statsdannelser: Så tidlig som i 1389 ble den serbiske fyrsten Lazar kastet ut av Kosovo av en ottomansk hær. En tilsvarende skjebne led en østerriksk hær som i flukten nordover (til Vojvodina) tok med seg store deler av Kosovos kristne befolkning.

Kosovo var under tyrkisk overherredømme til 1912 da serbiske styrker erobret Kosovo under den første Balkankrigen. For å sitere en av kildene: de ”serbiske og montenegrinske troppene iverksatte uhyggelige pogromer mot den albanske majoriteten i området” (Borchgrevink 1999a: 5). Kosovo ble innlemmet i den jugoslaviske føderasjonen i 1921. Gjennom hele 1920-tallet drev serberne en hard koloniseringspolitikk i Kosovo i den hensikt å endre den demografiske balansen i serbisk favør. Det ble lagt til rette for serbisk og montenegrisk innvandring samtidig som etniske albanere ble trakassert og forfulgt for at de skulle emigrere fra Kosovo. Vi ser altså at den etniske rensingen av kosovoalbanere på 1990-tallet har sine forløpere i perioden før den første verdenskrig og i mellomkrigstiden. Forsøkene på å endre den demografiske balansen i Kosovo med makt mislyktes imidlertid: Så sent som i 1998 var 90% av Kosovos to millioner innbyggere etniske albanere. 10% – eller 200.000 – var etniske serbere.

Under Titos styre var det en bevegelse i retning av økt selvstendighet for Kosovo. I den jugoslaviske forfatningen av 1974 fikk Kosovo status som ”føderal enhet” og stor grad av selvbestemmelse over indre forhold. Trenden i retning av økt selvstyre i Kosovo snudde imidlertid etter Titos død i 1981 og fikk en dramatisk avslutning da Milosevic kom til makten som Serbias president i 1987. Milosevics aggressive serbisk-nasjonalistiske linje nådde et foreløpig toppunkt i 1989 da Kosovos indre selvstyre ble avvirket og erstattet med et stadig hardere serbisk politiregime: Kosovoalbanere innenfor statsforvaltning og universitet mistet jobbene sine på etnisk grunnlag, kosovoalbansk eiendom ble beslaglagt, albansk språk ble forbudt i skoler og offentlig sammenheng, politiske ytringer ble forfulgt gjennom fengsling, tortur og forsvinninger (Malcolm 1998). Den repressive serbiske politikken mot kosovoalbanere gjennom store deler av 1980- og 90-tallet la ikke bare grunnlag for radikaliseringsprosessen av kosovoalbanerne og fremveksten av geriljabevegelsen UCK; avvirkningen av Kosovos indre selvstyre i 1989 var en viktig årsak til at republikker som Slovenia og Kroatia søkte å løsrive seg fra den serbisk-dominerte jugoslaviske føderasjonen få år senere. I serbernes behandling av kosovoalbanerne så de konturene av hvilken skjebne som ventet dem selv.

Jeg har vanskelig for å se at serbernes historiske argumentasjon kan brukes til å legitimere undertrykkelsen av albansk kultur i Kosovo slik den har pågått siden midten av 1980-tallet. Beskrivelsen av Kosovo som den serbiske kulturs vugge er også beheftet med betydelig mytedannelse der ikke alt vil bestå en rigorøs kildekritisk prøve. Ekstreme krav til kulturell tilpasning (les: kulturell utslettelse) basert på en blanding av historiske realiteter og myter kan – gitt dagens demografiske realiteter – vanskelig forsvares i lys av sine konsekvenser. Mye vann har rent i havet i Kosovo siden 1200-tallet og alt for mange etniske albanere bor i Kosovo til at deres rettigheter legitimt kan settes til side.

6. Opptakt til krigen¹

Krigen i Kosovo – som startet med militære trefninger mellom serbiske militære avdelinger og UCK i januar 1998 – er et logisk resultat av den konfrontasjonspolitikken Milosevic har ført i Kosovo siden 1987. Den kosovoalbanske geriljaen UCK er et ektefødt barn av serbisk undertrykking og like forklarlig som at den norske motstanden mot tysk okkupasjon økte over tid fra 1940 til 1945. UCK har i sin tur gitt Milosevic den foranledning han trengte for å sette Kosovo under militær administrasjon. Omtrent fra samme tidspunkt – mars 1998 – begynte det internasjonale samfunn å interessere seg mer aktivt for hva som foregikk i Kosovo. I mars 1998 oppfordret FNs sikkerhetsråd partene i konflikten til å arbeide for en politisk løsning (Res. 1160). I samme resolusjon ble partene satt under våpenembargo – et vedtak som rammet UCK langt hardere enn serberne. Milosevic svarte med å mobilisere det serbiske parlamentet og befolkningen til å uttale seg mot innblanding utenfra. I juli 1998 etablerte kosovoalbanerne et parlament som serberne umiddelbart erklærte ugyldig. Omtrent samtidig innledet serberne en større militær offensiv for å ta tilbake områder kontrollert av UCK. I september fastslo Sikkerhetsrådet at konflikten i Kosovo var blitt en ”fare for fred og sikkerhet i området” (Res. 1199).

Omtrent på samme tidspunkt blir det meldt om en rekke massakrer på kosovoalbanere utført av serbiske styrker. Den 9. oktober truet NATO med å intervensjonere luftmilitært i konflikten om ikke massakrene og kampene opphørte. Begrunnelsen var den humanitære situasjonen i Kosovo – i flere områder var allerede store deler av befolkningen på flukt. I forkant av NATOs luftmilitære trussel hadde Russland gjort det klart at man ville nedlegge veto i Sikkerhetsrådet mot forsøk på å godkjenne militære aksjoner mot serberne. Luftangrep ble foreløpig avverget ved at Milosevic godtok at OSSE sendte en

¹ Dette avsnittet bygger i hovedsak på Central European Online (1999): History of Conflict in Kosovo – <http://www.centraleurope.com/yugoslaviatoday/> og <http://www.centraleurope.com/special/kosovow/chrono.php3>

undersøkelsesdelegasjon til Kosovo, og serberne fikk en ny frist for trekke sine soldater ut av Kosovo.

I januar 1999 spisset konflikten seg til igjen ved nye massakrer på kosovoalbanere og nye kamper mellom serbere og UCK. NATO truet igjen med luftangrep og lederen for OSSE-delegasjonen i Kosovo, William Walker, ga serberne ansvaret for massakrer på kosovoalbanere. For å gjøre en lang historie kort: I mars 1999 valgte representanter for kosovoalbanerne å skrive under en fredsavtale – den såkalte Rambouillet-avtalen – utarbeidet av de fem stormaktene i ”kontaktgruppen” – innbefattet USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland. Serberne valgte på sin side å avvise kravet om en internasjonal fredsbevarende operasjon i Kosovo, forlot forhandlingene, og kastet det internasjonale observatørkorpset ut av Kosovo. Utenlandske journalister led snart samme skjebne. Nye serbiske hæravdelinger rykket inn Kosovo og flyktningestrømmen tiltok i styrke og begynte å krysse grenser.

Det er i ettertid ganske åpenbart at Milosevic brukte forhandlingene i Frankrike til å vinne tid og ikke hadde til hensikt å inngå en politisk avtale. Tiden ble brukt til å forberede og intensivere den største deportasjon av mennesker etter Annen verdenskrig. Spredte meldinger om overgrep og massakrer ble til en kontinuerlig strøm av flyktningeberetninger. Da NATO omsider gjorde alvor av trusselen om å bombe serbiske militære installasjoner og infrastruktur, åpnet Milosevic alle sluser for sitt program for etnisk rensing i Kosovo som utvilsomt var planlagt over tid. Målet var å skape et *fait accompli* – et Kosovo rensert for kosovoalbanere – som ikke lett lot seg rokke i ettertid. Det virker absurd å gi NATOs militære aksjon ansvaret for serbernes etniske rensing av Kosovo i lys av at kosovoalbanerne selv ønsket militæraksjonen velkommen og i lys av at Milosevic allerede ved maktovertakelsen i 1987 hadde stilt sine intensjoner til skue. Kosovoalbanerne rømte ikke fra NATOs bomber, men fra serbiske overgrep.

Forsøket på etnisk rensing av Kosovo kan bare oppfattes som en videreføring av ekstremnasjonalismens målsetting og metode slik den ble praktisert i Bosnia – også den gang med serberne i en aggressiv hovedrolle. Det er statusen som statsleder og en politisk hestehandel som er årsak til at Milosevic ikke ble tiltalt av den internasjonale domstolen for aktiv støtte til krigsforbrytelser i Bosnia. Det måtte etnisk rensing i Kosovo til for å utløse en krigsforbrytertiltale.

7. Analyse av NATOs maktbruk i Kosovo-konflikten

Dermed skulle et grunnlag være lagt for en analyse av NATOs maktbruk i Kosovo-konflikten. Denne vurderingen skal kretse om etiske og folkerettslige så vel som instrumentelle og politiske aspekter ved NATOs militære intervensjon.

7.1. Kan NATOs aksjon rettferdiggjøres?

For det første kan NATOs humanitært begrunnede bombing vurderes ut fra om den er *etisk og moralsk forsvarlig*. Enkelte vil innta et pasifistisk standpunkt og mene at bruk av væpnet makt er forkastelig uansett hvor god en hensikt. En pasifist vil mene det er en selvmotsigelse å ville oppnå fred med militære midler. Men en prinsipiell pasifistisk posisjon er vanskelig å forsvare i lys av sine konsekvenser: Så lenge det finnes ledere som er villige til å bruke makt og bare lar seg stoppe av militær motmakt, vil rendyrket pasifisme være en invitasjon til aggressive stater om å utfolde seg fritt (Vargas Llosa 1999).

Et mer rimelig utgangspunkt vil være å spørre under hvilke *betingelser* er det etisk forsvarlig å ty til bruk av militær makt? Svaret på hva som konstituerer *rettferdig* krigføring må forankres i hva man måtte mene er grunnleggende verdier verdt å kjempe for. Jeg vil mene respekten for menneskeliv og retten for etniske grupper til å bevare sin kultur er to slike normative aksiomer. Kombineres disse to hensynene med en oppfatning om at sympati og medfølelse bør ligge hos ofrene for overgrep snarere enn hos overgriperne, da kan ikke NATOs bombing ses som etisk forkastelig i utgangspunktet. I den grad NATO kan sannsynliggjøre at ikke-militære virkemidler for å hindre overgrep i Kosovo har vært utilstrekkelige, er det fullt mulig å forsvare bruk av militære midler på etisk grunnlag som det beste valg av to onder. Slik jeg ser det, sto valget mellom (i) å tillate nye Srebrenicaer (jfr. Bosnia) og full etnisk rensing av området, og (ii) å gripe inn militært for å forhindre en slik humanitær katastrofe. De politiske virkemidlene, som videre forhandlinger, hadde på dette tidspunkt utspilt sin rolle ettersom det bare var Milosevics regime som tjente på videre uthaling. Liksom Saddam Hussein ønsket å kjøpe seg tid for å utslette sporene av en Kuwaitisk stat i 1990-91, satte Milosevic pris på den tid han kunne få til iverksettelsen av sitt lenge planlagte program for etnisk rensing av Kosovo.

Neste trinn i en etisk analyse av NATOs maktbruk overfor Serbia er å ta stilling til om maktbruken i *type, innretning og omfang* står i forhold til den skade serberne har forvoldt i Kosovo. Denne *etiske proporsjonalitetsvurderingen* kan gis to presiseringer: Én versjon sier at om NATOs bombing av rest-Jugoslavia skal kunne forsvares på etisk grunnlag må den i ødeleggelse og tapte menneskeliv ikke overstige den skade serberne forvolder i Kosovo. En annen presisering normerer at

bombing av rest-Jugoslavia er etisk forsvarlig i det ødeleggelsesomfang som er nødvendig for å stoppe og reversere serbernes etniske rensing av Kosovo.

Uansett hvilken av disse to presiseringene som legges til grunn må NATOs militæraksjoner dessuten innfri kravet til at bombingene ikke skal rettes mot sivile. Sivile liv har utvilsomt gått tapt som følge av NATOs bombing. Dette har bl.a. skjedd som følge av at infrastruktur brukes til både militære og sivile formål, fordi serberne i enkelte tilfeller skal ha brukt menneskelige skjold, og fordi bombing ikke alltid utføres med den kirurgiske presisjon man kan få inntrykk av etter militære pressekonferanser. Dette er imidlertid langt fra å hevde at NATOs aksjoner i sin intensjon var rettet mot sivile. Kontrasten mellom serbernes militære prosjekt som nettopp var rettet mot å ramme sivilbefolkning og NATOs angrep på militært nyttbar infrastruktur, installasjoner og avdelinger er helt påtakelig. Alliansen brukte mye krefter – om ikke alltid med hell – på å unngå at sivile ble rammet av bombene.

Endelig kompliseres en etisk vurdering av at det er vanskelig å veie ulike typer ødeleggelser opp mot hverandre: Hvor mange broer, radaranlegg og våpenfabrikker i Serbia utgjør 1000 drepte sivilister og utallige fordrevne i Kosovo? Dette er overveielser de fleste viker unna for å gjøre, men som likevel er del av en etisk vurdering av maktbruken i Kosovo-konflikten. Her har jeg ikke et entydig svar utover å påpeke at materielle skader kan repareres mens tap av liv derimot er irreversibelt for den som rammes. Det bør også veie tungt til NATOs fordel at Milosevics regime gjennom sin årelange undertrykking av kosovoalbanerne og uvilje mot å respektere FNs oppfordringer også er ansvarlig for å ha brakt ødeleggelser over sitt eget land.

Min konklusjon er mao. at NATO i stort utkjempet en etisk forsvarlig krig om Kosovo – fordi militære virkemidler ble brukt etter at alle politiske virkemidler hadde spilt fallitt; fordi krigen hadde en reell humanitær begrunnelse; fordi NATO gikk langt i å redusere risikoen for sivile tap; og fordi NATOs militæraksjon var et mindre onde enn det sannsynlige alternativ – permanent fordrivelse av kosovoalbanerne fra Kosovo og de stygge presedenser dette ville skapt for konflikthåndtering på Balkan.

7.2. Var NATOs aksjon legal?

I forlengelsen av en etisk vurdering er det vesentlig å drøfte *legaliteten* av NATOs bombing utfra om aksjonene lar seg *juridisk begrunne* i internasjonal rett. Sentralt er her FN-pakten hvis hovedanliggende er å hegne om staters suverenitet (art. 2.7), og håndheve – om nødvendig med våpenmakt – forbudet mot maktbruk i samhandlingen mellom stater (art. 2.4). FNs sikkerhetsråd er gitt hovedansvar for å ”ivareta internasjonal fred og sikkerhet” (art. 1 og 24) og har ikke bare anledning

til å avgjøre når et fredsbrudd har funnet sted (art. 39), men dessuten fullmakt til å bestemme hvilke tiltak som skal iverksettes mot en internasjonal aggressor – innbefattet henstillinger, økonomiske sanksjoner og militære tiltak (art. 40-2). Vi ser at selv om FN-pakten som hovedregel kriminaliserer maktbruk, så har ikke paktens faddere fratatt medlemslandene rett til militært selvforsvar som svar på et forutgående angrep. FN-pakten er innrettet mot fred, men den er ikke et pasifistisk dokument.

I hvilken forstand kan NATOs bombing hjemles i FN-pakten og andre deler av internasjonal rett? FNs sikkerhetsråd henstilte til serberne å avslutte forfølgelsen av kosovoalbaniere og trekke militære styrker ut av Kosovo. Slobodan Milosevics regime motsatte seg denne oppfordringen. Den juridisk sett logiske oppfølgingen av denne unnlåtelsen burde ha vært at FNs sikkerhetsråd fattet et vedtak som godkjente maktbruk mot Serbia om landet fortsatt unnlot å etterkomme Sikkerhetsrådets anmodning. Det var dette Irak fikk erfare i Gulf-konflikten. I Kosovo-konflikten – som under Den kalde krigen – abdiserte imidlertid FNs sikkerhetsråd i mangt som ivaretaker av ”internasjonal fred og sikkerhet” – i dette tilfellet fordi Kina og Russland gjorde det klart at de vil nedlegge veto mot resolusjonsforslag som gikk inn for godkjenning av militæraksjoner mot Milosevics politikk i Kosovo. Formelt manglet derfor NATO en eksplisitt FN-godkjenning for bombingene av serbiske mål.²

I art. 51 i FN-pakten heter det imidlertid at ”ingenting i pakten skal svekke den naturlige rett til individuelt og kollektivt selvforsvar...inntil Sikkerhetsrådet har iverksatt de nødvendige tiltak...”. Denne formuleringen, samt art. 53 som gir regionale organisasjoner en rolle i ivaretagelsen av internasjonal fred og sikkerhet, kan et godt stykke på vei brukes til å rettferdiggjøre NATO-bombing i en situasjon der Sikkerhetsrådet ikke er vedtaksdyktig.

Mot dette kan innvendes at art. 51 i første rekke er myntet på *internasjonale* konflikter: Kosovo-konflikten var en borgerkrigskonflikt, og dermed et ”indre anliggende” (art. 2.7), og følgelig ikke noe andre stater eller NATO hadde noe med. Det var denne paragrafen Saddam Hussein forsøkte å gjemme seg bak da han

² Det er langt fra unikt at stater eller andre sammenslutninger av stater (internasjonale organisasjoner eller ad hoc sammenslutninger) intervensjoner i konflikter som FNs sikkerhetsråd politisk er ute av stand til å engasjere seg i: Dette var den langt hyppigst forekommende situasjonen under Den kalde krigen. I Uniting for Peace-resolusjonen av 1950 tok endog FNs generalforsamling konsekvensen av Sikkerhetsrådets handlingslammelse (denne gang pga. sovjetisk veto) og tildelte seg selv kompetanse til å ”ivareta internasjonal fred og sikkerhet” (les: intervensjon militært) i situasjoner der Sikkerhetsrådet er ute av stand til å ivareta sin hovedoppgave. Det var Generalforsamlingens inn gripen som gjorde det mulig for amerikanske og andre vestlige styrker å kjempe under FN-flagg i Korea-krigen 1950-54. Generalforsamlingen tok under Uniting for Peace-resolusjonen dessuten initiativ til å godkjenne opprettelsen av ”United Nations Security Force” (UNSF) Vest-Guinea i 1962. Av politiske grunner ønsket ikke Østblokken denne intervensjonen håndtert i Sikkerhetsrådet (Fermann 1992). Det er altså ikke unikt at andre organer eller organisasjoner – med eller uten godkjenning av FNs sikkerhetsråd – engasjerer seg i håndteringen av konflikter. Det som er unikt i Kosovo-konflikten er snarere at NATO var den organisasjon som påtok seg konflikthåndteringsansvaret etter at FNs sikkerhetsråd og OSSE på mange måter hadde kommet til kort.

hærtok Kuwait med begrunnelsen at det dreide seg om en ”tilbakeføring av Kuwait som Iraks nittende provins”.³ Milosevic insisterer likeledes på at Kosovo var en del av Serbia og således ikke et anliggende for verdenssamfunnet. I tilfellet Kosovo er dette argumentet langt på vei gyldig i den forstand at ikke noe land eller internasjonal sammenslutning av stater enda har anerkjent Kosovo som selvstendig stat.

Det er likevel to vektige grunner for at NATO legitimt kunne gripe inn i Kosovo-konflikten: For det første har Milosevic selv bidratt til å internasjonalisere konflikten gjennom de flyktingestrømmer han allerede før NATO-bombingen hadde skapt. Således konstaterte FNs sikkerhetsråd allerede i september 1998 at Milosevics destabiliserende politikk i Kosovo var en ”trussel mot internasjonal fred og sikkerhet” (art. 1) på Balkan innenfor rammen av kap. VII i FN-pakten. Dette kan brukes som en indirekte legitimering av NATOs militæraksjon. Endelig kan NATO finne støtte i menneskerettighetene – herunder også FN-paktens forord – for å intervensjonere i konflikten på et rent *humanitært* grunnlag. Gjennom hele 90-tallet har FNs sikkerhetsråd bidratt til å øke menneskerettighetenes juridiske status ved å eksplisitt forankre sine fredsbevarende og andre operasjoner i ”humanitære hensyn”. *Det er nettopp gjennom en slik praksis at ny sedvane og ny rett skapes i internasjonal politikk.*

Så selv om NATO mangler en direkte godkjenning fra Sikkerhetsrådet, kan NATOs aksjoner hjemles i andre deler av FN-pakten og i menneskerettighetene, samt i den presedens som tidligere er skapt for at andre organer eller organisasjoner kan overta ansvaret for ”internasjonal fred og sikkerhet” når FNs sikkerhetsråd av politiske grunner er ute av stand til å ivareta dette ansvaret (jfr. note 2 ovenfor). En for stor vektlegging av fraværet av en bekreftende FN-resolusjon vil kunne føre til den makabre konklusjon at NATO av *formaljuridiske grunner* ikke burde ha grepet inn militært *selv om* dette utvilsomt var en avgjørende forutsetning for å stoppe og reversere serbernes etniske rensing i Kosovo.

Det er beklagelig at FN gjennom sin handlingslammelse i Kosovo-konflikten har fått undergravet sin autoritet. Men det ville vært langt verre om en slik handlingslammelse skulle frata andre sammenslutninger av stater – som NATO – muligheten for å gripe inn for å forsvare menneskerettighetene slik de står beskrevet i innledningen til FNs egen grunnlov. Det hører til sjeldenhetene i internasjonal politikk at en regional allianse legger humanitære hensyn til grunn for praktisk politikk. At NATO etter hvert også kom til å knytte betydelig prestisje til utfallet av den militære konfrontasjonen med Milosevics regime, reduserer ikke den grunnleggende humanitære motiveringen av intervensjonen. Om NATOs militære engasjement for kosovoalbanerne bidrar til å styrke menneskerettighetene

³ For en normativ analyse av maktbruk i Gulf-konflikten 1990-91, se (Fermann 1994).

som norm i internasjonal politikk, vil dette gjøre det litt vanskeligere for selvrettferdige fascistiske regimer med ulike maskeringer å gjemme seg bak statssuverenitetsprinsippet når de skulle finne det for godt å ta livet av eller fordreie deler av sin egen befolkning.⁴

7.3. Var NATOs aksjon formålstjenlig?

Etter en etisk og folkerettslig vurdering av NATOs militære engasjement i rest-Jugoslavia er det vesentlig å drøfte de instrumentelle sidene ved luftinnsats som virkemiddel. En instrumentell hensiktsmessighetsvurdering forsvaret bruk av de tilgjengelige midler som mest effektivt fører til målet. En mål-middel-vurdering utføres best av pragmatikeren som har is i magen, god innsikt i praktisk logikk, og som makter å holde seg ajour med bevegelige målsettinger og virkemidler som kan bli politisk mulige eller umulige fra uke til uke.

Rambouillet-prosessens middel var forhandlinger og diplomatisk press. Det var ikke nok til å overbevise Slobodan Milosevic om at stormaktens oppskrift (innbefattet Russland) for en politisk løsning av Kosovo-konflikten var et rimelig kompromiss: Etter diplomatisk press aksepterte kosovoalbanerne fredsplanen som bl.a. innebar (i) en tilbaketrekking av serbiske styrker fra regionen, (ii) en anerkjennelse av rest-Jugoslavias fortsatte suverenitet over Kosovo, og (iii) utplasseringen av en internasjonal styrke for å overvåke situasjonen.⁵ Kosovoalbanerne hadde vansker med punkt (ii), men firet til slutt. Milosevic avviste på sin side kravet om serbisk militær tilbaketrekning og utplasseringen av en internasjonal overvåkingsstyrke.

På denne bakgrunn: Hvilken *kombinasjon og sekvens* av virkemidler synes mest effektive for å stoppe den etniske rensingen av Kosovo og skape grunnlag for tilbakevending av flyktninger? Et svar på spørsmålet må starte i en analyse av Milosevics politiske intensjoner og maktmidler. Intensjonene synes klare nok i lys av det serbiske regimets politikk først i Bosnia og senere også i Kosovo: Under dekke av å ville holde Jugoslavia samlet, har Milosevic i realiteten søkt å utbre et serbisk imperium med midler vi gjenkjenner som del av nazismens metode. At serberne kjempet mot tyskerne og et fascistisk og kroatisk-dominert Ustasja-regime under Annen verdenskrig, kan vanskelig brukes som unnskyldning for at en folkevalgt serbisk leder i Bosnia og i Kosovo tar i bruk de samme metoder. For en aggressiv nasjonalistisk statsleder som Slobodan Milosevic er det ikke plass for

⁴ For en debatt i Aftenposten om Rambouillet-avtalen og om det folkerettslige grunnlaget for NATOs intervensjon, se (Borchgrevink 1999b; Torvind og Rømning 1999; Rømning 1999; Steigan 1999a,b,c; Nilsen 1999a,b,c; Bjørkeng 1999; Savik 1999). Tilsvarende debatter er blitt ført i andre riksaviser som Dagbladet og VG – ofte på kronikkplass.

⁵ For en full presentasjon av Rambouillet-avtalen, se <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/balkans/documents.htm>

andre etniske grupperinger. Etnisk rensing er den logiske forlengelse av en slik politisk plattform.

Hvis dette er en rimelig realistisk beskrivelse av Milosevics intensjoner, følger det at forhandlinger på mer balanserte vilkår er dømt til å mislykkes: Når den ene parts målsettinger forutsetter den annen parts fordrivelse, er det ikke mye å forhandle om.

Rambouillet-prosessens havari bekrefter denne argumentasjonen. Dermed er det også rimelig å slutte at utfallet av Kosovo-konflikten primært ville bli bestemt av maktforhold og partenes vilje til å bruke militær makt. Langs denne dimensjonen har det, pga. FNs våpenembargo, vært "rått parti": Mens serberne har trukket på et av Europas største våpenarsenaler, hadde kosovoalbanerne lenge bare håndvåpen og UCK-geriljaen å forsvare seg med. Dermed manglet Milosevic et militært incentiv til å gi etter for FNs og NATOs krav. Min analyse av Milosevics intensjoner og erfaringen med serberne i Bosnia, peker begge entydig i retning av at det eneste som kunne bidra til å kjølne serbernes offensive og aggressive politikk i Kosovo, var militær motmakt.

NATO-bombingen var i første rekke rettet inn mot å øke kostnadene for serberne ved fortsatt krigføring og etnisk rensing i Kosovo. Etter mange uker med luftoperasjoner lyktes NATO – til manges overraskelse – å få gjennomslag for de politiske kravene i Rambouillet-avtalen også hos serberne. Dette er så vidt jeg vet den eneste konflikt der luftvåpen praktisk talt alene har vært nok til å vinne en større militær konfrontasjon. Men lenge så NATO-bombingen ut til å være utilstrekkelig og utfra en militær hensiktsmessighetsvurdering var det kontraproduktivt at NATO allerede i utgangspunktet utelukket bruk av bakkestyrker i Kosovo. Utfra en hensiktsmessighetsvurdering var det også beklagelig at flystyrkene ble pålagt begrensninger som reduserte både omfanget og effektiviteten av luftoperasjonene. Dette bidro utvilsomt til å forlenge krigen og lidelsene for kosovoalbanerne og den serbiske sivilbefolkningen.

I det store og hele vil jeg likevel konkludere med at NATOs luftoperasjoner, kombinert med et intenst krigsdiplomati, var en nødvendig betingelse for å få serberne til å akseptere Rambouillet-avtalen. Uten disse operasjonene er det liten tvil om at Milosevics regime ville fullført den etniske rensingen av Kosovo for dets kosovoalbanske majoritet. At flere elementer må på plass for at fred skal etableres i området er utvilsomt. Dette kan imidlertid ikke brukes som ledd i en instrumentell kritikk av NATO-aksjonen ettersom intervensjonen hadde en mer begrenset og umiddelbar operasjonell og politisk motivering; stoppe den etniske rensingen av Kosovo og tvinge serberne til å akseptere Rambouillet-avtalen. Det er disse to kriteriene som er målestokk for vurdering av NATO-aksjonens effektivitet.

7.4. NATOs aksjon som det politisk mulige

Endelig kan NATOs militære aksjon mot rest-Jugoslavia vurderes i lys av hva som har vært politisk mulig å bli enig om. Uansett hvor godt eller dårlig etisk og juridisk begrunnet en aksjon måtte være, og uansett hvor gjennomtenkt forhold man måtte ha til hva som best kunne presse serberne til forhandlinger på et meningsfullt politisk grunnlag, er det graden av sammenfall mellom de involverte aktørenes politiske interesser som langt på vei avgjør hvilke tiltak som faktisk blir – eller ikke blir – iverksatt. For eksempel ville det ikke blitt noen NATO-bombing om serberne hadde vært villige til å inngå et politisk kompromiss om Kosovo. Videre var det kryssende politiske interesser i FNs sikkerhetsråd som satte bom for en væpnet aksjon med FN-godkjenning. Endelig satte politisk uenighet innenfor NATO-alliansen, samt uvilje mot å akseptere militære tap, klare grenser for hvilke militære virkemidler NATO kunne ta i bruk. Dette var den direkte årsaken til at luftstyrkene bombet fra stor høyde og utenfor rekkevidde av serbisk antiluftsskyts og til at NATO ventet til en avtale med Milosevic var på plass før man rykket inn i Kosovo med bakkestyrker.

8. Postscript om fredens kår i Kosovo

Politiske konstellasjoner vil også være avgjørende for hvilke personer det er mulig å trekke til ansvar for ”forbrytelser mot menneskeheten”, hvilken type politiske løsninger det kan bli tale om for Kosovo i årene som kommer, og med hvilken takt det er mulig å få til en gjenoppbygging av Kosovo og Serbia.

Fordi interessemotsetningene er sterke og tilsynelatende uforenlige er det vanskelig å se for seg at det i overskuelig fremtid er grunnlag for noe annet enn en *væpnet fred* i Kosovo. Reell konfliktløsning eller bileggelse av konflikt hører derfor den fjernere fremtid til.⁶ Væpnet fred er likevel langt å foretrekke fremfor krig. For at en væpnet fred skal være stabil, kreves tilnærmet militær balanse mellom partene i konflikten. Dette innebærer at den FN-godkjente og NATO-ledede KFOR-styrken⁷ må opprettholde et militært nærvær i Kosovo i lang tid fremover. Alternativet er å bygge opp kosovoalbanernes militære kapasitet til et nivå som gjør at de selv kan balansere serberne militært.

Samtidig er det vesentlig at UCK med sin tildels ekstremnasjonalistiske politiske plattform ikke blir så sterk at organisasjonen truer utviklingen av demokrati blant kosovoalbanerne. Flere NATO-land har lenge vært skeptiske til å satse på UCK og denne holdningen er ikke blitt svekket etter at KFOR-styrkene med stor møyse har

⁶ For en drøfting av fredsbegrepet, se (Fermann 1992: 17-19).

⁷ For relevant sikkerhetsrådsresolusjon, se <http://www.nato.int/kosovo/docu/u990610a.htm> Avtalen som regulerer russisk deltakelse i KFOR er gjengitt i <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990618a.htm>

søkt å ta effektiv kontroll i Kosovo. Men det er også mye som tyder på en økende skepsis blant kosovoalbanere i byene mot at UCK skal bli for dominerende i det politiske landskap. Vesten bør – på ulike måter – gi støtte til det som kan se ut til å være en gryende utvikling mot større politisk pluralisme i Kosovo blant kosovoalbanerne. En slik utvikling er ikke bare en nødvendig – om enn ikke tilstrekkelig – betingelse for senere bileggelse av konflikten med Serbia, men dessuten en forutsetning for en type fredelig sameksistens med de få gjenværende og legitimt tilstedeværende serberne i Kosovo. Lederen av Kosovos Demokratiske Liga (LDK), Ibrahim Rugova, fikk kosovoalbanernes tillit i valg i 1998. Han har demonstrert et demokratisk og kompromissorientert sinnelag, og synes igjen å ha økende oppslutning blant kosovoalbanerne. I den grad vestlige land kan gi et bidrag til å styrke utviklingen av politisk pluralisme og demokrati i Kosovo vil dette utvilsomt øke feltet av mulige fredsløsninger i området.

Det er derimot liten grunn til å oppfatte den serbiske opposisjonen som selve nøkkelen til en fredelig utvikling i Kosovo. Dessverre har den gjentatte ganger vist at den verken er stor nok eller godt nok samlet til å utfordre Milosevics regime. Den serbiske befolkning har dessuten gang på gang gitt støtte til Milosevics regime i valg. Jeg er derfor skeptisk til forestillingen om at et nytt serbisk regime vil innta et fundamentalt nytt syn på Kosovo. Snarere er det slik at Milosevic har hatt bred støtte i det serbiske folket for den undertrykkelsespolitikk han har ført i Kosovo siden 1987. Det store deler av opposisjonen nå kritiserer ham for, er ikke at han *gikk til krig*, men at han *tapte den* og dermed sviktet kosovoserberne hvorav mange klokkelig har unndratt seg kosovoalbanernes hevn ved å flykte fra Kosovo. Milosevics program for etnisk rensing av Kosovo var mulig å iverksette nettopp fordi de politiske motpolene i Serbia faktisk kan enes om én ting – nemlig at Kosovo er serbisk territorium og således bør domineres av serbere og gjennomsvyes av serbisk kultur.

Den liberale opposisjonen i Serbia er ganske marginal og det har vært klare grenser for hvor langt den har vært villig til å gå i retning av nasjonal selvransakelse etter krigen. Det er enda mindre grunn til å sette sin lit til Den ortodokse kirken og Det serbiske vitenskapsakademiet: Disse har lenge opptrådt som premissleverandører for serbisk ekstremnasjonalisme. Den politiske kulturen i Serbia tilhører således i mangt fortsatt tredveårenes Europa. Dermed er det ikke sagt at Vesten ikke bør støtte den demokratiske opposisjon i Serbia. Mitt poeng er at man ikke må ha overdrevne forventninger til hva et politiske regimeskifte i Serbia kan avstedkomme for Kosovo og for freden på Balkan.

Av disse og andre årsaker ser jeg det som urealistisk at Kosovo forblir en del av Serbia. Per november 1999 tyder mye på at USA er i ferd med å trekke den samme konklusjonen.

Det punkt i Rambouillet-avtalen som sier Kosovo skal være en integrert del av Serbia ble mye av en anakronisme i det øyeblikk Milosevics regime startet den etniske rensingen i Kosovo for alvor. Det tilnærmedesvis fraværet av serbisk selvransakelse bekrefter at Serbia ikke er kvalifisert til å forvalte Kosovo.

På noe sikt bør derfor Kosovos innbyggere gjennom valg få avgjøre sin fremtidige politiske tilknytning. Da vil valget reelt stå mellom selvstendighet og albansk tilknytning. Jeg tror kosovoalbanerne vil velge å søke beskyttelse i et utvidet Albania om toneangivende land tillater det – også fordi Kosovo knapt alene er en levedyktig økonomisk enhet. Denne tilknytningen vil trenge en sikkerhetspolitisk garanti i lang tid fremover. Samtidig er det avgjørende at i første rekke EU gir økonomiske incentiver til en demokratisk og fredelig utvikling i området. Det er vesentlig at slik støtte gjøres *betinget* av at både Serbia og Albania arbeider i retning av fredelig sameksistens, og oppgir ambisjonene om å samle alle sine etniske slektinger innenfor samme stat. Slike ambisjoner ender i forferdelse i et område der den etniske mosaikk aldri noensinne har sammenfalt med statsgrensene.

Fremtiden til de noen titusener serbere som fortsatt bor i Kosovo er usikker. Det er ikke vanskelig å forstå hvorfor kosovoalbanerne etter krigen har latt sin vrede gå utover kosovoserberne. Det er en historiens ironi at Milosevics regime, hvis mål var å gjøre Kosovo serbisk også i kulturell forstand, gjennom sin ekstreme politikk og den kjedereaksjon av hendelser regimet dermed kom til å utløse, har oppnådd å *svekke* det serbiske nærværet i Kosovo som siden den Annen verdenskrig ikke har utgjort mye mer enn 10% av folketallet. Opp til 180.000 serbere har flyktet fra Kosovo etter krigen. I ettertid kan man fastslå at serberne hadde vunnet på å akseptere Rambouillet-avtalen på et langt tidligere tidspunkt.

Utdrivelsen av kosovoserbere er i kvalitet, om enn ikke i omfang, like kritikkverdig som det serbiske regimets tidligere utdrivelse av kosovoalbanere. Spørsmålet i dag er om Vesten kan bidra til å hindre at Kosovo fullstendig tømmes for kosovoserbere og dermed ivareta noe av Rambouillet-avtalens intensjonen om et fleretnisk Kosovo? Det er åpenbart ikke nok med naive henstillinger om kosovoalbansk moderasjon og toleranse. I kosovoalbanske ører høres slik argumentasjon ut som fred uten rettferdighet. Kosovoalbanerne opplever sin vrede som rettferdig og det avdekkes ukentlig massegraver som underbygger en slik oppfatning.

Derfor er fredelig sameksistens mellom albanere og gjenværende serbere i et udelt Kosovo betinget av at personer som har beordret og utført massakrer og andre overgrep blir trukket til ansvar for sine handlinger – enten disse fortsatt befinner seg i Kosovo eller er flyktet til Serbia. Om en slik prosess skal utvikle seg til *simpel hevn* eller til et *legitimt krigsforbryteroppgjør* vil i høy grad avhenge av

hvem som blir gitt ansvaret for at rettferdighet skal skje fyldest: Om partene selv overlates ansvaret for straffeforfølgelse er det mye som tyder på at kosovoserbere vil bli straffet ikke bare utfra legitime krigsforbryter-kriterier, men dessuten forfulgt på rent etnisk grunnlag. Sistnevnte er ikke akseptabelt.

Om krigsforbryteroppjøret skal legge grunnlag for fredelig sameksistens mellom albanere og serbere i Kosovo er det avgjørende at dette arbeidet tas hånd om av en tredjepart og at det skjer med tilstrekkelig tyngde, legitimitet og konsekvens. Det er imidlertid mye som tyder på at FNs krigsforbryterdomstol for det tidligere Jugoslavia og KFOR *ikke i tide* vil makte å gjennomføre et forsvarlig rettsoppgjør – fordi KFOR har begrenset kapasitet til å innhente krigsforbrytere i Kosovo, fordi mange krigsforbrytere skjuler seg i Serbia og ikke kan nås, og fordi enkelte vestlige land stiller seg tvilende til om et omfattende krigsforbryteroppgjør vil gagne stabiliteten på Balkan.

Om krigsforbryteroppjøret i Kosovo ofres på ressursmangelens, utålmodighetens og den politiske hestehandelens alter, er det rimelig å anta at kosovoalbanerne vil lese dette som en oppfordring til å ta loven i egne hender og bevirke til at gjenværende kosovoserbere – med eller uten blod på hendene – flykter fra Kosovo eller konsentrerer seg i områder der de kan stå under KFOR-styrkens beskyttelse. Sistnevnte prosess er underveis og vil kunne danne grunnlaget for en fremtidig deling av Kosovo i en mindre del tilsluttet Serbia og en større del knyttet til Albania. Såvel et *serber-tomt* som et *delt* Kosovo vil kunne representere stabile løsninger på væpnede premisser. Det ligger i sakens natur at begge disse utfallene – som etter min oppfatning er de mest sannsynlige – er langt fra visjonen om et fleretnisk Kosovo i skjønn forening. Til gjengjeld vil både kosovoalbanere og kosovoserbere kunne oppnå større sikkerhet for ikke å bli forfulgt på et rent etnisk grunnlag. Det er ikke så lite i lys av de karrige kår for fred som råder i området.

Litteratur

Bjørkeng, Per Kristian (1999): "Forskere uenig om fredsavtalen fra Rambouillet", *Aftenposten*, 28. mars.

Borchgrevink, Aage (1999a): *Bakgrunnen for konflikten i Kosovo og OSSEs rolle*, Oslo: Det sikkerhetspolitiske bibliotek, nr. 3, s. 1-12.

Borchgrevink, Aage (1999b): "I krig med historien", kronikk i *Aftenposten*, 22. juni.

Fermann, Gunnar (1999): "Aspekter ved NATOs konflikthåndtering (I og II)", dobbelt-kronikk i *Adresseavisen*, 20. og 21. april.

Fermann, Gunnar (1994): "Retorikeren, analytikeren og den prinsipielle observatør: Maktbruk og berettigelse i Gulf-konflikten", *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 10, s. 289-306.

Fermann, Gunnar (1992): *Internasjonal fredsbevaring 1956-1990: En sammenliknende undersøkelse*, Oslo: Institutt for forsvarsstudier – Forsvarsstudie nr. 5.

Helle, Halvard (1999): "En ny atomtid har startet", *Dagbladet*, 28. oktober.

Lund, Terje (1999): *Interne konflikter og humanitær intervensjon*, Oslo: Det sikkerhetspolitiske bibliotek, nr. 3, s. 13-23.

Malcolm, Noel (1998): *A Short History of Kosovo*, London: MacMillan,

Mønnesland, Svein (1999): *Før Jugoslavia, og etter*, Oslo: Sypress forlag.

Nilsen, Kjell Arild (1999a): "Rambouillet, Dayton og likhet mellom avtalene", *Aftenposten*, 24. juni.

Nilsen, Kjell Arild (1999b): "Pål Steigans korstog", kronikk i *Aftenposten*, 7. juni.

Nilsen, Kjell Arild (1999c): "Tvilsom historieskriving", *Aftenposten*, 11. mai.

Rømming, Hå Nils (1999): "Eventyret om Rambouillet-avtalen", *Aftenposten*, 17. juni.

Savik, André (1999): "Flukten fra Rambouillet", kronikk i *Aftenposten*, 2. juni.

Stavenhagen, Rodolfo (1996): *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, London: MacMillan Press.

Steigan, Pål (1999a): "Nilsen i NATOs tjeneste", kronikk i *Aftenposten*, 16. mai.

Steigan, Pål (1999b): "NATO bryter med folkeretten", kronikk i *Aftenposten*, 27. mai.

Steigan, Pål (1999c): "Kosovo-debatten – den hvite manns byrde?", kronikk i *Aftenposten*, 26. april.

Torvund, Helge og Hå Nils Rømming (1999): "Om brotverk i krig og fred", *Aftenposten*, 22. juni.

Vargas Llosa, Mario (1999): "Den besværlige pasifismen", kronikk i *Aftenposten*, 3. juni.