

DAGENS NYHETER, OCTOBER 3RD 2003

ESSÄN DEN 3 OKTOBER 2003

Hur genomförs ett fredsbygge när en stat störtat samman? Bosnien var ett politiskt laboratorium, men har blivit en mardröm.



Foto: Amel Emric

Bosnien har blivit en stat där utlänningar bestämmer. Men demokrati kan inte påbjudas uppifrån, den måste växa nerifrån.

Bosnien, Kosovo, Afghanistan, Irak...

Det hörs inte mycket från Balkan längre. Åtta år efter freden i Dayton som satte punkt för kriget i Bosnien-Hercegovina och drygt fyra år efter bombkriget i Kosovo är nyheterna från Balkan förvisade till notisspalterna. Rättegången mot Slobodan Milosevic vid FN:s krigsförbrytartribunal i Haag går snart in på sitt tredje år och i enklare nyhetsrapportering kan man få läsa att Serbien alltmer liknar ett normalt land i Europa. Det sista påståendet är dock inte på minsta sätt sant och av före detta Jugoslaviens fem efterföljarstater är det bara Slovenien som med någon rätt kan göra anspråk på normalitetsstämpeln. Ingenting är heller normalt i Bosnien-Hercegovina, som var krigets svåraste offer.

BOSNIEN HAR FÅTT mer expertbistånd än någon annan av de jugoslaviska efterföljarstaterna och har under åren efter fredsavtalet varit något av ett politiskt laboratorium, där unga och ambitiösa statsvetare har provat sina teorier om hur man bäst går till väga för att reparera en "failed state", en kollapsad stat. Resultatet är inte helt imponerande, trots framsteg på många områden; Bosnien har blivit en politologisk mardröm med 14 regeringar och lagstiftande parlament med ofta oklar och motstridande kompetens. Samtidigt är fattigdomen djup och den ekonomiska verkligheten blek; Bosnien räknas i dag som en av världens mest korruperade stater.

Det ser inte mycket bättre ut i grannländerna. Större delen av västra Balkan bär ännu på olösta konflikter och är föremål för intensiv uppmärksamhet av omvärlden. Den internationella närvaron är massiv, med tusentals fredssoldater under Natoledning i Kosovo och Bosnien eller under EU-flagg i Makedonien, internationella polismissioner, diplomater, EU-observatörer och härskaror av civila experter från internationella organisationer och frivilligorganisationer. Samt, naturligtvis, förstulna spanare från ett stort antal underrättelsetjänster som rapporterar hem om varje tecken på ny krigsoro.

MED UTGÅNGSPUNKT i erfarenheterna på Balkan förs nu en intensiv och ibland till och med upphetsad global debatt mellan experter på konflikt hantering om hur man bäst bör gå till väga i ett fredsbygge i en sammanstörtad stat, vilka modeller och vilka metoder som verkligen är flyttbara till nya konfliktområden. Det är samma problem som experterna grubblar över i andra kollapsade stater, som Afghanistan och Irak. Vad och hur mycket kan utländska experter utan kunskap och erfarenhet av lokal kultur och lokal politik få bestämma? Var går gränsen där välvilligt fredsbygge blir kolonial despotism? Hur påverkar och förändrar det ett litet utvecklingsland när tusentals högavlönade experter landar likt fallskärmstrupper och försöker införa främmande modeller hämtade från till exempel fransk rättskipning, svenska offentlighetsregler eller brittisk mediepolitik?

Ett litet hörn av denna debatt befinner sig nästa vecka i Stockholm, när Folke Bernadotte-akademien håller en tvådagarskonferens om vad världen har lärt av fredsbygget på västra Balkan. Daytonfredens arkitekt Richard Holbrooke, den förste civile fredssamordnaren i Bosnien Carl Bildt, samt de tidigare och nuvarande cheferna för FN-administrationen i Kosovo Bernhard Kouchner och Harri Holkeri finns bland panelisterna. För kanske första gången sedan Rambouilletförhandlingarna på våren 1999 ska en ledande serbisk politiker, Serbien-Montenegros utrikesminister Goran Svilanovic, sitta vid samma mötesbord som en ledande kosovosk politiker, Kosovos premiärminister Bajram Rexhepi.

ETT AV DE intressantaste inläggen i debatten om hur fred kan byggas levererades i juli av två experter från policyinstitutet European Stability Initiative (ESI) i Berlin, Gerald Knaus och Felix Martin, med artikeln "Travails of the European Raj". Normalt borde en artikel i en smal statsvetenskaplig facktidskrift inte skapa svallvågor utanför en krets av specialister, men Knaus och Martins artikel möttes av enorm uppmärksamhet och har under sommaren varit föremål för en upprörd debatt, bland annat i tidningar som The Guardian och Frankfurter Allgemeine.

Knaus och Martin riktar in sin kritik mot den höga representanten (The Office of the High Representative, OHR), den internationella myndighet som leder den civila fredsprocessen i Bosnien, som de liknar vid "The Raj", den brittiska kolonialadministrationen i Indien. Under den första höga representanten Carl Bildt var OHR en myndighet med ett begränsat mandat. OHR var garant för fredsavtalet och skulle ge parterna en hjälpande hand i fredsprocessen. Carl Bildt hade ingen

formell makt mer än tyngden hos en ledande utländsk politiker som också var ombud för ett antal av världens ledande stater. OHR var vid denna tid en liten verksamhet med något hundratal anställda. Fredsarbetet gick trögt och reformtaket var plågsamt långsam. Till och med självklarheter, som att avsätta den krigsförbrytelseåtalade bosnienserbiske presidenten Radovan Karadzic, krävde nästan övermänskliga förhandlingsinsatser.

TVÅ ÅR SENARE, under den andra höga representanten Carlos Westendorp från Spanien, var allt förändrat. Den höga representantens kontor svälde till en byråkrati med mer än 700 anställda, huvudsakligen högbetalda utländska experter, som slukade en miljardbudget. På senhösten 1997 inträffade en stor förändring när The Peace Implementation Council, "fredsverkställighetsrådet", av diplomater och utrikesministrar från de stater som garanterar fredsavtalet, vid ett möte på Petersberg utanför Bonn beviljade den höga representanten svepande nya fullmakter. Den höga representantens "Bonn powers", som de kom att kallas, gav honom rätt att besluta om lagar som parterna inte själva kunde bli överens om och att avsätta valda politiker som ansågs motarbeta fredsprocessen.

Inledningsvis användes "Bonn powers" endast sporadiskt och vid tydliga hot mot fredsarbetet, men mycket snart exploderade bruket av den höga representantens nya, närmast diktatoriska befogenheter. I korridorerna på Petersberg 1997 talades det om att den höga representantens nya rättigheter var en nödbroms, en yttersta åtgärd när ingenting annat hjälpte. Att, till exempel, avsätta den konstant obstruerande serbiske presidentrådsmedlemmen Momcilo Krajisnik skulle vara omöjligt, en "atombomb", sades det. Krajisnik försvann vid ett val (han väntar nu på rättegång i en cell i krigsförbrytartribunalens häkte i Haag), men sex år senare har den höga representanten redan två gånger avsatt presidentrådsmedlemmar, det vill säga i realiteten statschefer i en nominellt självständig stat i Europa.

DETTA ÄR OCKSÅ kärnan i Knaus och Martins kritik: med "Bonn powers" har Bosnien blivit en stat där utlänningar bestämmer den politiska dagordningen, genomför besluten och med godtyckliga sanktioner bestraffar dem som vägrar att verkställa dem. Nyckelreformer genomförs med dekret från OHR:s hårdbevakade vita kontorspalats i Sarajevostadsdelen Skenderija. OHR tolkar självt sitt mandat och har i praktiken obegränsad juridisk makt. OHR kan avsätta presidenter, domare och borgmästare utan att besluten underställs en oberoende besvärmyndighet. Den höga representanten kan inlägga veto mot ministerkandidater utan att förklara sig offentligt. OHR kan skapa nya institutioner utan att ta hänsyn till statsbudgeten och den bosniska skattebetalaren. OHR är visserligen utsatt för möten ett par gånger om året av jäktade diplomater från fredsverkställighetsrådet, men rådets rapporter författas av OHR:s egna tjänstemän som också gör upp dagordningen för rådets möten.

Rätten att avsätta valda personer, som var tänkt att bli en yttersta nödbroms, används nu svepande och bär ofta drag av kollektiv bestraffning, som när Carlos Westendorp i november 1998 avsatte 22 personer på samma dag. I slutet av 2002 hade mer än 100 personer avsatts av den höga representanten, utan minsta antydning till transparent rättsprocess och utan att de avsatta hade haft möjlighet att överklaga besluten.

VARJE NY HÖG representant har använt "Bonn powers" mer än sin företrädare. Carlos Westendorp tog i genomsnitt fyra tvååriga beslut i månaden, under hans efterträdare Wolfgang Petritsch tredubblades den siffran. Den liberale brittiske politikern Paddy Ashdown, som är den nuvarande höga representanten, beordrar i genomsnitt 14 dekret varje månad. OHR, som åtta år efter fredsavtalet borde vara under avveckling, tycks snarare göra allt för att permanenta sin närvaro i Bosnien.

Paddy Ashdown har inte oväntat slagit mycket hårt tillbaka mot Knaus och Martin. Han lär dessutom ha tagit kritiken personligt och har genom sin personliga presstalesman avvisat anklagelserna som "absurda" och "föråldrade". "Ashdown använder sina befogenheter för att föra Bosnien snabbare i riktning mot Europa", säger hans talesman. Men just i detta påståendet ligger kanske det grundläggande problemet. Demokrati kan inte påbjudas uppifrån, den måste växa nerifrån. OHR:s maktbefogenheter har kört in en käpp i hela det demokratiska systemet. I dag är det inte i första hand med valda politiker en bosnisk medborgare ska argumentera, föra debatter och påverka. Man når längre med att bearbeta de välvilliga unga experterna i OHR-palatsets dunkla korridorer, ty det är där den verkliga makten ligger och i stället har det reguljära politiska livet tryckts ner i en tillvaro som passiv socialvårdsklient.

Detta är också en debatt som måste fortsätta, för Irak och Afghanistan är inte de sista exemplen på "failed states" och Paddy Ashdown är inte den siste vicekung som ska slita med nationsbyggandets paradoxer.

Christian Palme

Debatten kan följas på www.esiweb.org