

Norske visjoner og balkanske realiteter

Fredsmebling på Balkan 1993-1995



Ingrid Olstad Busterud

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Vår 2010

Forside: Aten, Hellas 1. mai 1993. Thorvald Stoltenberg og Jan Egeland med sine
fredsmeglerkollegaer Cyrus Vance og David Owen. FOTO: Magnar Kirknes/ VG/ Scanpix

Forord

Når denne masteroppgaven nå avsluttes er det flere jeg ønsker å takke. Jeg vil spesielt rette en stor takk til min veileder Hilde Henriksen Waage. Hennes råd, tilbakemeldinger og motiverende ord har vært avgjørende i denne prosessen. Seminargruppa som består av Waages masterstudenter har også vært til god støtte og inspirasjon underveis.

Jeg vil også takke Hans Olav Lahlum for gode råd og tilbakemeldinger. De ansatte ved Arbeiderbevegelsens arkiv og Nobelinstituttet fortjener også ros, det samme gjør arkivavdelingen i Utenriksdepartementet. En takk går også til mine intervjuobjekter som stilte sin tid til rådighet.

Avslutningsvis vil jeg takke familie og gode venner for all motivasjon og støtte underveis.

Ingrid Olstad Busterud,

Oslo 2010

Innhold

Forord	iv
1 Innledning	1
Teoretisk rammeverk.....	2
Det norske fredsengasjementet.....	2
Meglingsteori	5
Metode og kildebruk	9
2 Bakgrunn	13
Krigen i Kroatia.....	14
Krigen i Bosnia.....	16
Krigens utvikling.....	18
Fornytt allianse	20
Fredsavtalen	22
Internasjonale perspektiver.....	23
3 En fredskonferanse blir til.....	27
Vance/Owen-planen for fred	28
Reaksjoner på VOPP	30
Amerikanske reaksjoner	31
Framgang i forhandlingene	32
Den norske staben	35
Lift and strike?	36
Joint Action Programme.....	37
4 Unionsplanen	39
Forslag fra Milosević	40
En bosnisk union	43

Beskyldninger mot meglerne	45
Nye forhandlinger i Genève	46
Sluttpakken.....	48
Nye krav	50
HMS Invincible	51
Enda et nederlag for meglerne.....	53
En Owen/Stoltenberg-plan?	56
5 Stormaktene overtar	59
EUs handlingsplan.....	60
En kroatisk-bosnjakisk allianse	62
Stoltenbergs dobbeltrolle.....	64
Kontaktgruppen	65
Milosevićs nye linje	67
ICFY Mission	68
Splittelser i Kontaktgruppen.....	71
Våpenhvile og ny offensiv	74
Omstridt uttalelse	75
USA tar over.....	77
Skytteldiplomati	78
Dayton-forhandlingene.....	81
Den endelige fredsavtalen	83
6 Parallele forhandlinger i Kroatia	86
Vollebæk tar tak	87
Hemmelige forhandlinger på Beitostølen.....	90
Nytt år, ny forhandler	92
Flere aktører	93

Parallele forhandlinger	96
Økonomisk avtale.....	97
Tudjmans overraskelse	99
Våroffensiven	101
Operasjon Storm.....	102
Nye forhandlinger	106
Erdut-avtalen	107
7 Konklusjon.....	111
Stoltenbergs fredsfilosofi	112
Sentral aktør	114
Stormaktene involverer seg	115
Amerikansk skytteldiplomati	117
Forhandlingene i Kroatia.....	118
USA - den sterke megler	120
FN som megler	121
Bibliografi	124
Kilder.....	124
Litteratur.....	128
Vedlegg	132
Vedlegg 1. Jugoslavia 1945-1991	132
Vedlegg 2. Vance/Owen-planen.....	133
Vedlegg 3. Invincible-planen	134
Vedlegg 4. EUs handlingsplan	135
Vedlegg 5. Kontaktgruppeplanen.....	136
Vedlegg 6. Dayton-avtalen.....	137

1 Innledning

Krigene i Bosnia og Kroatia på 1990-tallet skulle bli de blodigste Europa hadde sett siden Andre Verdenskrig. Den lengste og mest brutale krigen fant sted i Bosnia, hvor anslagsvis 100 000 mennesker mistet livet og 3 millioner ble drevet på flukt.¹ De internasjonale aktørene ble beskyldt for å stå på sidelinjen og FN led flere moralske nederlag med sitt nærvær. Folkemord, etnisk rensing, drap og tortur var en del av konfliktbildet.

Høsten 1995 ble et vendepunkt da NATO, på oppdrag fra FN, satte i gang en massiv bombing av serbiske militære mål i Bosnia. Deretter startet fredsforhandlingene i USA som ledet fram til den endelige Dayton-avtalen, signert 14. desember 1995. Samtidig kom det på plass en fredsavtale for den mindre omtalte konflikten i Kroatia.²

I diplomatiet som utspant seg på Balkan sto den norske fredsmeqleren Thorvald Stoltenberg sentralt. Den tidligere utenriksministeren arbeidet i perioden 1993 til 1995 som FNs fredsmeqler i det tidligere Jugoslavia. Med seg til Balkan hadde han flere norske medarbeidere. I desember 1995 kunne nordmennene reise hjem, med to fredsavtaler i bagasjen. Deres innsats blir ofte føyd til i rekken over vellykkede norske fredsinitiativ.³

Hvilke rolle spilte de norske meqlerne under fredsforhandlingene på Balkan i årene 1993-1995? Hvilke fredsplaner ble lagt fram, og hvilken rolle spilte de norske aktørene under utformingen av disse? Hvordan bidro nordmennene til de endelige fredsavtalene i 1995? Og hvilket handlingsrom hadde de norske aktørene?

¹ Svein Mønnesland, *Før Jugoslavia og etter*, Sypress 2006: 349.

² Noel Malcolm, *Bosnia a short history*, Pan Books 2002: 265-268, Mønnesland 2006: 337-341.

³ Frode Liland og Kirsten Alsaker Kjerland, *1989-2002. På bred front*, bind 3 i *Norsk utviklingshjelps historie*, Fagbokforlaget 2003: 85, 95; "Fred og forsoning: Den norske modellen", http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fred_og_forsoning/engasjement_vestbalkan.html?id=454732 (25.03 2010).

Teoretisk rammeverk

Det norske fredsengasjementet

Det norske engasjementet på Balkan føyde seg inn i rekken av norske fredsprosjekter på 1990-tallet. Ved begynnelsen av dette tiåret skjedde store forandringer i norsk utenriks- og bistandspolitikk. Et grunnleggende trekk ved den nye utenrikspolitikken var det moralske engasjementet og trangen til å være ”pådriver” og brobygger.⁴ Gjennom engasjementet ble Norge mer synlige i internasjonale sammenhenger. Den nye politikken fikk etter hvert flere dimensjoner: Troen på å opprettholde et sterkt FN-system og kollektive løsninger, økt engasjement i den tredje verden og i miljøspørsmål, samt et stadig voksende engasjement som brobygger i konflikter.⁵

I 1989 la utenriksminister Thorvald Stoltenberg fram stortingsmeldingen ”Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk”.⁶ Den ambisiøse stortingsmeldingen ble starten på en ny og aktivistisk periode i utenrikspolitikken, også kjent som ”engasjementspolitikken”.⁷ I mange nordmenns øyne ble Norge i 1990-årene en anerkjent fredsnasjon, samt et foregangsland i arbeidet for demokrati og menneskerettigheter. Men at Norge skulle være en pioner innen fredsarbeid, var ingen ny tanke. Dette var tuftet på tradisjoner så langt tilbake som til Henrik Wergeland og Fridtjof Nansens tid.⁸

Fridtjof Nansen var selve symbolet på den norske humanitære tradisjonen og ble et referansepunkt for engasjementspolitikken på 1990-tallet.⁹ Sentrale norske politikere som Gro Harlem Brundtland, Kjell Magne Bondevik, Thorvald Stoltenberg, Johan Jørgen Holst, Bjørn Tore Godal, Knut Vollebæk og Thorbjørn Jagland spilte alle aktive roller for å fremme den nye utenrikspolitikken. Statsviteren Jan Egeland ble en av de mest sentrale aktørene i utformingen av den nye retningen, med en fot innenfor både frivillige organisasjoner og Utenriksdepartementet. Allerede med sin magisteroppgave i 1985 argumenterte Egeland for at små stater som Norge kunne spille viktige roller for å fremme fred og menneskerettigheter

⁴ Rolf Tamnes, *Oljealder 1965-1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikks historie*, Universitetsforlaget 1997: 339.

⁵ Tamnes 1997: 339-349.

⁶ St.melding nr. 11 (1989-1990), *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*.

⁷ Begrepet ”engasjementspolitikk” ble lansert av historiker Rolf Tamnes i bind 6 i *Norsk utenrikspolitikks historie*.

⁸ Halvard Leira (red.), *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2007: 11-12.

⁹ Carl Emil Vogt, ”Fridtjof Nansen og fredstradisjonen” i *Historisk Tidsskrift* nr 2, 2005: 276; Carl Emil Vogt, *Nansens kamp mot hungersnøden i Russland 1921-23*, Aschehoug 2007: 307-308.

over hele verden.¹⁰ Som statssekretær i UD beholdt Egeland sin klare tro på at Norge kunne virke som en moralsk og humanitær forkjemper, og at Norge hadde ”en misjon å utføre i verdensutviklingens tjeneste.”¹¹

Ønsket om å framstå som en moralsk stormakt vokste seg stadig sterkere.¹² Til tross for skiftende regjeringer fantes en bred tverrpolitisk enighet om at Norge hadde ressursene og tradisjonene som skulle til for å oppnå internasjonal innflytelse.¹³ Det var flere årsaker til forandringene i norsk utenrikspolitikk, ifølge historiker Rolf Tamnes. For det første brakte den kalde krigens slutt med seg store forandringer på den internasjonale arenaen. Mer ressurser og oppmerksomhet ble rettet mot nye og komplekse utfordringer, definert som ”det utvidede sikkerhetsbegrepet”.¹⁴ For det andre ble tanken om at små stater kunne spille en viktig rolle i internasjonalt diplomati forsterket gjennom blant annet Brundtland-kommisjonen og Oslo-avtalen. I tillegg hadde Norge med sin økonomiske tyngde gode muligheter til å bidra.¹⁵

Sammen med det utvidede engasjementet i fredsprosesser verden over, utviklet den ”norske modellen for fred” seg. Ifølge Utenriksdepartementet er dette typiske kjennetegn for den norske modellen: Langsiktig vilje til å bistå, ressurser til å bistå, nært samarbeid med de frivillige organisasjonene, erfaringsgrunnlag fra tidligere fredsprosesser, godt forhold til sentrale internasjonale aktører, og det faktum at Norge ikke har noen kolonifortid.¹⁶ Balkan, Guatemala, Sri Lanka og Sudan var steder Norge involverte seg i fredsprosesser.

Høydepunktet var imidlertid Oslo-avtalen i 1993, hvor Jan Egeland, Terje Rød Larsen og Mona Juul var sterkt engasjert i å få til en fredsavtale mellom israelere og palestinere.¹⁷ Den tilsynelatende suksessen fra Oslo-kanalen ble etter hvert mønstereksempelet på hvordan den

¹⁰ Jan Egeland, *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, International Peace Research Institute 1985: 321-324.

¹¹ Jan Egeland, ”Nansen og norsk utenrikspolitikk”, i O. Christensen og A. Skoglund (red.), *Nansen ved to århundreskifter*, Aschehoug 1996: 151.

¹² Tamnes 1997: 341-349, 443-444.

¹³ Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud, ”Utenrikspolitikken etter den kalde krigen”, i Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud (red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, Unipub 2009: 7-8.

¹⁴ St.meld. nr. 11 (1989-90).

¹⁵ Tamnes 1997: 444.

¹⁶ ”Fred og forsoning: Den norske modellen”,

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704 (01.10-08).

¹⁷ Hilde Henriksen Waage, *Peacemaking is a risky business. Norway's Role in the Peace Process in the Middle East, 1993-1996*, PRIO report 1/2004: 10; Tamnes 1997: 446.

norske fredsmodellen virket, med det spesielle samarbeidet mellom myndighetene og akademiske og humanitære miljøer.¹⁸

Det fantes allerede sterke tradisjoner som det nye engasjementet kunne bygge videre på.¹⁹ Folkeforbundet og senere FN har blitt omtalt som ”hjørnesteiner” i norsk utenrikspolitikk, og Norge har alltid vært en viktig bidragsyter til disse internasjonale organisasjonene.²⁰ Tidlig på 1980-tallet argumenterte utenriksminister Knut Frydenlund for at Norge burde engasjere seg sterkere i det internasjonale samarbeidet.²¹ Og det var ikke kun av idealistiske hensyn at Norge skulle prioritere dette. Som en liten stat har Norge interesse av å fremme folkeretten og institusjoner som støtter den. Et velorganisert internasjonalt samfunn kan ses på som en motvekt til et militært samfunn, og som en beskyttelse for små stater. Derfor kan det norske engasjementet innenfor internasjonalt samarbeid være av realpolitisk nytte. En liten stat som Norge er nemlig avhengig av klare kjøreregler i internasjonal politikk.²²

Engasjementet i fredsprosesser på 1990-tallet styrket bildet av Norge som fredsnasjon. Fredsmeglingen fungerte som merkevarebygging for det lille landet.²³ Engasjementet ga også gevinster på andre arenaer. Med sin forskning om det norske Midtøsten-diplomatiet har professor i historie, Hilde Henriksen Waage, vist at fredsmeglingen ga flere fordeler. Med sin innsats fikk Norge innpass i betydningsfulle kretser. Internasjonalt ble landet en langt viktigere aktør enn størrelsen skulle tilsi. Derfor gikk den idealistiske engasjementspolitikken hånd i hånd med tradisjonell norsk interessepolitikk, mener Waage.²⁴ Fordi Norge er en liten stat, har det færre utenrikspolitiske instrumenter enn store stater. Fredsmegling kan på den måten virke som et utenrikspolitisk instrument og være med å styrke et lands uavhengighet og posisjon.²⁵ Det norske engasjementet i Midtøsten bidro til positiv omtale og et inntrykk av at landet hadde noe spesielt å bidra med. Etter dette fortsatte Norge å involvere seg i flere fredsprosesser verden over.

¹⁸ Terje Tvedt, *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*, Gyldendal 2008: 55-56.

¹⁹ Lange, Pharo og Østerud 2009: 25-26.

²⁰ Tamnes 1997: 341.

²¹ Knut Frydenlund, *Lille land- hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Universitetsforlaget 1982: 210.

²² Tore Nyhamar, ”Norsk utenrikspolitikk: Nasjonal internasjonalisme?” i Jon Hovi og Raino Malnes (red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk*, Abstrakt forlag 2007: 150.

²³ Nyhamar 2007: 153.

²⁴ Hilde Henriksen Waage, ”Fredspolitik i Midtøsten”, i Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud (red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, Unipub 2009: 177-178.

²⁵ Saadia Touval og William Zartman (red.), *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press 1985: 253; Waage 2004: 3.

Meglingsteori

Megling har lenge vært brukt som et verktøy i internasjonal politikk. I løpet av de siste tretti årene har det dukket opp mange teorier på rollen en tredjepart kan spille, enten som megler eller tilrettelegger. Innenfor så varierte fag som statsvitenskap, sosiologi, kommunikasjon og psykologi finnes ulike teorier på megling.²⁶

En megler er en tredjepart som hjelper partene med å finne en løsning.²⁷ Det finnes ulike typer meglere, og det går spesielt et skille mellom det å være megler og det å være tilrettelegger. En tilrettelegger tar seg av det praktiske innenfor forhandlingene, som å ordne møtelokaler og kommunisere mellom partene. En megler er derimot mer delaktig i forhandlingene ved å foreslå løsninger og påvirke partene på andre måter.²⁸

En megler i en internasjonal konflikt kan være enten et individ, en organisasjon, en gruppe eller en stat. Megleren kan enten være en formell eller uformell representant og vil dermed ha forskjellig handlingsrom og ulike metoder å ta i bruk.²⁹

FN er et eksempel på en organisasjon som kan opptre som megler. Organisasjonen har vært involvert i en rekke fredsprosesser, blant annet i Somalia, Bosnia, Kambodsja, Liberia og Afghanistan. Som fredsmegler kan FN tilby store ressurser og kvalifisert personale.³⁰ Under konfliktene på Balkan på 1990-tallet fikk EU også en sentral rolle i fredsprosessen, sammen med FN. Som meglere er disse organisasjonene avhengige av å ha støtte fra alle sine medlemsland.

Når en stat involverer seg som megler vil den derimot ha et annet handlingsrom. Avhengig av om det er en liten eller stor stat, vil den ha ulike metoder å ta i bruk. Små stater, som Sveits, Østerrike eller Norge, venter ofte på en invitasjon til å involvere seg som megler i en konflikt. De holder gjerne en lav profil og legger til rette for dialog mellom partene. En slik megler har begrensede muligheter til å legge press på aktørene. En stor stat vil derimot ha andre midler å

²⁶ Andrew Kydd, *Which Side Are You On? Bias, Credibility and Mediation*, 2002. Tilgjengelig på http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/468_janmed.pdf (03.06.09).

²⁷ Jacob Berchovitch, *Social Conflicts and Third Parties. Strategies of Conflict Resolution*. Westview Press 1984: 13.

²⁸ Saadia Touval, *The peace brokers*, Princeton University Press 1982: 4-5.

²⁹ Jacob Bercovitch, "Mediation in International Conflicts. Theory, Practice, and Developments", i I. William Zartman (red.), *Peacemaking in International Conflict*, United States Institute of Peace 2007: 178-182.

³⁰ Bercovitch 2007: 180-181.

ta i bruk. Den vil ha større ressurser, både når det gjelder å presse eller lokke partene. Ulike former for pisk og gulrot er for disse statene viktige midler i forhandlingsprosessen.³¹

Men hva er det som får en megler til å involvere seg i en konflikt? Hvilke motiver kan ligge bak? Ulike meglere vil ha ulike motiver for å intervensere i en konflikt. Dersom megleren er en person som opptrer i en uoffisiell rolle kan motivene være et reelt ønske om å stanse konflikten, oppnå tillit og tilgang hos politiske ledere, teste ut egne ideer om konfliktløsning eller øke sin personlige suksess eller status.³²

Dersom megleren er en offisiell representant for en regjering eller organisasjon, vil kanskje andre motiver også ligge bak engasjementet. Slike meglere vil involvere seg fordi de har et klart mandat til å intervensere eller de ønsker å gjøre noe med en konflikt som kan påvirke egne politiske interesser. Andre motiver kan være at de ønsker å beholde en struktur som de selv er en del av, eller de ser meglingen som et verktøy til å fremme sin egen påvirkningsmulighet hos partene.³³

Et sentralt spørsmål innenfor meglingsteori er hvorvidt en megler må være nøytral for at en fredsprosess skal lykkes. Tradisjonelt har nøytralitet blitt sett på som en viktig faktor for suksess, fordi en nøytral eller upartisk megler ikke har interesse av utfallet i prosessen.³⁴ Men det finnes også teoretikere som har argumentert for det motsatte. Statsviteren Saadia Touval er en av dem som har argumentert for at en megler ikke nødvendigvis trenger å være nøytral for å kunne løse en konflikt. I flere vellykkede fredsprosesser har megleren vært en sterk tredjepart som har hatt egne interesser i konflikten. I disse tilfellene har det vært utslagsgivende at megleren har hatt virkemidler å presse eller true partene med, såkalt ”megling med muskler”.³⁵

Statsviteren Andrew Kydd har utviklet fire forskjellige typer meglere når det gjelder nøytralitet og handlekraft. Den første er den svake og nøytrale, som for eksempel FN. Denne megleren har verken midler til å lokke eller true med, men kan tilrettelegge og bidra i det praktiske i forhandlingene. Den andre kategorien er den sterke og nøytrale megleren, som

³¹ Bercovitch 2007: 182.

³² Bercovitch 2007: 167-173.

³³ Bercovitch 2007: 173.

³⁴ Andrew Kydd, ”Which Side Are You On? Bias, Credibility and Mediation”, tilgjengelig på http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/468_janmed.pdf (25.03 2010).

³⁵ Touval og Zartman (red.) 1985: 15.

derimot har mulighet til å legge press på partene. En slik megler vil kanskje være ideell fordi den opptrer upartisk i forhandlingene, samtidig som den har store ”muskler”.³⁶

Den tredje kategorien meglere er den sterke og unøytrale. Denne megleren har store ressurser å vise til og kan ta i bruk ulike pressmidler. Samtidig har den kanskje et sterkere bånd til en av partene, eller har selv en interesse i utfallet av konflikten. Det er delte meninger om hvorvidt dette er en god megler. Men det finnes tilfeller hvor en slik mektig tredjepart har bidratt til å løse konflikter, eksempelvis USAs rolle under Camp David forhandlingene i 1978.

Amerikanerne hadde selv sterke interesser i å få på plass en fredsavtale. Samtidig kunne de ta i bruk både pisk og gulrot for å få partene til å bli enige.³⁷ Den siste kategorien er den svake og unøytrale megleren. Dette vil kanskje høres ut som en lite effektiv megler, fordi den verken innehar pressmidler eller tillit hos begge partene. En slik megler kan likevel være behjelpelig med å tilrettelegge forhandlingene og opprette dialog. I noen tilfeller kan det også være en fordel at megleren har sterk innflytelse på den ene parten. Hilde Henriksen Waage har antydning at Norges rolle under forhandlingene mellom israelere og palestinere kan settes i denne kategorien. Norge hadde tradisjonelt hatt sterke bånd til Israel, samtidig som det var et lite land uten nevneverdig makt.³⁸

I tillegg til spørsmålet om nøytralitet er også rettferdighet et dilemma innenfor meglingsteori. ”Justice versus peace” er et begrep som tar for seg hvordan rettferdighet hele tiden må veies opp mot fred. Dette er et dilemma en megler svært ofte møter i arbeidet med å løse en konflikt. Megleren må til en hver tid vurdere om et gitt forhandlingsresultat er verdt en avslutning av konflikten. Megleren må vurdere hvor stor kostnaden er dersom konflikten fortsetter, i forhold til verdien av den foreliggende fredsavtalen. Dette kan være et vanskelig dilemma for en megler, og vil ofte skape debatt i etterkant. I noen tilfeller finnes argumenter for at en avtale burde forkastes, slik at partene kan tvinges til å gjøre flere innrømmelser. Andre vil argumentere for at en fredsavtale burde underskrives så fort som mulig, for å spare menneskeliv. Det som er sikkert er at det blir ingen varig fred uten rettferdighet.³⁹ Samtidig er

³⁶ Disse kategoriene er basert på det upubliserte foredraget av Andrew Kydd, *Mediation, Preferences and Credibility*, University of California: 2000 og Waage 2004: 4-8.

³⁷ Waage 2004: 4-8; Kydd 2000.

³⁸ Waage 2004: 6-7.

³⁹ Mona Fixdal, ”Rollen som fredsmekler/tredjepartsrollen. Etske dilemmaer”, tilgjengelig på <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innsjill/engasjement/fixdal.html?id=492906> (27.03 2010).

rettferdighet et sammensatt begrep som vil oppfattes forskjellig. Rettferdighet er subjektivt, og en fredsavtale vil nesten aldri oppfattes som helt rettferdig av begge parter.⁴⁰

Dette dilemmaet var noe Thorvald Stoltenberg og de andre meglere på Balkan måtte forholde seg til. Statsviteren Mona Fixdal er blant de som har tatt for seg denne moralske diskusjonen. I følge Fixdal er det også flere andre dilemmaer en megler må forholde seg til. For hvem bør en megler forhandle med? Eller sagt på en annen måte, bør man forhandle med krigsforbrytere, terrorister og ”kjeltringer”? Under krigene i Bosnia og Kroatia ble dette et relevant spørsmål.⁴¹ En ”kjeltring” kan beskrives som en aktør som går på tvers av grunnleggende internasjonale og nasjonale normer. En megler i en konflikt må da forholde seg til hvorvidt han/hun ønsker å forhandle med disse aktørene. Mens noen vil argumentere for at å inkludere alle parter er en forutsetning for fred, vil andre si at slike aktører ikke fortjener å bli inkludert i fredsprosessen.⁴²

Meglingsteori kan være et nyttig verktøy for å analysere fredsprosessene i Bosnia og Kroatia på 1990-tallet. Flere faktorer spilte inn i forhandlingsprosessen, blant annet hvem meglere var, hvem de representerte og hvilke handlingsrom de hadde. De ulike fredsinitiativene i det tidligere Jugoslavia var mange og sammensatte. Inntil USA for alvor kom inn i bildet, var det den permanente freds-konferansen *International Conference on the Former Yugoslavia* (ICFY) som ledet forhandlingene. Her var Thorvald Stoltenberg leder sammen med den tidligere britiske utenriksministeren, Lord David Owen. Sammen førte de forhandlinger på vegne av henholdsvis FN og EU. Dette er et viktig moment å ha med når en skal analysere fredsprosessen. Stoltenberg og hans norske medarbeidere representerte nemlig ikke Norge under forhandlingene, men verdensorganisasjonen FN. Dermed kan de plasseres i kategorien formelle meglere for en nøytral organisasjon.

FNs hovedoppgave er å forebygge, avverge og avslutte væpnede konflikter mellom stater.⁴³ Ved opprettelse av en fredsoperasjon utpeker FN's generalsekretær en representant som kan lede oppdraget. Denne *Special Representative of the Secretary General* (SRSG) blir da

⁴⁰ I. William Zartman, ”Introduction. Toward the Resolution of International Conflicts”, i Zartman (red.) 2007: 18.

⁴¹ Anthony D'Amato, ”Peace vs. Accountability in Bosnia”, *The American Journal of International Law*, vol. 88, nr. 3 1994.

⁴² Mona Fixdal, ”Justice versus Peace: Thorvald Stoltenberg's Role as Mediator in the Former Yugoslavia” i *Peacemakers: Ideas and Dilemmas*, upublisert, kommer trolig i 2011.

⁴³ Jon Hovi og Arild Underdal, *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*, Universitetsforlaget 2003: 50.

ansvarlig for den faktiske operasjonen eller meglingen på bakken.⁴⁴ I sitt embete som generalsekretær Boutros-Ghalis representant var Stoltenberg bundet av FN som organisasjon. Dette kan ha påvirket hvilket handlingsrom han hadde i fredsforhandlingene.

Samtidig hadde den tidligere utenriksministeren mye erfaring med seg i bagasjen. Som ung diplomat hadde Stoltenberg vært stasjonert ved ambassaden i Beograd fra 1961 til 1964. Tiden i Jugoslavia hadde gitt ham et nært og spesielt forhold til landet og folkene der.⁴⁵ I tillegg hadde Stoltenberg vært en sentral aktør i utformingen av den nye norske engasjementspolitikken på 1990-tallet. Gjennom sitt arbeid som utenriksminister ga Stoltenberg uttrykk for at Norge kunne spille en pådriverrolle i det internasjonale samarbeidet, og at det i enkelte sammenhenger kunne være en styrke å være et lite land.⁴⁶ Arbeiderpartipolitikeren hadde bred erfaring fra fredsprosesser i Vietnam, Biafra og Nicaragua.⁴⁷ Ikke minst hadde han vært delaktig i å etablere den hemmelige Oslo-kanalen mellom israelere og palestinere. Det var derfor ingen nybegynner innen fredsdiplomati som tok fatt på Balkan-krigene i 1993. Et interessant spørsmål vil dermed være å vurdere hvorvidt Stoltenbergs bakgrunn kan ha påvirket hans engasjement som fredsmegler i Bosnia og Kroatia, og i så fall, i hvilken retning.

Metode og kildebruk

Denne analysen av det norske fredsengasjementet på Balkan er basert på en historisk og empirisk studie av de ulike fredsinitiativene i perioden 1993-1995. Studien vil bidra til å sette det norske fredsengasjementet inn i et større perspektiv. Oppgaven er ordnet kronologisk med ett unntak. Kapittel 2 gir en oversikt over krigene på Balkan og reaksjonene fra de internasjonale aktørene. Deretter tar kapittel 3, 4 og 5 for seg Stoltenbergs rolle som meglere i Bosnia-konflikten, i kronologisk rekkefølge. Kapittel 6 handler om de norske aktørens rolle i den diplomatiske prosessen i Kroatia fra 1993 til 1995. I kapittel 7 kommer en sammenfatning og drøfting av hovedfunnene i oppgaven.

⁴⁴ Connie Peck, "United Nations Mediation Experience: Practical Lessons for Conflict Resolution" i Jacob Berchovitch, Viktor Kremenyuk og I. William Zartman (red.), *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Sage Publications 2009: 416.

⁴⁵ Kjell Erik Møgster Moen, *Fredskrigeren*, NRK 2009: 30; Thorvald Stoltenberg, *Det handler om mennesker*, Gyldendal 2001: 75.

⁴⁶ St.melding nr. 11 (1989-90): 51-52

⁴⁷ Se for eksempel Møgster Moen 2009.

Utenriksdepartementets arkiv har vært en viktig kilde for denne studien. Materialet fra 1993 til 1995 ble nedgradert etter min søknad, slik at jeg har hatt tilgang til alle dokumentene vedrørende Norges forhold til Bosnia og Kroatia i perioden. Her har spesielt rapportene fra de norske FN-delegasjonene i Genève og New York vært nyttige. Delegationen i Genève hadde god innsikt og tilgang til forhandlingene, da fredskonferansen Thorvald Stoltenberg var leder for hadde hovedsete i den sveitsiske byen. Dermed har jeg kunnet lese forskjellige utkast til fredsavtaler, studert kartforslag og møterapporter. Den norske FN-delegasjonen i New York har også vært en nyttig kilde, med oppdateringer fra møter i Sikkerhetsrådet og Generalforsamlingen vedrørende konflikten på Balkan. Ellers har rapportene fra de norske ambassadene i Beograd og Zagreb også vært viktig kilder til informasjon om den politiske situasjonen i landene og krigens utvikling.

I Arbeiderbevegelsens Arkiv i Oslo finnes også et omfattende kildemateriale som omhandler Stoltenbergs periode som mekler på Balkan. Dette er materiale som Stoltenberg overleverte Arbeiderbevegelsens arkiv etter at han avsluttet sitt oppdrag. Samlingen er relativt omfattende og har ennå ikke blitt ordnet etter arkivnøkler. Per dags dato har ingen gjennomgått dette kildematerialet.⁴⁸ I denne samlingen fant jeg et stort antall møterapporter og kommunikasjon mellom meklerne som har vært nyttige i studiet av fredsforhandlingene.

En annen viktig kilde har vært David Owens beretninger. Owen var EFs mekler på Balkan, og ledet fredskonferansen sammen med Thorvald Stoltenberg. Etter at han avsluttet mekleroppdraget skrev Owen boken *Balkan Odyssey* som gir en svært detaljert framstilling av perioden. Sammen med boken publiserte Owen også en CD-rom med et stort antall dokumenter fra fredsforhandlingene. Her finnes brev, notater, rapporter, kartforslag og ulike fredsplaner. Det er et viktig skille mellom disse to kildene. Boken *Balkan Odyssey* er David Owens memoarer fra perioden, og er dermed preget av hans personlige oppfatninger.⁴⁹ Den britiske mekleren gir en detaljert gjennomgang av fredsforhandlingene, samtidig som han har med en del subjektive analyser. Dermed må jeg ta høyde for beretterens feiltolkninger.⁵⁰

⁴⁸ Når det gjelder referering til disse kildene har jeg i samarbeid med Tor Are Johansen ved Arbeiderbevegelsens arkiv kommet fram til en metode som vil være tilstrekkelig. Arkivet er ordnet tematisk i permer slik det ble overlevert av Stoltenberg. Jeg referer derfor til Arbeiderbevegelsens arkiv sin kode (arbark-koden), permens navn samt dokumentets navn og dato.

⁴⁹ David Owen, *Balkan Odyssey*, Harcourt Brace & Company 1995.

⁵⁰ Knut Kjeldstadli, *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*, Universitetsforlaget 1999: 174.

Dokumentene på CD-romen derimot, er primærkilder som ikke er bearbeidet, eller formet av Owens syn. Disse vil derfor være et godt supplement til kildematerialet i de norske arkivene.⁵¹

De norske aktørene har også utgitt bøker om deres periode på Balkan. Thorvald Stoltenberg og Kai Eide ga i 1996 ut boken *De tusen dagene: Fredsmeglere på Balkan*.⁵² Boken er en førstehåndsberetning fra de to norske meglerne og forteller mye om fredsforhandlingene. Men samtidig må boken leses med et kritisk blikk. Som sentrale aktører vil Stoltenberg og Eide fortelle om perioden sett fra sitt perspektiv. De kan dermed være farget av sine oppfatninger av begivenhetene. For å vurdere bokens troverdighet som kilde, må en huske på at opphavsmennene kan ha hatt et formål med å skrive den. En måte å etterprøve kilder på er å sette dem opp i mot hverandre.⁵³ Fordi jeg har hatt et så omfangsrikt kildemateriale, har jeg hatt muligheten til å benytte meg av denne metoden. Jeg har kunnet sammenligne aktørens beretninger, samtidig som jeg har hatt rikelig tilgang på primærkilder i arkivene. I tillegg har to andre sentrale meglere, Richard Holbrooke og Carl Bildt, utgitt bøker som beskriver deres rolle i fredsforhandlingene.⁵⁴ På den måten har jeg hatt flere uavhengige førstehåndskilder.

Som supplement til disse skriftlige kildene har jeg intervjuet noen av de mest sentrale aktørene: Thorvald Stoltenberg, Kai Eide og Peter Galbraith. Muntlige kilder kan brukes på ulikt vis, og det ligger flere utfordringer i å benytte seg av denne metoden. Denne formen for kilder har både særegne kvaliteter og muligheter, skriver Knut Kjeldstadli i *Fortida er ikke hva den en gang var*.⁵⁵ Muntlige kilder kan gi nye perspektiver på historien og gi opplysninger som ikke finnes andre steder. Samtidig kan metoden by på kildekritiske vansker. En informant kan huske feil, både bevisst og ubevisst. I tillegg er det også fare for at intervjueren kan farge informantens framstilling ved for eksempel å stille ledende spørsmål. Det er derfor viktig at den som intervjuer er bevisst disse problemstillingene.⁵⁶ I denne analysen har jeg benyttet meg av muntlige kilder som et supplement til et omfattende skriftlig materiale. Jeg har derfor hatt mulighet til å etterprøve og utfylle kildene begge veier. Forhåpentligvis har dette gjort det mulig å skape et nyansert bilde av hendelsene.

⁵¹ Jeg vil heretter referere til boken som Owen: 1995. CD-romen består av et utvidet, mer detaljert utgave av boken. Når jeg referer til denne vil jeg skrive CD-ROM Balkan Odyssey pluss sidetall. Hvis jeg refererer til et spesielt dokument skriver jeg dokumentets navn i kursiv: CD-ROM Balkan Odyssey. Ingen av dokumentene på CD-romen er nummerert, derfor kan jeg bare referere til dem ved navn og eventuelt dato.

⁵² Thorvald Stoltenberg og Kai Eide, *De tusen dagene. Fredsmeglere på Balkan*, Gyldendal 1996.

⁵³ Kjeldstadli 1999: 179-181.

⁵⁴ Richard Holbrooke, *To end a war*, Random House 1998; Carl Bildt, *Uppdrag fred*, Norstedts Förlag 1997.

⁵⁵ Kjeldstadli 1999: 195.

⁵⁶ Kjeldstadli 1999: 193-195.

Når det gjelder tidligere litteratur om Jugoslavia og krigene på 1990-tallet finnes et enormt utvalg på flere språk.⁵⁷ Men litteraturen er i hovedsak om Jugoslavias historie og om årsakene til konfliktene. I Norge er det professor ved Institutt for litteratur, områdestudier og europeiske språk ved Universitetet i Oslo, Svein Mønnesland, som har skrevet mest om Jugoslavias historie. I boken *Før Jugoslavia og etter* tar han for seg Balkans historie, språk og etniske grupper. Oppløsningen av Jugoslavia og de påfølgende krigene har også blitt beskrevet i forskjellig litteratur. Men fredsprosessen og de internasjonale aktørene sin rolle er ikke så grundig dekket. En studie av de ulike fredsinitiativene har blitt gjort av statsviteren Saadia Touval i boken *Mediation in the Yugoslav Wars*.⁵⁸ Touval er en av de ledende forskerne innenfor meglingssteori, og i denne boken gjør han en analyse av fredsprosessen sett med sine teoretiske øyne.

Per dags dato finnes ingen grundig historisk analyse av de norske aktørenes rolle under fredsprosessen på Balkan. Det er heller ingen som har benyttet seg av det omfattende kildematerialet som finnes i Utenriksdepartementet eller Arbeiderbevegelsens arkiv til dette formål. Denne masteroppgaven vil ta for seg nettopp de norske meglernes rolle under krigene i Bosnia og Kroatia fra 1993 til 1995.

⁵⁷ Den britiske historikeren Noel Malcolm mener det finnes omtrent 350 bøker om emnet, og det kun på vesteuropeiske språk. Noel Malcolm, "Foreword" i Branka Magaš og Ivo Žanić (red.) Frank Cass 2001: xvii.

⁵⁸ Saadia Touval, *Mediation in the Yugoslav Wars. The Critical Years, 1990-95*. Palgrave: 2002.

2 Bakgrunn

Etter oppløsningen av den jugoslaviske føderasjonen i 1992 fulgte et blodig tiår i Balkans historie. To kortere kriger i Slovenia og Kroatia ble etterfulgt av en nesten fire år lang krig i Bosnia. Grusomhetene ble behørig dekket av internasjonale medier, og bildene fra krigen rystet en hel verden. Konfliktbildet var komplisert og forandret seg stadig. Hvordan kunne Jugoslavia bryte sammen og ende opp i en slik voldsom krig? Hva var bakgrunnen for disse konfliktene? Og hvordan reagerte de enkelte internasjonale aktørene?

Konflikten dreide seg i første rekke om hvilke status republikkene skulle ha etter oppløsningen av den jugoslaviske føderasjonen.¹ Etter at Jugoslavia hadde blitt styrt med jernhånd av Josip Broz Tito fra 1945 inntil hans død i 1980, begynte den å rakne tidlig på 1990-tallet. Helt siden 1929 hadde republikkene Slovenia, Kroatia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro og Makedonia vært samlet i den jugoslaviske føderasjonen.² Under Titos kommunistiske styre hadde nasjonalisme blitt undertrykt, i håp om at innbyggerne i stedet skulle interessere seg for sin lokale identitet og sosialismen.³ Etter Titos død viste det seg derimot at de interne problemene i Jugoslavia var enorme. Landet hadde en utenlandsgjeld på 19 milliarder dollar, og inflasjonen var omfattende. Flere av republikkene ønsket mer selvstendighet for å komme ut av krisen.⁴ Nasjonalismen vokste seg stadig

¹ For kart over Jugoslavia 1945-1991, se vedlegg nr. 1.

² Forløperen til den jugoslaviske føderasjonen var "Kongedømmet av serbere, kroater og slovenere" som ble opprettet i 1918. Se Mønnesland 2006: 153-165. Fra nå av kommer jeg til å referere til Bosnia-Herzegovina som Bosnia.

³ Sabrina P. Ramet, *The Three Yugoslavias: state-building and legitimation, 1918-2005*, Woodrow Wilson Center Press 2006: 285.

⁴ Keith Webb, Vassiliki Koutrakou og Mike Walters, "The Yugoslavian Conflict, European Mediation, and the Contingency Model: A Critical Perspective" i Jacob Berchovitch (red.), *Resolving International Conflicts. The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers 1995: 174.

sterkere, og bidro sammen med den politiske og økonomiske korrupsjonen til Jugoslavias død.⁵

Problemene forverret seg i 1990 da det jugoslaviske kommunistpartiet brøt sammen. Partiet hadde vært Jugoslavias sammenbindene kraft gjennom 45 år.⁶ Inspirert av kommunismens fall i Øst-Europa, holdt republikkene i 1990 for første gang frie valg. Kravet om selvstendighet kom først i Kroatia og Slovenia. I løpet av 1991 hadde begge republikkene vedtatt at de ønsket å bli suverene stater. Men utviklingen i de to utbryterrepublikkene skulle bli forskjellige.⁷ I løpet av en ti dager lang krig mot den jugoslaviske armeen sommeren 1991 fikk Slovenia sin selvstendighet.⁸ I Kroatia derimot, skulle kampen for selvstendighet bli lengre.

Krigen i Kroatia

I Kroatia fant det sted to kriger. Den første krigen begynte sommeren 1991 og varte til januar 1992, da en fredsavtale ble underskrevet. Deretter fulgte en skjør våpenhvile som varte i to og et halvt år, før krigen brøt ut igjen i 1995. Da gjenerobret de kroatisk regjeringstyrkene det de hadde tapt med to militære lynaksjoner.⁹

Med oppløsningen av Jugoslavia vokste det fram en nasjonalistisk bevegelse i Kroatia. Det dominerende partiet Hrvatska Demokratska Zajednica (HDZ) spilte utelukkende på de nasjonalistiske strengene. Lederen for partiet, Franjo Tudjman, ble valgt til president ved det første frie valget i april 1990. Den nye nasjonalistiske strømmingen ønsket ”å gjenopprette Kroatia innenfor dets naturlige og historiske grenser”, noe som betydde at Kroatia blant annet skulle omfatte hele Bosnia.¹⁰

I Kroatia bodde det imidlertid også en serbisk befolkning, som utgjorde omkring 12 prosent av republikkens innbyggere.¹¹ De befant seg i områdene langs den nordvestlige grensen mellom Bosnia og Kroatia, i Krajina, Slavonia, Baranja og Vestlige Srem. Befolkningen, som

⁵ Ramet 2006: 1.

⁶ Mønnesland 2006: 253.

⁷ Mønnesland 2006: 253-286.

⁸ Mønnesland 2006: 270-272.

⁹ Kjell Arild Nilsen, *Europas svik*, Spartacus 1996: 163, Ozren Žunec, ”Operations Flash and Storm” i Magaš og Žanić (red.) 2001: 67-83.

¹⁰ Mønnesland 2006: 254-256.

¹¹ Nilsen 1996: 164.

kalte seg for Krajina-serbere, fryktet for sine rettigheter i en kroatisk stat. De nye nasjonalistiske strømningene i kroatisk politikk virket skremmende. Som en følge av dette erklærte Krajina-serberne dannelsen av en egen autonom republikk i 1991.¹²

Etter at den jugoslaviske armeen hadde gitt tapt i Slovenia, kunne de konsentrere seg om Kroatia. Store styrker ble satt inn i et desperat forsøk på å beholde republikken innenfor den jugoslaviske føderasjonen.¹³ Den kroatisk armeen var ikke forberedt på et slikt angrep. Det som kompliserte situasjonen ytterligere var Serbias involvering i krigen. Serberne ønsket å beskytte den serbiske minoriteten mot det de anså som kroatisk aggresjon. Gjennom sommeren forekom stadig flere sammenstøt mellom serbiske og kroatisk styrker. Det var tydelig at serberne samarbeidet tett med den jugoslaviske armeen, angivelig for å støtte Krajina-serberne i Kroatia.¹⁴

Høsten 1991 satte de serbiske styrkene, i samarbeid med den jugoslaviske armeen, inn en offensiv i Kroatia. Snart kontrollerte de en tredjedel av den kroatisk republikkens territorium.¹⁵ I løpet av krigen forekom grove overgrep fra begge sider. Mellom 6000 og 10 000 mennesker ble drept som følge av krigen.¹⁶

Utover høsten kom etter hvert EF på banen med ulike fredsinitiativ. Men ikke før i januar 1992, da FN involverte seg i prosessen, ble en fredsavtale signert. Etter hvert begynte flere land å anerkjenne Kroatia som en suveren stat.¹⁷ Med uplasseringen av FNs fredsbevarende styrker roet situasjonen seg, og konfliktbildet var relativt stabilt fram til våren 1995. Da gjenerobret Kroatia store deler av områdene som de hadde mistet i 1992. Operasjon "Flash" i mai 1995 og "Storm" i august 1995 var korte, intensive militæroperasjoner utført av den kroatisk armeen.¹⁸ Gjennom disse ble områdene i Krajina-republikken og Vest-Slavonia gjenerobret. Resultatet var en enorm serbisk flyktningestrøm til Bosnia. Omtrent 120 000 mennesker flyktet over til naborepublikken.¹⁹

¹² Mønnesland 2006: 316.

¹³ Laura Silber og Allan Little, *The Death of Yugoslavia*, Penguin Books 1996: 169-170.

¹⁴ Silber og Little 1996: 169-189; Mønnesland 2006: 272-277.

¹⁵ Sabrina P. Ramet, *Balkan Babel: The disintegration of Yugoslavia From the Death of Tito to the Fall of Milosevic*, Westview Press 2002: 163.

¹⁶ Ramet 2002: 163.

¹⁷ Mønnesland 2006: 281.

¹⁸ Žunec 2001: 73-74.

¹⁹ Mønnesland 2006: 338.

Krigen i Kroatia pågikk parallelt med krigen i Bosnia, og flere av de samme lederne var involvert. Derfor foregikk ofte fredsforhandlingene samtidig, noe som gjorde det vanskelig å skille mellom de to konfliktene. Krigen i Kroatia fikk på langt nær så mye internasjonal oppmerksomhet som nabokrigen i Bosnia, og blir derfor ofte referert til som den ”glemte” krigen. Til tross for dette fikk Kroatia sin egen fredsavtale 12. november 1995, den såkalte Erdut-avtalen.²⁰ Avtalen sikret fred mellom kroatisk myndigheter og de gjenværende serberne i Øst-Slavonia. Det var spesielt i arbeidet med denne fredsplanen at den norske fredsmegleren Thorvald Stoltenberg sto sentralt, ifølge Rolf Tamnes i *Norsk utenrikspolitikk historie*.²¹

Krigen i Bosnia

Også i Bosnia oppstod uroligheter da Jugoslavia begynte å rakne tidlig på 1990-tallet. Republikken hadde en svært sammensatt befolkning, bestående av muslimske bosnjaker, katolske kroater og ortodokse serbere.²² I nesten fem hundre år hadde folkegruppene levd sammen i fred i Bosnia.²³ Før krigen brøt ut bestod befolkningen av 43,7 prosent bosnjaker, 31,3 prosent serbere og 17,3 prosent kroater. Striden mellom gruppene oppstod da republikkens framtid skulle avgjøres. Spørsmålet var om Bosnia skulle forbli i den jugoslaviske føderasjonen sammen med Serbia og Montenegro eller om det skulle bli en uavhengig republikk. Mens bosnjakene og de bosniske kroatene ønsket uavhengighet, ville de bosniske serberne forbli en del av rest- Jugoslavia. Etter hvert vokste motsetningene mellom de tre nasjonale gruppene seg stadig sterkere.²⁴

Spørsmålet om Bosnia fikk også en sentral rolle i serbisk politikk. Med oppløsningen av Jugoslavia sto serberne overfor en situasjon hvor rundt en fjerdedel av den serbiske

²⁰ ”The Erdut Agreement” i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 270-271. Denne boken har jeg mottatt av Peter Galbraith og består av en stor samling offisielle dokumenter. Boken har imidlertid ingen informasjon om utgiver eller sted. I Bibsys står det at den er trykket i Washington D.C. i 1997: <http://ask.bibsys.no/ask/action/show?pid=011921579&kid=biblio> (29.04.10). Erdut-avtalen er også tilgjengelig på <http://www.pcr.uu.se/gpdatabase/peace/Cro%2019951112.pdf> (14.01.10).

²¹ Tamnes 1997: 446.

²² Jeg kommer heretter til å referere til de ulike etniske gruppene på følgende måte: Bosnjaker er en betegnelse på de bosniske muslimene. ”Bosniak” ble en offisiell betegnelse på den muslimske befolkningen i Bosnia fra 1993. I mange dokumenter fra fredsforhandlingene er det referert til ”muslimene” men for å unngå misforståelser ønsker jeg å holde meg til begrepet bosnjak i oppgaven. Kroatene som bor i Bosnia kaller jeg bosniske kroater, mens jeg refererer til den serbiske befolkningen i Bosnia som bosniske serbere.

²³ Ramet 2002: 203.

²⁴ Mønnesland 2006: 284-288, 397; Ramet 2002: 204.

befolkningen ville befinne seg utenfor Serbias gjeldende grenser.²⁵ Under ledelse av president Slobodan Milosević vokste nasjonalismen fram. Milosević, som var Serbias ubestridte leder fra 1987 til 2000, var en av pådriverne til at Bosnia skulle innlemmes i et ”Stor-Serbia”.²⁶ Samtidig vokste nasjonalismen blant den serbiske befolkningen i Bosnia. Lederen for det bosnisk-serbiske demokratiske parti, Radovan Karadžić, ledet an i kampen for serbisk uavhengighet.²⁷

Krigen i Bosnia begynte i 1992. Det er i dag fremdeles uenighet om hva som utløste konflikten. Det som er sikkert, er at kampene økte i omfang etter at det i mars 1992 ble avholdt folkeavstemning om republikkens framtid. I forkant av selvstendighetsvalget hadde det funnet sted sammenstøt mellom ekstreme bosnisk-serbiske, bosnjakiske og bosnisk-kroatiske styrker.²⁸ Da EF-landene, USA og en rekke andre land anerkjente Bosnia som en selvstendig stat 6. april 1992, blusset urolighetene opp. Kampene startet først i Bosanski Brod og i Neum. Dette var områder som var viktige for de bosniske serbernes forbindelser med Serbia og for kroatenes adkomst til kysten. I løpet av april spredte kampene seg til store deler av Bosnia. I øst, ved grensene til Serbia, erobret serberne store områder. Her, i byer som Bijelina, Zvornik, Višegrad og Foča, ble det begått massakrer og etnisk rensning, spesielt mot den bosnjakiske befolkningen. Den internasjonale domstolen for Jugoslavia i Haag har i ettertid slått fast at alle de tre bosniske partene begikk krigsforbrytelser under krigen. Det er likevel et flertall bosniske serbere og serbere som har blitt dømt. I mange av rettssakene har det kommet fram klare bevis på overgrep utført av den bosnisk-serbiske armeen, blant annet systematisert voldtekt av kvinner.²⁹

Målet til den serbiske styrken var å opprette et Stor-Serbia, og for å få til dette måtte to tredjedeler av Bosnia erobres. 6. juni 1992 opprettet Karadžić en egen serbisk republikk innad i Bosnia. Begrepet ”etnisk rensning” ble for alvor stadfestet denne sommeren. Tankegangen til de serbiske, og til dels kroatiske, ekstremistene var at områdene de erobret måtte være etnisk homogent. Det betydde at alle som tilhørte en annen etnisk gruppe måtte ”utrenskes”.³⁰ To områder var spesielt utsatt: Nordvestre deler av Bosnia, områder rundt byen Banja Luka

²⁵ Mønnesland 2006: 284.

²⁶ Kjell Arild Nilsen, *Milosevic i krig og i Haag – en dokumentasjon*, Sypress forlag 2007: 11.

²⁷ Nilsen 2007: 80.

²⁸ Malcolm 2002: 235-237.

²⁹ ”About the ICTY”, <http://www.icty.org/sections/AbouttheICTY> (10.01.10); Ramet 2002: 218-219.

³⁰ Mønnesland 2006: 290-292.

og dalen Drina.³¹ Serbernes plan var å sikre seg et sammenhengende serbisk territorium på begge sider av grenseelven Drina. Dette gikk hardt utover sivilbefolkningen i området, og i løpet av kort tid var flere hundre tusen mennesker på flukt. Resultatet ble et enormt flyktningeproblem.

Krigens utvikling

I april 1992, rett etter den omstridte folkeavstemningen om Bosnias framtid, åpnet serberne en militærfront i den østlige delen av republikken og begynte å flytte seg vestover. I løpet av få uker kontrollerte de mer enn 60 prosent av Bosnia.³² Offensiven vakte sterke reaksjoner internasjonalt. Etter dette besluttet Serbias president Slobodan Milosević at den jugoslaviske armeen skulle trekkes ut av Bosnia. På denne måten kunne han fraskrive seg ansvaret for det som skjedde i naborepublikken. Men tilbaketrekkingen var kun symbolsk: Av de 89 000 jugoslaviske soldatene som hadde kjempet sammen med Karadžićs styrker, ble bare 14 000 trukket ut. De resterende troppene ble overført til Karadžićs styrker under et nytt navn. Fra nå av tilhørte de armeen til Den serbiske republikken i Bosnia.³³

En ren bosnisk-serbisk hær skapte en farlig politisk utvikling. Hæren var ikke lenger under ansvarlig politisk kontroll.³⁴ Det ble likevel påvist i ettertid at kontakten mellom Beograd og de bosniske serberne fortsatte og at båndene dem imellom var sterke. Lederen for det serbiske demokratiske parti i Bosnia, Radovan Karadžić, uttalte i 1994 at ”uten Serbia ville ingenting ha skjedd. Vi har ikke ressursene og ville ikke vært i stand til å føre krig.”³⁵ At Milosević trakk ut den jugoslaviske styrken hadde derfor liten betydning: Den bosnisk-serbiske hæren fortsatte å motta ammunisjon, mat og drivstoff fra Serbia.³⁶

Krigen i Bosnia skulle vise seg mer langvarig og brutal enn hva krigene i Kroatia og Slovenia hadde vært. I løpet av de første månedene ble 50 000 mennesker drept, de fleste sivile. I tillegg var mer enn 2 millioner mennesker blitt hjemløse på grunn av den serbiske

³¹ Silber og Little 1996: 244.

³² Ramet 2002: 207.

³³ Ramet 2002: 207.

³⁴ Mønnesland 2006: 290-291; Malcolm 2002: 238.

³⁵ Nilsen 2007: 199.

³⁶ Malcolm 2002: 239.

aggresjonen.³⁷ I begynnelsen utgjorde de bosniske kroatene og bosnjakene en felles front mot serberne. Kroatene ga sin støtte til president Alija Izetbegović og hans lovlig valgte regjering.³⁸ Men i februar 1993 brøt det ut interne kamper også mellom de bosniske og kroatisk styrkene.³⁹ I løpet av kort tid hadde kroatene erobret 20 prosent av Bosnia. Konfliktbildet ble stadig mer komplisert og alle de tre partene kjempet mot hverandre. Det var likevel ingen tvil om hvem som var den mest offensive av de tre. I løpet av 1992 hadde serberne tatt kontroll over 70 prosent av det bosniske territoriet.⁴⁰

Det var spesielt den bosnjakiske befolkningen som led under den serbiske offensiven. Flere byer var under serbisk beleiring og hadde akutt mangel på mat. Spesielt var situasjonen i Sarajevo vanskelig, hvor det stadig forekom artilleriangrep fra de serbiske stillingene rundt byen.⁴¹ Et eksempel på den militære balansen fra juni 1993 viser store forskjeller mellom partene: Den bosniske armeen (altså den bosnjakske parten) bestod av 120 000 aktive tropper, 80 000 reservetropper, 40 tanks og et fly. Den bosnisk-serbiske armé bestod derimot av 60 000 tropper, supplert med 20 000 menn fra den jugoslaviske armeen, 350 tanks og 35 fly.⁴²

I løpet av sommeren 1993 ble kampene mellom de bosniske kroatene og bosnjakene stadig mer intense. I økende grad ble også FN-styrkene og de humanitære konvoiene utsatt for kroatisk angrep. De bosniske serberne fortsatte beleiringen av Sarajevo og angrep de humanitære konvoiene som forsøkte å komme gjennom til bosnjakiske byer.⁴³ Situasjonen var svært ustabil og gikk utover FN-styrkenes og andre organisasjoners bevegelsesfrihet. De største ofrene var de bosnjakiske flyktningene i Srebrenica, Žepa og Gorazde. Disse byene var såkalte "sikre områder", opprettet av FN i 1993. Her skulle i utgangspunktet befolkningen beskyttes av FN-personell og de bosnisk-serbiske styrkene trekke seg ut.⁴⁴ Opprettelsen av de sikre områdene var ment å hindre væpnede angrep og andre fiendtlige handlinger. Dette viste seg derimot vanskelig å etterfølge og ble FN's store hodepine i Bosnia.

³⁷ Ramet 2002: 208.

³⁸ Ramet 2002: 209.

³⁹ Malcolm 2002: 248.

⁴⁰ Ramet 2002: 207.

⁴¹ Mønnesland 2006: 293.

⁴² Ramet 2002: 213.

⁴³ Stoltenberg og Eide 1996: 88-89.

⁴⁴ FN resolusjon 824, 1993.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/262/07/IMG/N9326207.pdf?OpenElement> (20.03.09).

Ved inngangen til 1994 var situasjonen i Bosnia preget av stagnasjon. Fortsatt ble krigen utkjempet på flere fronter, og kampene mellom de tidligere allierte bosnjakene og kroatene ble stadig intensivert. I tillegg hadde enda en konflikt oppstått. I Bihac-enklaven nordvest i Bosnia hadde muslimer begynt å krige mot hverandre. I dette området hadde den bosnjakiske befolkningen utropt sin egen republikk under lederen Fikret Abdić. Abdić hadde tidligere samarbeidet med de bosniske serberne, og dette ble betraktet som forræderi av Izetbegović og regjeringen i Sarajevo. For å nedkjempe de lokale muslimske styrkene, satte Izetbegović inn bosniske regjeringsstyrker i området. De interne kampene muslimene imellom førte til at tusenvis flyktet over grensen til Kroatia.⁴⁵

Situasjonen for befolkningen i Sarajevo ble stadig verre. 5. februar 1994 sprengtes en granat på et marked i midten av byen, og 69 personer mistet livet.⁴⁶ Både serberne og bosnjakene nektet for at deres styrker var ansvarlige for aksjonen. I ettertid er det mye som tyder på at angrepet kom fra de serbiske stillingene som beleiret åsene rundt byen.⁴⁷ Hendelsen førte imidlertid til en forandring i FNs politikk overfor Bosnia. Som en reaksjon på de stadige angrepene mot Sarajevo stilte FN et ultimatum til serberne. Alle tunge våpen skulle trekkes ut til en omkrets på 20 km rundt byen, ellers ville NATO-fly bombe serbiske stillinger. Først da russiske soldater kom for å overvåke situasjonen, skjedde tilbaketrekkingen. Med dette stabiliserte situasjonen i Sarajevo seg noe.⁴⁸

Fornytt allianse

En annen viktig utvikling skjedde også i denne perioden. Forhandlinger mellom bosnjakene og kroatene ble satt i gang for å få en slutt på kampene mellom de to partene. Med hjelp fra USA ble alliansen mellom bosnjakene og kroatene gjenskapt. Målet var å bedre den militære balansen og skape en felles front mot serberne.⁴⁹ 18. mars 1994 ble avtalen om en føderasjon

⁴⁵ Mønnesland 2006: 303-304.

⁴⁶ Silber og Little 1996: 309.

⁴⁷ Mønnesland 2006: 300-301.

⁴⁸ Malcolm 2002: 255.

⁴⁹ Ivo H. Daalder, *Getting to Dayton. The making of Americas Bosnia Policy*, Brookings Institution Press 2000: 27; Malcolm 2002: 255-256.

signert av den bosniske presidenten Alija Izetbegović og den kroatiske presidenten Franjo Tudjman i Washington. Fra da av spilte USA en stadig viktigere rolle i fredsprosessen.⁵⁰

Den nye alliansen mellom bosnjakene og kroatene førte til flere militære seire. Den bosniske armeen klarte i august 1994 å drive tilbake opprørsstyrkene til Fikret Abdić i nord. Gjennom flere kamper erobret bosnjakene og kroatene stadig flere områder. Den bosnisk-serbiske hæren slet med mangel på logistikk og forsyninger, men var fortsatt overlegne når det gjaldt militært utstyr, som tanks og artilleri. Kampene fortsatte utover høsten, helt til en våpenhvile ble forhandlet fram i slutten av desember. Takket være et overraskende fredsinitiativ fra den tidligere amerikanske presidenten Jimmy Carter, ble 1995 innledet med en fire måneders lang våpenhvile. Med små unntak holdt denne fram til våren.⁵¹

Det viste seg imidlertid at den rolige perioden ledet opp til en stor offensiv. Både bosnjakene og de bosniske serberne hadde benyttet våpenhvilen til å skaffe våpen og forberede seg på ”vår-offensiven”.⁵² Samtidig som Kroatia gjennomførte sine lynangrep og gjenerobret Vest-Slavonia, brøt det ut nye kamper i Bosnia.⁵³ Dette førte til en endret holdning hos de internasjonale aktørene som besluttet å bruke makt mot serberne. I slutten av mai fikk NATO tillatelse av FN til å gjennomføre bombing av serbiske ammunisjonslagre. 25. mai 1995 satte NATO i gang flyangrep mot den bosnisk-serbiske ”hovedstaden” Pale. Serberne svarte med å ta FN-personell som gisler, på det meste over 300. Gislene ble brukt som levende skjold for å forhindre nye flyangrep. Slike episoder hadde forekommet tidligere under krigen, men denne gangen var det mer omfattende. TV-bilder av FN-observatører lenket til serbiske ammunisjonslagre ble sendt verden rundt, og FNs status i Bosnia nådde et lavmål.⁵⁴

I dagene rundt 11. juli 1995 kom den verste massakren verden skulle bli vitne til under krigen i Bosnia. I løpet av et par dager inntok serbiske styrker den bosnjakiske enklaven Srebrenica, som var under FNs beskyttelse. Befolkningen ble brutalt drevet på flukt og 7000-8000 mennesker drept.⁵⁵ FNs menneskerettighetsrapportør Tadeusz Mazowiecki kalte det serbiske angrepet for et så grovt brudd på menneskerettighetene at det bare kunne beskrives som

⁵⁰ Daalder 2000: 26-31.

⁵¹ Malcolm 2002: 259-261.

⁵² Daalder 2000: 37.

⁵³ Malcolm 2002: 261.

⁵⁴ Malcolm 2002: 262.

⁵⁵ Srebrenica Conference, pressemelding 23.mai 2005. <http://www.icty.org/sid/8588> (23.03.09).

barbarisk.⁵⁶ Hendelsen fikk enorm oppmerksomhet verden over og satte igjen FNs styrker i et dårlig lys.

Fredsavtalen

De dramatiske hendelsene sommeren 1995 var et vendepunkt for de internasjonale aktørenes holdninger overfor konflikten i Bosnia. Fra nå av kom USA for alvor på banen. I august la Richard Holbrooke, den amerikanske spesialutsendingen til Bosnia, fram en ny fredsplan. Den gikk ut på å dele Bosnia i to enheter, med 49 prosent til serberne og 51 prosent til bosnjakene og kroatene. Den viktigste forskjellen fra de tidligere fredsplanene var at denne gangen sto amerikanerne bak, og de var villige til å bruke makt. Det skulle vise seg nødvendig. Etter enda et granatnedslag i Sarajevo i august satte NATO, på oppdrag fra FN, i gang en massiv bombing av serbiske militære mål i Bosnia.⁵⁷ Amerikanerne benyttet seg nå både av pisk og gulrot for å få serberne til å inngå forhandlinger. I midten av september ble det inngått en avtale om serbisk tilbaketrekking fra Sarajevo. NATO vedtok å stanse bombingene i tre døgn. Det så endelig ut til at den tre og et halvt år lange beleiringen av Sarajevo nærmet seg slutten.

I begynnelsen av oktober kunngjorde den amerikanske presidenten Bill Clinton en våpenhvile i Bosnia. Samtidig ble det planlagt en fredskonferanse som skulle finne sted i USA.⁵⁸ I begynnelsen av november startet forhandlingene på en militærbase i Dayton, Ohio. De tre partene var representert ved presidentene Izetbegović, Tudjman og Milosević. Forhandlingene ble ledet av den amerikanske utenriksministeren Warren Christopher sammen med USAs spesialutsending Richard Holbrooke.⁵⁹ Etter tre uker med intense forhandlinger ble det oppnådd enighet om en avtale 21. november 1995. Avtalen sikret Bosnia en skjør fred. Republikken skulle fortsette som en suveren stat, men bestå av to enheter: Føderasjonen Bosnia-Hercegovina og Republika Srpska. En ny grunnlov ble vedtatt for å sikre grunnleggende menneskerettigheter. Avtalen inneholdt også en militærplan for utplassering

⁵⁶ Malcolm 2002: 264.

⁵⁷ "Statement of the Secretary-General of NATO 30 August 1995", <http://www.nato.int/docu/pr/1995/p95-073.htm> (23.03.09).

⁵⁸ Holbrooke 1998: 199-200.

⁵⁹ Warren Christopher, *Chances of a Lifetime*, Scribner 2001: 251-271.

av en fredsopprettende styrke, IFOR. Denne skulle ledes av NATO og bestå av 60 000 mann.⁶⁰

Internasjonale perspektiver

Ved gjentatte anledninger ble de internasjonale aktørene beskyldt for handlingslammelse under krigene i Bosnia og Kroatia.⁶¹ Både internasjonale organisasjoner som EF og FN, og nøkkelstater som USA og Russland, ble anklaget for å komme for sent på banen. En av grunnene til det var mangelen på politisk enighet. For hvordan skulle en reagere på krigene som raste på Balkan? Debatten raste. Et av de tidligste spørsmålene var hvorvidt de nye jugoslaviske republikkene burde anerkjennes som selvstendige. Spørsmålet om maktbruk mot en eller flere av partene ble etter hvert også aktuelt. Spørsmålene skapte splid mellom de internasjonale aktørene. Balkan var blitt en brikke i et internasjonalt spill.⁶²

Oppløsningen av Jugoslavia førte dessuten til en aktualisering av forholdet mellom Europa og USA. For EF ble dette den første virkelige testen som utenrikspolitisk aktør. For FN ble det et mørkt kapittel i organisasjonens historie. Og ikke minst skulle Russland spille en viktig rolle, med sine sterke religiøse og kulturelle bånd til Serbia.⁶³

I september 1991 etablerte EF en fredskonferanse om Jugoslavia under ledelse av den britiske politikeren Lord Carrington. Samtidig innførte FN våpenembargo mot hele Jugoslavia.⁶⁴ Dette var den første internasjonale reaksjonen på urolighetene på Balkan. Forbudet ble opprettholdt under hele krigen, til tross for at Bosnia formelt brøt ut av Jugoslavia i 1992. Våpenembargoen skulle bli et av stridens kjernepunkter, og FN-landene var uenige om hvorvidt de burde opprettholde resolusjonen. Våpenembargoen rammet Bosnia hardest, fordi Serbia etter hvert overtok våpenlagrene og det militære utstyret til den tidligere jugoslaviske armeen.⁶⁵ I tillegg innførte FN økonomiske sanksjoner mot Serbia og Montenegro i mai

⁶⁰ ”Summary of the Dayton Peace Agreement”, <http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/dayton.html> (23.03.09).

⁶¹ Se for eksempel Nilsen 1996; Mønnesland 2006: 292,308; Silber og Little 1996: 25; Malcolm 2002: 242.

⁶² Mønnesland 2006: 308.

⁶³ Mønnesland 2006: 309.

⁶⁴ FN resolusjon 713, 1991.

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/49/IMG/NR059649.pdf?OpenElement> (20.01.10).

⁶⁵ Malcolm 2002: 243.

1992.⁶⁶ Sanksjonene fikk raskt følger for serbisk økonomi, men det var ikke nok til å stanse kamphandlingene.

FN var blant taperne i Bosnia-krigen. Episodene hvor FN-soldater ble tatt som gisler, og spesielt Srebrenica-massakren, satte organisasjonen i et dårlig lys. I løpet av den tre og et halvt år lange krigen vedtok Sikkerhetsrådet 32 resolusjoner vedrørende Bosnia.⁶⁷ I februar 1992 ble det vedtatt å etablere en fredsbevarende styrke, *United Nations Protection Force* (UNPROFOR).⁶⁸ En annen viktig resolusjon ble vedtatt i mai 1993, med opprettelsen av de sikre områdene Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac og Srebrenica.⁶⁹ De sikre områdene skulle hindre væpnede angrep eller annen fiendtlig handling. Det viste seg derimot å bli vanskelig for FN å opprettholde sikkerheten i disse områdene. En av hovedutfordringene for organisasjonen var mangelen på ressurser. Medlemslandene, og særlig nøkkelstatene i Sikkerhetsrådet, manglet politisk konsensus om Bosnia.⁷⁰

Det var spesielt debatten om maktbruk som skapte splid mellom de internasjonale aktørene. Både innenfor FN og NATO var det stor uenighet om hvorvidt maktbruk og flyoperasjoner skulle settes i gang. Etter hvert ble USA den fremste pådriveren for å ta i bruk makt for å få slutt på den serbiske aggresjonen. Men amerikanerne var ikke alltid like klare i sin tale. Da krigen i Bosnia brøt ut i 1992, anså Bush-administrasjonen konflikten for å være Europas problem. Presidentens politiske rådgivere fryktet at et engasjement i Jugoslavia ville kreve omfattende militære bidrag, noe den amerikanske befolkningen antagelig ikke ville støtte.⁷¹ Bush-administrasjonen fryktet at en intervensjon i Jugoslavia ville bli en ny ”hengemyr” lik den i Vietnam.⁷² President Bush og hans utenriksminister James A. Baker syntes derfor det var fint å kunne overlate dette europeiske problemet til EF.⁷³

⁶⁶ FN resolusjon 757, 1992.

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/16/IMG/NR001116.pdf?OpenElement> (20.01.10).

⁶⁷ Dette er en beregning jeg selv har gjort ut ifra FNs digitale arkiv, tilgjengelig her:

<http://www.un.org/Docs/sc/unsct/resolutions.html> (19.01.10).

⁶⁸ FN resolusjon 743, 1992. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement> (20.01.10).

⁶⁹ FN resolusjon 824, 1993. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/262/07/IMG/N9326207.pdf?OpenElement> (20.01.10).

⁷⁰ Mønnesland 2006: 341.

⁷¹ Hans Olav Lahlum, *Presidentene: Fra George Washington til Barack Obama*, Cappelen Damm 2009: 524; Touval 2002: 22-23, 137-140.

⁷² Carl C. Hodge og Cathal J. Nolan (red.), *U.S. Presidents and Foreign Policy. From 1789 to the present*, ABC-CLIO 2007: 361-362.

⁷³ James A. Baker, III med Thomas M. DeFrank, *The Politics of Diplomacy. Revolution, War & Peace, 1989-1992*, G. P. Putnam's Sons 1995: 636-637.

Likevel kom USA til å spille en stadig mer aktiv rolle overfor konflikten i Bosnia. Da Bill Clinton ble innsatt som president 20. januar 1993, uttrykte han vilje om å involvere seg sterkere i Bosnia-konflikten. Men det tok lang tid å stake ut den nye kursen.⁷⁴ I løpet av sine første to år som president viste Clinton liten interesse for utenrikspolitikk. En av grunnene til dette var den manglende viljen til å sette amerikanske liv i fare rundt om i verden.⁷⁵ Men etter hvert uttrykte amerikanere sterkere vilje til å involvere seg. USAs FN-ambassadør Madeleine Albright var blant dem som tidlig presenterte tanken om å ta i bruk maktmidler mot serberne. Allerede i 1993 talte hun varmt om strategien ”lift and strike”. Denne planen gikk ut på å oppheve våpenembargoen overfor Bosnia, samtidig som det skulle trues med luftangrep.⁷⁶ Forslaget ble kategorisk avvist av de europeiske allierte. Spesielt var Storbritannia og Frankrike imot slike operasjoner som kunne true deres bakkestyrker i Bosnia.⁷⁷

For de europeiske landene ble konfliktene i Jugoslavia en slags første utenrikspolitiske test for EF som organisasjon. I 1991 uttalte EF-president Jacques Poos at dette var Europas øyeblikk: ”The hour of Europe”.⁷⁸ Det var på tide å vise at Europa kunne rydde opp i egen bakgård. For EF-landene lå det derfor prestisje i å involvere seg på Balkan. De ønsket ikke bare å vise at de kunne føre en koordinert utenrikspolitikk, men også at Europa kunne ta hånd som sine egne problemer, som Jacques Poos uttrykte så tydelig.⁷⁹ Men konfliktene på Balkan skulle demonstrere tydelig at de europeiske landene ikke var i stand til å foreta en militær intervensjon på egenhånd. På den måten hadde ikke EF/EU muligheten til å sette makt bak sine diplomatiske initiativer.⁸⁰

Russland var også en aktør som ønsket å ha et ord med i laget. Tradisjonelt har Russland hatt sterke interesser på Balkan. Gjennom historien har russerne betraktet serberne som sine slaviske brødre, og de religiøse og kulturelle båndene mellom landene har vært sterke. Da krigene i det tidligere Jugoslavia brøt ut, så Serbia på Russland som sin støttespiller.⁸¹ Ved flere anledninger talte Russland Serbias sak i FNs Sikkerhetsråd. Fordi Russland er en av de

⁷⁴ Daalder 2000: 5-7.

⁷⁵ Geir Lundestad, *Øst, vest, nord, sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*, Universitetsforlaget 2004: 121-122.

⁷⁶ Madeleine Albright, *Min lange reise*, N.W. Damm & Søn 2005: 230.

⁷⁷ Tony Judt, *Postwar. A history of Europe since 1945*, Pimlico 2007: 677.

⁷⁸ Judt 2007: 676.

⁷⁹ Touval 2002: 29.

⁸⁰ Dag Harald Claes og Tor Egil Førland, *Europeisk integrasjon*, Gyldendal 2005: 109-110.

⁸¹ Mønnesland 2006: 309.

fem medlemmene av Sikkerhetsrådet med vetomakt, skapte dette ofte splittelse i organisasjonens politikk overfor Balkan.

Det var først høsten 1995 at de internasjonale aktørene, med USA i spissen, fikk satt en stopper for krigen i Bosnia. Med Dayton-avtalen ble den tre og et halvt år lange krigen avsluttet. 100 000 menneskeliv hadde gått tapt, og flere millioner var blitt drevet på flukt. I løpet av krigen hadde mange ulike fredsavtaler blitt lagt fram, og like mange hadde blitt avvist. Våpenhviler hadde blitt underskrevet, for deretter å bli brutt. Midt oppe i dette skytteldiplomatiet sto den norske FN-megleren Thorvald Stoltenberg sammen med sine medarbeidere i *The International Conference on the Former Yugoslavia (ICFY)*.

3 En fredskonferanse blir til

På selveste 1.mai 1993 debuterte Thorvald Stoltenberg som fredsmegler på Balkan. Den nylig avgåtte utenriksministeren ble kastet rett inn i en konferanse som ble holdt i Aten, hvor forhandlingene om en fredsplan for Bosnia pågikk. Sammen med sin tidligere statssekretær fra Utenriksdepartementet, Jan Egeland, tok Stoltenberg fatt på jobben som FN-megler.¹ Hva var forhandlingssituasjonen da Thorvald Stoltenberg ankom Balkan? Og hvilken rolle skulle han få i sin første periode som fredsmegler i 1993?

Konferansen i Aten var et resultat av over et halvt år med forhandlinger. Gjennom flere møterunder hadde de bosniske serberne, kroatene og bosnjakene vurdert forskjellige utkast og forhandlet om landets framtid. Forhandlingene hadde nådd et slags klimaks, og det ble lagt sterkt press på partene for at møtet i Aten skulle gi resultater. Det var de meritterte politikerne David Owen fra Storbritannia og Cyrus Vance fra USA som førte forhandlingene. De to ledet en konferanse som ble opprettet av EF og FN i september 1992, *The International Conference on the Former Yugoslavia* (ICFY). Konferansen hadde blitt etablert etter et internasjonalt toppmøte i London, hvor målet var å finne en løsning på konfliktene som fulgte etter Jugoslavias sammenbrudd.² Fredsavtaler for Slovenia og Kroatia hadde etter hvert kommet på plass, mens konflikten i Bosnia hadde blusset opp. Konferansen hadde derfor blitt permanent og fått base i Genève.³ Lederne for konferansen var ingen nybegynnere i politikken: David Owen, som var EFs utsending, hadde tidligere vært britisk utenriksminister. Cyrus Vance, FNs representant, hadde lang fartstid fra amerikansk politikk, blant annet som utenriksminister i Jimmy Carters regjering.

¹ Stoltenberg og Eide 1996: 59.

² *The Main Decisions of the Conference at its London Session (August 1992)*. CD ROM Balkan Odyssey.

³ *Work programme of the Conference, The London Conference, 27 August 1992*. CD ROM Balkan Odyssey.

Sammen hadde de to lederne utarbeidet en plan som ble kalt Vance/Owen-planen for fred (VOPP). Det var denne som var utgangspunkt for konferansen i Aten. Men dette var ikke første gangen en fredsplan for Bosnia var blitt lagt fram. Allerede ett år tidligere hadde den portugisiske diplomaten José Cutileiro ført flere forhandlingsrunder med de bosniske gruppene.⁴ Resultatet var en plan som bygget på kantonisering av Bosnia, ved å dele staten inn i tre etniske enheter.⁵ Dette forslaget ble imidlertid ikke godkjent av partene, og dermed fortsatte urolighetene utover våren. I april 1992 brøt krigen i Bosnia ut for alvor, og Cutileiro-planen skulle vise seg å bli den første i rekken av en serie mislykkede fredsavtaler. Det var derfor ingen enkel jobb lederne for ICFY-konferansen gikk løs på.

Vance/Owen-planen for fred

Etter at ICFY-konferansen var blitt etablert i Genève i september 1992, begynte ledergruppen å arbeide med ulike løsninger for det framtidige Bosnia. Vance og Owen jobbet spesielt med et dokument som var utarbeidet av den finske diplomaten Martti Ahtisaari. Ahtisaari var leder for FNs arbeidsgruppe for det tidligere Jugoslavia og hadde laget en analyse av hvilke modeller som fantes for Bosnias framtid.⁶ Meglerne valgte å jobbe videre med alternativet som gikk ut på å gjøre Bosnia til en stat bestående av fire til ti regioner. Dette ble utgangspunktet for Vance/Owen-planen for fred.⁷

Ifølge David Owen virket denne provinsinndelingen som det beste alternativet og var samtidig et godt kompromiss mellom de tre folkegruppene. Meglerne mente at planen ville gi en stabil styring av Bosnia fordi mye av uenighetene kunne avgjøres lokalt i provinsene.⁸ I begynnelsen av januar 1993 ble det arrangert et møte mellom de bosniske kroatene, serberne og bosnjakene, i regi av ICFY. Fem delegasjoner var til stede: Den bosnisk-kroatiske var ledet av Mate Boban, den bosniske regjeringen var representert ved president Alija Izetbegović, og den bosnisk-serbiske delegasjonen var ledet av Radovan Karadžić.⁹ I tillegg var Kroatias

⁴ *Report of the Secretary-General on the International Conference on the Former Yugoslavia. Security Council S/24795 11 November 1992 [PART 1].* CD rom Balkan Odyssey.

⁵ Mønnesland 2006: 289-290.

⁶ *ICFY Working Paper on Constitutional Options 4 October 1992.* CD ROM Balkan Odyssey.

⁷ CD ROM Balkan Odyssey: 98.

⁸ CD ROM Balkan Odyssey: 98.

⁹ Alija Izetbegović var leder for det muslimske Partiet for demokratisk aksjon (SDA). Han ble valgt til president i Bosnia i 1990, ved republikkens første flerpartivalg. Se for eksempel Mønnesland 2006: 261, 288.

president Franjo Tudjman til stede, samt presidenten for den jugoslaviske føderasjonen, Dobrica Cosić.¹⁰

Vance/Owen-planen bestod av tre deler: Ti konstitusjonelle prinsipper, en militær plan for å stanse kamphandlingene samt et kart.¹¹ Den konstitusjonelle planen definerte Bosnia som en desentralisert stat. Det betydde at provinsene skulle få en viss autonomi, uten at denne kunne brukes internasjonalt. Det skulle legges til rette for lovlig valgte regjeringer, både på regionalt og nasjonalt nivå. Den militære delen inneholdt krav om full stans av kamphandlingene innen 72 timer. Tunge våpen skulle trekkes ut av Sarajevo og byen demilitariseres. I tillegg presenterte Vance og Owen et kart som delte Bosnia inn i ti provinser: Bihac, Banja Luka, Bosanski Brod, Bijeljina, Tuzla, Nevesinje, Sarajevo, Mostar, Zenica og Travnik.¹²

Ifølge David Owen ønsket de ikke å merke provinsene etter de etniske gruppene, men heller sette et nummer på hver provins. Derfor ble ingen av provinsene merket verken som serbiske, kroatisk eller muslimske. Ideen bak dette var å unngå en etnisk deling av Bosnia.

Forhandlerne ønsket med dette å tone ned det etniske aspektet ved konflikten. Målet var å døyve motsetningene mellom de tre gruppene. Likevel var det klart for alle at hver provins ville ha en majoritetsbefolkning bestående av enten serbere, bosnjaker eller kroater. Unntaket var den tiltenkte hovedstaden Sarajevo, som de tre gruppene skulle styre sammen.¹³

Det var et viktig poeng at Bosnia skulle bestå som én stat. Under en internasjonal konferanse om Jugoslavia i London 1992 hadde deltakerlandene blitt enige om en rekke prinsipper. Et av dem var at Bosnia skulle anerkjennes som en suveren stat og at de gitte grensene skulle respekteres.¹⁴ Det var derfor viktig at meglere ikke ga noen av de etniske gruppene store sammenhengende territorier.¹⁵

¹⁰ CD ROM Balkan Odyssey: 139.

¹¹ Konstitusjon er et sett med grunnleggende prinsipper. I denne sammenheng betyr konstitusjonelle prinsipper rettsprinsipper, altså en form for grunnlov.

¹² *The Vance-Owen Peace Plan (Part 2)*. CD ROM Balkan Odyssey. For å se kartet, se vedlegg nr. 2.

¹³ Silber og Little 1996: 276.

¹⁴ *Statement on Bosnia, The London Conference, 27 August 1992*. CD ROM Balkan Odyssey.

¹⁵ Stoltenberg og Eide 1996: 54. For å se hvordan Vance/Owen-planen så ut, se vedlegg nr.1.

Reaksjoner på VOPP

Meglerne mottok kritikk fra flere hold for den nye fredsplanen. I den serbiske leiren var det spesielt stor misnøye. Da Vance/Owen-planen ble lansert, kontrollerte de bosniske serberne omtrent 70 prosent av Bosnia.¹⁶ VOPP stilte krav om at de bosniske serberne måtte trekke seg ut av omtrent 40 prosent av territoriet de da kontrollerte, områder som var blitt erobret under krigens første måneder.¹⁷ Serberne var derfor misfornøyde med provinsinndelingen som ble lagt fram i fredsplanen. Kravene som ble stilt til serberne var relativt store. Det var faktisk ingen av de senere fredsinitiativene som stilte så store krav om serbisk tilbaketrekking.

De som derimot var mest fornøyd med fredsplanen, var de bosniske kroatene og deres leder, Mate Boban. Provinsinndelingen ga kroatene akkurat hva de ønsket seg. Deres provinser besto av store sammenhengende områder, knyttet til Kroatia i vest og det sentrale Bosnia i øst.¹⁸ Allerede 4. januar 1993 godkjente deres delegasjon hele den tredelte løsningen. Den raske godkjenningen viser med all tydelighet at det var de bosniske kroatene som kom best ut av forhandlingene. Izetbegović derimot, var ikke overbevist om at VOPP var en god løsning for bosnjakene. Han hadde innvendinger mot inndelingen av provinsene og mente at bosnjakene burde få tilbake områder serberne hadde vunnet gjennom ”etnisk rensing”.¹⁹ Izetbegović siktet særlig til områdene som de bosniske serberne hadde erobret tidlig i krigen. Den bosniske presidenten ønsket derfor ikke å signere kartet, men han aksepterte de to andre delene av fredsplanen.²⁰

De bosniske serberne var spesielt negative til planen. Deres leder, Radovan Karadžić, var fast bestemt på at en serbisk stat måtte opprettes i Bosnia.²¹ Hans steile holdning til fredsplanen kompliserte forhandlingene. Til tross for at Serbias president Slobodan Milošević oppfordret ham til å akseptere de konstitusjonelle prinsippene, fastholdt Karadžić at innholdet i disse prinsippene måtte forandres.²² For første gang tok Milošević nå avstand fra de bosniske serberne. I ettertid er det imidlertid mye som tyder på at Milošević spilte et spill. Den serbiske

¹⁶ CD ROM Balkan Odyssey: 142.

¹⁷ Silber og Little 1996: 276.

¹⁸ Silber og Little 1996: 277.

¹⁹ *President Izetbegović's objections to the first VOPP map, 2 January 1993.* CD ROM Balkan Odyssey.

²⁰ Touval 2002: 120; Owen 1995: 98-99.

²¹ *ICFY Memorandum: Plenary Talks to Geneva, Peaceconference on Bosnia, 12 January 1993.* CD ROM Balkan Odyssey. De bosniske serberne hadde for øvrig proklamert sin egen serbiske republikk i Bosnia allerede 27. mars 1992. Se Malcolm 2002: 232.

²² *ICFY Memorandum: Plenary Talks to Geneva, Peaceconference on Bosnia, 12 January 1993.* CD ROM Balkan Odyssey.

presidenten var den viktigste støttespilleren for serbernes krigføring i Bosnia. Dette har blant annet blitt bevist gjennom flere rettssaker i den internasjonale domstolen i Haag.²³ Til tross for at rettssaken mot Slobodan Milosević aldri ble avsluttet, kom det fram sterke bevis som bekreftet samspillet mellom ham og Karadžić. Dette skal blant annet ha kommet til syne i 1994, da Karadžić uttalte at de umulig kunne ha ført krig uten støtte fra Serbia.²⁴

Presset fra storebroren Serbia må ha gjort et visst inntrykk på Karadžić. Under et møte 30. januar 1993 gikk han med på å signere de konstitusjonelle prinsippene. Det betydde at alle de tre lederne hadde godkjent den første delen av avtalen.²⁵ Dermed var meglerne nærmere en løsning enn de noen gang hadde vært.

Amerikanske reaksjoner

I USA var den nyvalgte presidenten Bill Clinton skeptisk til Vance og Owens fredsplan. Han mente at de vide fullmaktene kantonene fikk gjennom planen ville gjøre det vanskelig for bosnjakene å vende tilbake til sine hjem i serbiskkontrollerte områder. Clinton fryktet også at kantonenes uklare grenselinjer var en invitasjon til fortsatt serbisk aggresjon.²⁶

Den manglende støtten fra Clinton-administrasjonen gjorde David Owen rasende. Den frittalende briten var ikke redd for å si fra om det han oppfattet som en vinglete politikk fra Washington. Owen mente derfor at amerikanerne måtte ta mye av skylden for at hele avtalen ikke ble undertegnet i januar 1993. Samtidig bestemte han seg for at han ikke lenger ville opptre så diplomatisk overfor stormakten. Overfor den amerikanske TV-stasjonen CNN uttalte han at: "It's all very well for the United States to criticize from the sidelines. Why don't they come in? It would give the peace settlement a bigger chance".²⁷

²³ Slobodan Milosević var tiltalt ved FN's krigsforbryterdomstol for det tidligere Jugoslavia i Haag for forbrytelser begått under krigene i Bosnia, Kroatia og Kosovo. Rettssaken startet i november 2002 og ble avsluttet uten dom i mars 2006 da Milosević døde av hjertesvikt. Den tidligere serbiske presidenten var blant annet anklaget for folkemord og forbrytelser mot menneskeheten. For informasjon om rettssaken mot Milosević se http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/cis/en/cis_milosevic_slobodan.pdf (09.11-09).

For en gjennomgang av bevisene som ble ført mot Milosević, se Kjell Arild Nilsen, *Milosević i krig og i Haag*, Sypress Forlag 2007: 189-258.

²⁴ Nilsen 2007: 199.

²⁵ CD ROM Balkan Odyssey: 163.

²⁶ Bill Clinton, *Mitt liv*, Damm 2006: 682-683.

²⁷ CD ROM Balkan Odyssey: 170.

Owen forstod at de var avhengige av USAs støtte for å få gjennomført fredsplanen. Men han mistenkte at amerikanerne hadde oppfordret bosnjakene til ikke å underskrive VOPP, for på den måten å spolere fredsplanen.²⁸ Dette spente forholdet mellom EF-megleren og administrasjonen i Washington var noe som skulle prege forhandlingene videre.²⁹ Det var ikke alltid samsvar mellom David Owen og den amerikanske administrasjonens oppfatning av hvordan Bosnia-konflikten burde håndteres.

President Clinton annonserte i stedet en ny Bosnia-politikk 10. februar 1993. Utenriksminister Warren Christopher la fram seks punkter for hvordan USA ville håndtere konflikten i det tidligere Jugoslavia. President Clinton ønsket å involvere USA mer aktivt i fredsprosessen, men ga samtidig sin fulle støtte til FN og EFs meglere. For å styrke kommunikasjonen mellom Vance/Owen og USA skulle ambassadør Reginald Bartholomew være amerikanernes utsending til forhandlingene. Clinton uttrykte også vilje til å støtte NATO og FN i maktbruk for å få forgang i fredsprosessen. Han sa ingenting om hva denne maktbruken ville innebære, annet en at USA var villige til å bidra med ”military action”.³⁰ Det var altså tydelig at USA ønsket å være mer synlig i forhandlingsprosessen. Samtidig var det litt uklart hva den nye politikken ville innebære. Debatten om maktbruk skulle bli en gjenganger mellom de internasjonale aktørene. Det var fortsatt store uenigheter om hvorvidt makt var et legitimt middel for å sette en stopper for konflikten.

Framgang i forhandlingene

President Clintons nye Balkan-politikk bidro til å sette forgang i VOPP- forhandlingene. At USA aktivt støttet fredsprosessen, ga et positivt signal til de involverte partene. Etter hektisk diplomatisk virksomhet på vårparten signerte Izetbegović 24. mars 1993 alle delene av fredsavtalen. Det som nå gjenstod var bare Karadžićs signatur.³¹ Et vedvarende problem i forhandlingene var imidlertid at de bosniske serberne nektet å akseptere Bosnia som en suveren stat. Dermed undergravde de også legitimiteten til den bosniske regjeringen og

²⁸ CD ROM Balkan Odyssey: 164.

²⁹ CD ROM Balkan Odyssey: 170-199.

³⁰ *Warren Christopher's Statement of US policy initiative, Washington, 10 February 1993.* CD ROM Balkan Odyssey.

³¹ *Report of the Secretary-General on the Activities of the International Conference on the Former Yugoslavia: Peace Talks on Bosnia and Herzegovina, Security Council S/25479, 26 March 1993, PART 1,* CD ROM Balkan Odyssey.

president Izetbegović. Mandatet til Izetbegović som president hadde egentlig utløpt 31. desember 1992, og dette bidro til å komplisere forhandlingene.³² Izetbegović hadde blitt valgt til president i Bosnia i 1990, basert på en enighet om at den nye republikken skulle styres ut fra et trenasjonalt presidentråd. Maktfordelingsprinsippet gikk ut på at Bosnia skulle styres av en koalisjon mellom de tre nasjonale partiene i landet. Men da urolighetene startet i 1992, trakk de serbiske medlemmene seg ut av presidentrådet og anklaget Izetbegović for å ville opprette en islamsk stat.³³ Etter dette beskyldte de stadig Izetbegović for å være en ulovlig valgt president, til tross for at krigstilstanden i landet gjorde det vanskelig å avholde valg.

De bosniske serberne fortsatte å argumentere for at Bosnia måtte deles inn i tre separate stater, i motsetning til hva Vance/Owen-planen foreslo.³⁴ De fastholdt at de ønsket en serbisk republikk innad i Bosnia. Dette hadde de også opprettet, men den ble aldri anerkjent av det internasjonale samfunnet.³⁵ Arbeidet med Vance/Owen-planen var derfor vanskelig, til tross for at Karadžić hadde godkjent den første delen av avtalen. Både bosnjakene og kroatene hadde akseptert hele, og det manglet bare en signatur fra den bosnisk-serbiske lederen for at fredsavtalen skulle fullføres.

De tre partene ble derfor innkalt til konferanse i Aten 1. mai 1993. På dette tidspunkt kom Thorvald Stoltenberg inn i forhandlingene. Cyrus Vance, som da var 76 år gammel, hadde annonsert at han ville trekke seg som forhandlingsleder. Stoltenberg skulle overta hans jobb og bli FNs megler i det tidligere Jugoslavia. Den erfarne norske politikeren forlot jobben som utenriksminister i Gro Harlem Brundtlands regjering til fordel for meglerjobben. Men det var ikke uten overtalelse. Utenriksministeren trivdes veldig godt i sin jobb, og hadde et sterkt ønske om å arbeide videre med de sakene som engasjerte ham mest: EU-spørsmålet og det norske diplomatiet i Midtøsten.³⁶ Statsminister Brundtland ville helst beholde Stoltenberg i regjeringen, spesielt med tanke på den viktige EU-avstemningen som snart skulle finne sted.³⁷ Men FNs generalsekretær Boutros Boutros-Ghali klarte til slutt å overbevise Stoltenberg om

³² Stoltenberg og Eide 1996: 87.

³³ Mønnesland 2006: 287-290.

³⁴ *Report of the Secretary-General on the Activities of the International Conference on the Former Yugoslavia: Peace Talks on Bosnia and Herzegovina, Security Council S/25479, 26 March 1993, PART 1*, CD ROM Balkan Odyssey.

³⁵ Silber og Little 1996: 218.

³⁶ Stoltenberg 2001: 277.

³⁷ Gro Harlem Brundtland, *Dramatiske år: 1986-1996*, Gyldendal 1998: 335-336.

at han var rett mann for megleroppdraget på Balkan.³⁸ Selv trodde Stoltenberg at hans bakgrunn som diplomat i Jugoslavia på 1960-tallet, kombinert med hans erfaringer fra Midtøsten-forhandlingene, var årsaken til at han fikk jobben.³⁹

Konferansen i Aten ble Stoltenbergs første møte med konflikten. Her var alle de viktigste aktørene til stede, og forventningene var store. Det var bare en underskrift fra Karadžić som manglet for å sette Vance/Owen-planen ut i livet.⁴⁰ Karadžić ble satt under sterkt press og signerte til slutt fredsplanen. Men den bosnisk-serbiske lederen understreket samtidig at parlamentet i ”Republika Srpska” i Bosnia også måtte gi sin tilslutning. Til tross for denne reservasjonen skapte signeringen en nærmest euforisk stemning i Aten.⁴¹ Holdningsendringen i den serbiske leiren skapte optimisme blant meglere.

Thorvald Stoltenberg trodde en stund at hans megleroppdrag på Balkan var avsluttet før det hadde startet.⁴² Nordmannen var stolt over hva han hadde vært med og oppnådd under sine første dager som fredsmegler. Samtidig forstod han at Karadžić hadde blitt utsatt for et sterkt press:

Dermed var fredsavtalen endelig et faktum. Og ikke bare det: Den var et faktum allerede på min andre arbeidsdag. Det var noe i overkant av hva jeg hadde forventet. [...] Over tre år senere – i etterpåklokskapens klare lys – er det ikke vanskelig å se at vi burde ha vært mer skeptiske. Karadžić var blitt tvunget til å undertegne. Det var det ingen tvil om. Hva ville skje når han kom tilbake til sine egne?⁴³

Spørsmålet skulle vise seg å være svært relevant, for fredsavtalen var ennå på utrygg grunn. Karadžić hadde signert med forbehold om at også den bosnisk-serbiske forsamlingen godkjente planen. Parlamentet møttes derfor i Pale, fjellbyen som fungerte som deres ”hovedstad”, for å drøfte VOPP.⁴⁴ Etter en avstemning ble det til slutt stemt mot ratifikasjon av planen, med 51 mot 2 stemmer. I stedet ble det vedtatt at fredsplanen skulle legges ut for folkeavstemning ti dager senere.⁴⁵ Det betydde i realiteten at planen ville bli nedstemt.

³⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 19-21.

³⁹ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁴⁰ *Report of the Secretary-General on the Activities of the International Conference on the Former Yugoslavia: Peace Talks, Athens, 1-2 May 1993, Security Council S/25709, 3 May 1993*, CD ROM Balkan Odyssey.

⁴¹ UD 254.227, 8, Aten til UD, 3.mai 1993.

⁴² Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁴³ Stoltenberg og Eide 1996: 60-61.

⁴⁴ Stoltenberg og Eide 1996: 64.

⁴⁵ *Bosnian Serb Assembly Commission`s Nine conditions, 6 May 1993*. CD ROM Balkan Odyssey; CD ROM Balkan Odyssey: 244; Stoltenberg og Eide 1996: 64.

Vedtaket i Pale var et alvorlig tilbakeslag for fredsforhandlingene. Optimismen som hadde møtt Stoltenberg under hans første arbeidsdager, ble brått vendt om.⁴⁶ Meglerne fortsatte å øke presset mot de bosniske serberne. Men utsiktene for fred var ikke lenger så gode.

Den norske staben

Til tross for at det bosnisk-serbiske parlamentet hadde forkastet VOPP, ga ikke meglerne opp håpet om å gjennomføre fredsplanen. Thorvald Stoltenberg brukte maidagene til å etablere seg som leder for ICFY, den internasjonale fredskonferansen, i tospann med David Owen. Samtidig fikk Stoltenberg et nytt jobbtillbud fra Boutros-Ghali. Generalsekretæren ønsket at den norske diplomaten i tillegg til meglerjobben skulle bli sjef for FN-styrkene i det tidligere Jugoslavia. Stoltenberg var i tvil, men etter litt betenkningstid takket han også ja til dette tilbudet. I troen på at meglerjobben snart var avsluttet, tok Stoltenberg på seg en ny og meget krevende jobb for FN.⁴⁷ Han skulle få to kontorer, et i Zagreb og et i Genève. Tittelen lød *Special Representative of the Secretary General*, og oppgaven var å være et bindeledd mellom FN-styrkene og den politiske ledelsen i New York.⁴⁸

I den nye jobben fikk Stoltenberg med seg en liten gruppe av sine egne medarbeidere. Jan Egeland, hans tidligere statssekretær i Utenriksdepartementet, var en viktig aktør. Martti Athisaari, Bertie Ramcharan fra FN og den australske militærrådgiveren John Wilson var også en del av laget. Den norske generalen Vagleik Eide ble ansatt som nestkommanderende sjef for FN-styrkene. I løpet av de tre årene Thorvald Stoltenberg tilbrakte på Balkan, ble hans nærmeste medarbeidere skiftet ut flere ganger. Allerede etter en måned reiste Jan Egeland tilbake til Norge. Han skulle bli statssekretær under den nye utenriksministeren Johan Jørgen Holst. Knut Vollebæk ble Egelands erstatter, også han med lang fartstid fra UD. Krf-politikeren ble senere utenriksminister i Bondeviks første regjering. Etter et halvt år i meglerjobben avsluttet Vollebæk sitt engasjement, og Kai Eide ble Stoltenbergs underordnede på Balkan. De to var også gamle kjente fra Utenriksdepartementet. I tillegg var det to kvinner som spilte en viktig rolle: sekretærene Laila Refsnes fra Norge og Etta Väisänen fra Finland.⁴⁹

⁴⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 64.

⁴⁷ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁴⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 62, 79.

⁴⁹ Stoltenberg og Eide: 80-81, 160.

Etter noen måneder forstod Stoltenberg at han hadde tatt på seg to krevende fulltidsjobber.⁵⁰ Han hadde på forhånd blitt advart om å takke ja til jobbtilbudet, blant annet fra kollegaen Martti Ahtisaari.⁵¹ Ettersom VOPP var inne i en avgjørende fase, var det viktig å sanke internasjonal støtte. Dette var tidkrevende arbeid, og det var fortsatt usikkert hvordan de bosniske serberne ville ta i mot fredsplanen. Spesielt viktig var det for Owen og Stoltenberg å få støtte fra den amerikanske administrasjonen. I midten av mai reiste de begge til New York for samtaler med FNs generalsekretær, og Stoltenberg hadde i tillegg møter med den amerikanske utenriksministeren. For å få iverksatt Vance/Owen-planen var meglere avhengig av å ha FN, og ikke minst USA, i ryggen. Utplassering av amerikanske bakkestyrker var et viktig ledd for gjennomføringen av fredsplanen. Observatører skulle utplasseres på grensene, samtidig som FN trengte flere styrker i de sikre områdene som Sikkerhetsrådet hadde opprettet.⁵² I samtaler med utenriksminister Warren Christopher ga Stoltenberg uttrykk for at 25 000 mann ville være et naturlig amerikansk bidrag.⁵³ Deretter reiste meglere videre til Moskva for å sanke støtte hos russerne. I tillegg til USA var Russland en viktig brikke for å løse konflikten i Bosnia.⁵⁴ Serberne så nemlig på russerne som sine allierte. Derfor ble nettopp Russland og ledelsen i Kreml en viktig støttespiller for serberne.

Lift and strike?

Både David Owen og Thorvald Stoltenberg forstod betydningen av amerikansk støtte for å få gjennomført en fredsavtale. Samtidig syntes de ofte det var vanskelig å forholde seg til den amerikanske administrasjonen, som stadig kom med blandede signaler. Først forholdt de seg passive til Vance/Owen-planen, så uttalte de seg kritisk til den, for deretter å ønske seg en plass ved forhandlingsbordet. På samme tid raste en debatt innad i USA om hvorvidt en skulle heve våpenembargoen overfor landene på Balkan, og om maktmidler burde tas i bruk. David Owen mente det var umulig å forholde seg til den amerikanske politikken og karakteriserte den vakkende holdningen som et ”mareritt”.⁵⁵

⁵⁰ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁵¹ Stoltenberg og Eide 1996: 80.

⁵² Stoltenberg og Eide 1996: 66-67.

⁵³ UD 254.227, 9, FN-delegasjonen i New York til UD, 14. mai 1993; Stoltenberg og Eide 1996: 67.

⁵⁴ Mønnesland 2006: 309.

⁵⁵ CD ROM Balkan Odyssey: 257.

Spesielt i synet på maktbruk var det en tydelig splittelse mellom Europa og USA.⁵⁶ I begynnelsen av mai 1993 lanserte Clinton en ny taktikk som gikk ut på å heve våpenembargoen overfor Bosnia, for deretter å kunne true med luftangrep mot serbiske mål.⁵⁷ ”Lift and strike” taktikken gikk ut på å sørge for at bosnjakene hadde våpen til å forsvare seg med, for deretter å true serberne med luftangrep. Utenriksminister Warren Christopher ble sendt på en rundreise i Europa for å fortelle de europeiske lederne om den amerikanske planen og be om deres støtte.⁵⁸

Stoltenberg var ingen tilhenger av det amerikanske forslaget om å heve våpenembargoen. Han mente det ville være umulig å heve den kun for bosnjakene og deres regjeringshær. Dermed ville våpen nå frem til alle krigførende parter.⁵⁹ Stoltenberg argumenterte for at dette ville intensivere krigføringen og antagelig trekke inn enda flere aktører. Samtidig ville det utgjøre en trussel for FN-styrkene som var utstasjonert i Bosnia.⁶⁰ Spørsmålet om maktbruk kom til å prege hele den offentlige debatten så lenge krigen i Bosnia varte.⁶¹ Men David Owen og Thorvald Stoltenberg hadde fortsatt et håp om å få gjennomslag for Vance/Owen-planen. Helt til et nytt fredsinitiativ dukket opp, og det fra uventet hold.

Joint Action Programme

22. mai 1993 la USA, Frankrike, Storbritannia, Russland og Spania fram et dokument kalt *Joint Action Programme*. Landene, som alle var medlemmer av FNs Sikkerhetsråd, ønsket med dette å involvere seg mer i fredsprosessen.⁶² Dokumentet tok for seg flere momenter som de mente var viktige for å sette en stopper for krigen i Bosnia. I løpet av tretten punkter oppsummerte gruppen hvilke standpunkt de ville ta overfor konflikten. De uttrykte bekymring for hvordan krigen hadde utviklet seg og sa videre at de var villige til å samarbeide for å få en slutt på den. Humanitær assistanse var viktig, samt å innføre strenge økonomiske sanksjoner

⁵⁶ Clinton 2006: 684-685.

⁵⁷ Daalder 2000: 14.

⁵⁸ Daalder 2000: 15.

⁵⁹ Stoltenberg og Eide 1996: 67.

⁶⁰ Stoltenberg og Eide 1996: 67.

⁶¹ Det var særlig innenfor visse kretser i USA at argumentet om maktbruk sto sterkt. Daværende FN-ambassadør Madeleine Albright var en av de fremste talspersonene for ”lift and strike” taktikken og maktbruk overfor Serbia. Albright ble senere utenriksminister i Clintons regjering (1997-2001). Se for eksempel Albright 2005: 230.

⁶² *Joint Action programme*. CD ROM Balkan Odyssey. Også tilgjengelig på <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9305/930522dossec.html> (02.09.09).

mot Serbia.⁶³ Problemet med *Joint Action Programme* var at den ikke nevnte Vance/Owen-planen som sentral for en løsning i Bosnia. Den sa ingenting om hvordan planen kunne gjennomføres eller at de ville stille sine ressurser til rådighet. Uten bred støtte fra det internasjonale samfunnet var det umulig å få gjennomført den omfattende planen. Vance/Owen-planen krevde store ressurser, og ICFY-meglerne var avhengige av disse nøkkellandene. Dermed så utsiktene for VOPP relativt dårlige ut.⁶⁴

Det uventede initiativet ble ikke tatt godt i mot verken hos Thorvald Stoltenberg eller David Owen. Stoltenberg mente at programmet sendte et dårlig signal til de involverte partene. ”De bosniske serberne fremsto som de store seierherrene. De hadde holdt ut, og Vesten hadde gitt seg,” skrev Stoltenberg.⁶⁵ Med dette mente han at gruppens manglende støtte til Vance/Owen-planen gjorde serberne til vinnere. Så lenge de viktigste landene ikke støttet planen, hadde meglerne små muligheter for å gjennomføre den. Owen og Stoltenberg hadde som meglere få måter å presse partene på.⁶⁶ Uten USA og Russland i ryggen var pressmidlene enda færre. Dermed ble ICFY-meglerne stående igjen som relativt svake meglere.

Det er tydelig ut i fra både Stoltenbergs og Owens memoarer at nederlaget med Vance/Owen-planen overrasket dem begge. Owen vurderte å slutte i jobben som fredsmegler, men Stoltenberg oppfordret ham til å bli.⁶⁷ I og med at USA og de andre nøkkelstatene hadde lagt fram en slags alternativ fredsplan, ble det vanskelig å jobbe videre med VOPP. I mellomtiden hadde også de bosniske serberne holdt folkeavstemning om fredsplanen. Resultatet var nedslående: De ønsket ikke å godkjenne den.⁶⁸ Dermed var det sju måneder lange arbeidet med Vance/Owen-planen avsluttet.

⁶³ *Joint Action programme*. CD ROM Balkan Odyssey.

⁶⁴ Stoltenberg og Eide 1996: 74.

⁶⁵ Stoltenberg og Eide 1996: 74.

⁶⁶ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁶⁷ CD ROM Balkan Odyssey: 277.

⁶⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 68.

4 Unionsplanen

Etter at Vance/Owen-planen ble avslått i mai 1993, begynte Thorvald Stoltenberg og David Owen å arbeide med et utkast til en ny fredsplan. I samarbeid med de bosniske aktørene ble planen utarbeidet i løpet av sommeren. Det nye forslaget gikk ut på å gjøre Bosnia til en union av tre republikker. I september møttes de sentrale aktørene på det britiske skipet HMS *Invincible*, og det så ut til at en signering var nært forestående. ”Denne gangen trodde vi virkelig at vi hadde fått til en plan som skulle få slutt på krigen” uttalte Thorvald Stoltenberg.¹ Hva var det den nye fredsplanen inneholdt? Og hvilken rolle spilte Stoltenberg i utformingen av planen?

Planen som ble lagt fram høsten 1993 fikk mange navn. Noen kalte den Owen/Stoltenberg-planen. Andre igjen kalte den for Milosević/Tudjman-planen, eller *Invincible*-planen, etter skipet hvor sluttforhandlingene ble ført.² Meglerne selv refererte til planen som *En union av tre republikker*.³ Uansett navnevalg ble den nye planen svært omdiskutert. Mens den forrige fredsavtalen hadde gått ut på å gjøre Bosnia til en desentralisert stat, inneholdt den nye planen et forslag om at Bosnia skulle bli en føderasjon av tre republikker.⁴ Dette var den største, og mest omstridte, forskjellen på de to planene. Etter at Vance/Owen-planen mislyktes, oppstod et vakuum i fredsprosessen. David Owen var så frustrert over den fastlåste situasjonen at han vurderte å trekke seg fra sin stilling. Thorvald Stoltenberg derimot, hadde nettopp begynt i jobben og var full av pågangsmot. I følge Owen var dette det eneste tidspunktet hvor de to

¹ Møgster Moen 2009: 79.

² Touval 2002: 124; Mønnesland 2006: 298.

³ Stoltenberg og Eide 1996: 116; Owen 1995: 198.

⁴ En føderasjon består av delstater som har selvråderett kun på visse avgrensede områder, som for eksempel i USA. Der delstatene har mye makt i forhold til føderalstaten, snakker man gjerne om konføderasjoner. En konføderasjon er en løsere form for union som er mindre bindende og regulert enn hva en føderasjon er. Claes og Førland 2005: 13-14; Murray Forsyth, *Unions of States: The theory and practice of confederation*, Leicester University Press: Holmes & Meier: 1981.

meglerne var dypt uenige.⁵ Mens Stoltenberg ønsket å bruke *Joint Action Programme* som et utgangspunkt for videre forhandlinger, var Owen nær ved å gi opp. Den britiske megleren vurderte å trekke seg fra stillingen, men etter en god porsjon overtalelse fra kollega Stoltenberg bestemte Owen seg for å bli. Han innså at hans avgang ikke ville bringe Vance/Owen-planen tilbake på forhandlingsbordet eller forandre den amerikanske holdningen. Den britiske megleren la imidlertid ikke skjul på sin skuffelse overfor den amerikanske administrasjonen.⁶

Forslag fra Milosević

I månedsskiftet mai/juni var forhandlingene ved et nullpunkt, og David Owen var opptatt av at partene selv måtte komme med et nytt initiativ.⁷ Thorvald Stoltenberg var derimot ikke så opptatt av hvem som tok initiativet. Han var mer fokusert på å få samlet de bosniske aktørene igjen, noe de lyktes med i midten av juni.⁸ I forkant av møtet hadde Milosević presentert et kart for meglerne. Kartet den serbiske presidenten hadde utformet ga tydelig inntrykk av å favorisere de bosniske serberne. De skulle få over 50 prosent av det bosniske territoriet, mens den bosnjakiske befolkningen bare var tiltenkt 24 prosent.⁹ Til tross for at Milosevićs forslag var lite imøtekommende overfor den muslimske befolkningen i Bosnia, ble kartet et utgangspunkt for videre forhandlinger. 15.juni 1993 var de tre bosniske partene på plass i Genève, for første gang samlet siden forhandlingene om Vance/Owen-planen.

Alle som hadde en viktig stemme i bosnisk politikk var til stede i Genève: Serbias president Milosević, Kroatias president Tudjman, Bosnias president Izetbegović, den bosnisk-serbiske lederen Karadžić og den bosnisk-kroatisk lederen Boban. I løpet av de første dagene foregikk samtaler mellom de to mektige presidentene Milosević og Tudjman. De diskuterte både konflikten i Krajina og situasjonen i Bosnia. I Krajina i Kroatia hadde konflikten mellom de serbiske separatistene og kroatene eskalert. Konflikten hadde utviklet seg til å bli et problem både for kroatisk og serbisk myndigheter. Til tross for at konflikten var nært knyttet opp til krigen i Bosnia, ble ofte forhandlingene om Krajina ført separat. Den var ikke

⁵ CD ROM Balkan Odyssey: 277.

⁶ CD ROM Balkan Odyssey: 278.

⁷ CD ROM Balkan Odyssey: 304.

⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 112.

⁹ *Serb proposal for Muslim majority republic under Union of Three Republics*. CD ROM Balkan Odyssey.

så omfattende som konflikten i Bosnia, som fikk stadig mer internasjonal oppmerksomhet. Også for ICFY- meglerne var det fredsplanen for Bosnia som sto i fokus. Owen og Stoltenberg hadde reagert sterkt på kartet Milosević hadde lagt fram. Meglerne stilte krav om at bosnjakene måtte få mer territorium enn hva den serbiske presidenten hadde foreslått. Minst 30 prosent av territoriet, lød kravet fra Stoltenberg og Owen. I tillegg måtte bosnjakene garanteres et sammenhengende område som strakk seg fra Sava-elven i nord og ned til havet.¹⁰

Under disse første møtene ble det klart at de bosniske serberne, med støtte fra Milosević, ønsket en tredeling av Bosnia. Etter konsultasjoner med de bosniske kroatene presenterte de et nytt kart. Det gikk ut på at Bosnia skulle bestå av tre republikker: En serbisk-, en kroatisk- og en bosnjakisk-dominert.¹¹ Det var ingen tvil om hvem av de tre folkegruppene som kom dårligst ut av forslaget: Det nye kartet ga bosnjakene enda mindre territorium enn hva Milosević hadde tilbudt noen dager tidligere.¹² Serbernes ønske var i realiteten at bosnjakene skulle gi opp hele Øst-Bosnia. Elven Drina skulle være den naturlige grensen. Dette reagerte David Owen og Thorvald Stoltenberg sterkt på. Meglerne beskyldte serberne og kroatene for å presentere ”seierherrenes kart.”¹³ Med dette mente de at grensene som var trukket opp ikke tok hensyn til befolkningssammensetningen i landet. De bosniske serberne hadde derimot gitt store landområder til seg selv. Mye av områdene var omstridt, og en del var blitt erobret under krigen. Bosnjakene hadde krav på langt mer territorium enn hva dette kartet viste, noe meglerne ga klart uttrykk for.¹⁴

Det kan virke som om meglernes sterke reaksjoner gjorde et visst inntrykk, og serberne presenterte et nytt kart som hadde visse forbedringer.¹⁵ Likevel var det fortsatt stor avstand mellom de tre presidentene. Det var tydelig at det var de bosniske serberne, med god støtte fra Milosević, som la føringene for forhandlingene. Izetbegović gjorde det klart at han ikke kunne godta en løsning som skapte en muslimsk enklave omringet av kroater eller serbere. Han ville ha adgang til havet.¹⁶ Dette var et av de viktigste kravene den bosniske presidenten stilte. Det

¹⁰ COREU, 17 June 1993, *Report of Co-Chairmen`s meeting of 15-16 June*. CD ROM Balkan Odyssey.

¹¹ Stoltenberg og Eide 1996: 112.

¹² COREU, 17 June 1993, *Report of Co-Chairmen`s meeting of 15-16 June*. CD ROM Balkan Odyssey.

¹³ COREU, 17 June 1993, *Report of Co-Chairmen`s meeting of 15-16 June*. CD ROM Balkan Odyssey; Stoltenberg og Eide 1996: 113.

¹⁴ COREU, 17 June 1993, *Report of Co-Chairmen`s meeting of 15-16 June*. CD ROM Balkan Odyssey

¹⁵ Stoltenberg og Eide 1996: 113.

¹⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 113.

var tydelig at Izetbegović var den som sto lengst fra partene når det gjaldt en slik oppdeling av landet.

En uke etter det første møtet ble partene igjen innkalt til Genève. Men denne gangen nektet Izetbegović å være med, det samme gjorde den bosniske visepresidenten, muslimen Ejup Ganić. Til tross for at to så viktige aktører manglet, betraktet Stoltenberg denne møterunden som et nytt skritt framover.¹⁷ Etter forhandlinger med Tudjman, Milosević og den montenegrinske presidenten Bulatović var resultatet klart: Et dokument med ni konstitusjonelle prinsipper. Disse gikk ut på at Bosnia skulle være en konføderasjon bestående av tre folkegrupper, som skulle gi stor grad av selvstyre til republikkene.¹⁸ Serberne og kroatene ønsket også å opprette et presidentskap bestående av presidentene for de tre republikkene. Igjen viste det seg at det var serberne og kroatene som hadde styringen under forhandlingene. Det faktum at den bosnjakiske lederen ikke engang var til stede under utformingen av disse viktige prinsippene, viste med all tydelighet serbernes og kroatenes dominans.

Den største utfordringen for meglernes ble å inkludere bosnjakene i forhandlingene igjen.¹⁹ For Izetbegović hadde ennå ikke forsonet seg med tanken om et tredelt Bosnia. Dette uttrykte han i et brev til David Owen.²⁰ Hvorfor var den bosniske presidenten negativ til en slik løsning? Izetbegović fryktet trolig hva som ville skje med den bosnjakiske befolkningen i en union. En løsning med tre republikker ville gi stor grad av selvstendighet. Etter hvert ville de bosniske serberne og kroatene sannsynligvis ønske å knytte seg sterkere til henholdsvis Serbia og Kroatia. Dette ville resultere i at den bosnjakiske delen ble liggende igjen alene, klemt mellom de to store republikkene. Samtidig var det også et poeng for Izetbegović at den bosnjakiske republikken skulle ha adgang til havet. Dette var spesielt viktig fordi industrinæringen i Tuzla var avhengig av adgang til elven Sava og til havet.²¹ Etter et møte 9. juli 1993 gikk Milosević og Tudjman med på å utvide den bosnjakiske republikkens

¹⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 114.

¹⁸ *Croat-Serb constitutional principles for Bosnia-Herzegovina*. Geneva, 23 June 1993. CD ROM Balkan Odyssey.

¹⁹ Stoltenberg og Eide 1996: 117.

²⁰ CD ROM Balkan Odyssey: 311.

²¹ CD ROM Balkan Odyssey: 327.

territorium til nesten 30 prosent.²² Dermed var de ett skritt nærmere å få med seg Izetbegović i forhandlingene igjen.

En bosnisk union

Til tross for Izetbegovićs motstand mot tredelingen, begynte planen om en bosnisk union å ta form. Meglerne forsvarte seg med at det nye forslaget tok mer hensyn til den faktiske situasjonen i Bosnia. Det var en kjensgjerning at landet besto av tre etniske grupper som hver ønsket en form for selvstendighet.²³ Samtidig var nettopp dette kontroversielt. Forslaget om å gjøre Bosnia til en føderasjon av tre republikker, stred imot flere prinsipper som hadde blitt vedtatt under en internasjonal konferanse året før.²⁴ Under London-konferansen, som var forløperen for fredskonferansen for det tidligere Jugoslavia (ICFY), ble det vedtatt en rekke prinsipper om Bosnia. Deltakerlandene vedtok blant annet at Bosnia skulle anerkjennes som en suveren stat og at de gitte grensene skulle respekteres.²⁵ Det nye forslaget om å gjøre Bosnia til en union av tre republikker ble derfor heftig debattert også internasjonalt. Spørsmålet var hvorvidt en inndeling av landet ville svekke Bosnia som en enhetlig stat og om republikkene ville drive fra hverandre i framtiden.²⁶

Tudjman og Milosević ble med sitt nye forslag beskyldt for å forsøke å dele Bosnia mellom seg. De to presidentene nektet imidlertid for at det fantes en slik avtale dem imellom.²⁷ Likevel var det mye som tydet på at det var Milosević og Tudjman som sto bak den nye planen om å dele Bosnia i tre republikker. Forslaget om unionen hadde tross alt blitt lansert under et møte hvor Izetbegović ikke var til stede.

27. juli 1993 var alle lederne igjen samlet i Genève. Her ble det blant annet diskutert hvorvidt Bosnia skulle være en konføderasjon eller føderasjon av tre republikker. Thorvald Stoltenberg uttrykte frustrasjon over disse langdryge debattene: ”Slike diskusjoner ble alltid forvirrende.

²² CD ROM Balkan Odyssey: 312.

²³ Touval 2002: 123-124.

²⁴ Touval 2002: 124.

²⁵ *Statement on Bosnia, The London Conference, 27 August 1992.* CD ROM Balkan Odyssey.

²⁶ Mønnesland 2006: 298.

²⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 117.

Hver eneste deltaker så ut til å legge sitt eget innhold i disse begrepene.”²⁸ Det de tre gruppene imidlertid var enige om, var at landet skulle deles i tre. Samtidig skulle de ha en del felles institusjoner som var nødvendig for å sikre at Bosnia var én stat.²⁹ Dermed hadde meglernes gitt etter for Milosević og Tudjmans forslag om en tredeling av landet.

I løpet av et par dager hadde presidentene utarbeidet et nytt utkast til en konstitusjon for Bosnia. Dokumentet som ble utarbeidet dannet grunnlaget for en bosnisk union av tre republikker.³⁰ Til tross for at de tre delegasjonene fortsatt sto langt fra hverandre i andre viktige spørsmål, dannet dokumentet grunnlaget for videre forhandlinger.³¹ Det skjedde også et nytt gjennombrudd 30. juli 1993, da en våpenhvileavtale ble underskrevet. Avtalen ble forhandlet fram av Stoltenberg og Owen, og Karadžić, Izetbegović og Boban skrev under på at all militær aktivitet skulle stanses.³² Det var ikke første gang under krigen i Bosnia at en våpenhvile hadde blitt inngått. Veldig ofte ble disse avtalene brutt. Likevel følte meglernes at det var en positiv atmosfære under forhandlingene og at store innrømmelser var blitt gitt. David Owen og Thorvald Stoltenberg hadde forhåpninger om at Izetbegović også snart ville gi sin tilslutning til en pakkeløsning, inkludert kartet.³³

Til tross for ICFY-meglernes optimisme var Izetbegović fortsatt reservert. Den bosniske presidenten stilte betingelser for å bli med på videre forhandlinger. Gjennom Bosnias ambassadør til FN, Muhamed Sacirbey, krevde Izetbegović at beleiringen av Sarajevo måtte oppheves. President Izetbegović hadde kommet til Genève på grunnlag av forsikringer fra Owen og Stoltenberg om at en våpenhvile ville bli tvunget fram i Bosnia og at humanitær hjelp skulle komme fram. Ingen av disse betingelsene var blitt fulgt opp, men samtidig insisterte ICFY-meglerne på å fortsette forhandlingene.³⁴ Derfor sendte Bosnias FN-ambassadør en bønn om hjelp til den amerikanske FN-ambassadøren Madeleine Albright. Det framkom i brevet til Albright at den bosniske presidenten ikke var fornøyd med de pågående forhandlingene. Sacirbey søkte derfor støtte fra USA, som var den internasjonale aktøren som hadde gitt bosnjakene mest støtte. At det hadde forekommet flere brudd på våpenhvilen,

²⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 118. David Owen var også enig i at en slik debatt om konføderasjon og føderasjon var forvirrende. Nettopp derfor hadde vi unngått disse begrepene under forhandlingene under VOPP, skriver Owen: *From Lord Owen, personal for foreign ministers. Geneva talks 28 July*, CD ROM Balkan Odyssey.

²⁹ Stoltenberg og Eide 1996: 118.

³⁰ *Press Release. July 30 1993*. CD ROM Balkan Odyssey.

³¹ *Press Release. July 30 1993*. CD ROM Balkan Odyssey.

³² UD 254.227, 11, Stoltenberg til Holst, 31.juli 1993.

³³ UD 254.227, 11, NATO-delegasjonen i Brussel til UD, 3.august 1993.

³⁴ UD 254.227, 12, Sacirbey til Albright, 4.august 1993.

kunne Stoltenberg bekrefte. Han understreket imidlertid at situasjonen i Bosnia hadde roet seg. Til tross for at våpenhvilen ikke var blitt opprettholdt, påstod han at de siste ti dagene var de roligste siden konflikten startet i april 1992.³⁵

Beskyldninger mot meglernes

Fra mange hold fikk forhandlerne spørsmål om ikke dette opplegget belønnet erobringen av nye territorier og la grunnlaget for videre etnisk rensning. Dette skulle bli en stadig tilbakevendende debatt under fredsforhandlingene. Sommeren 1993 møtte meglernes spesielt stor motstand mot fredsplanen. Den nye unionsplanen krevde på langt nær så store serbiske tilbaketrekninger som det Vance/Owen-planen hadde gjort. Milosević og Tudjman hadde tidlig kommet med et forslag som ble utgangspunkt for unionsplanen: De bosniske serberne skulle få over 50 prosent av Bosnia, mens bosnjakene og de serbiske kroatene skulle få mellom 20-30 prosent hver.³⁶ Serberne hadde utvilsomt oppnådd flest fordeler gjennom den nye planen. Dette skapte debatt internasjonalt, og meglernes ble beskyldt for å løpe serbernes og kroatenes ærend.³⁷

En av beskyldningene gikk ut på at meglernes hadde satt Izetbegović under sterkt press. I amerikanske aviser ble det spekulert i hvorvidt Owen og Stoltenberg hadde tatt i bruk utpresningsmidler for å få bosnjakene til forhandlingsbordet.³⁸ Avisen *New York Times* trykket en artikkel hvor de hevdet at meglernes hadde truet bosnjakene med å trekke ut alt FN-personell fra Bosnia dersom de ikke gikk med på den nye planen.³⁹ Et slikt tiltak ville spesielt ramme den bosnjakiske befolkningen, som var mest avhengig av den humanitære støtten og nærværet til FN-styrkene. Disse ryktene ble ikke bekreftet fra Clinton-administrasjonen, men kan uansett ha påvirket amerikanernes holdning til fredsprosessen. Det var tydelig at deres sympatier gikk i favør bosnjakene.

I begynnelsen av august ble meglernes utsatt for ny kritikk. Flere var frustrert over at kamphandlingene i Bosnia fortsatte, og dette måtte meglernes ta noe av ansvaret for, ble det

³⁵ *Co-Chairmen Briefing of Steering Committee, 6 August, 1993, Geneva.* CD ROM Balkan Odyssey.

³⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 118-119.

³⁷ Touval 2002: 125; CD ROM Balkan Odyssey: 337.

³⁸ UD 254.227, 10, Washington til UD, 13.juli 1993.

³⁹ "Bosnia Threatened With U.N Pullout, 2 U.S Reports Say", *New York Times*, 12.juli 1993; UD 254.227/10, Washington til UD, 12.juli 1993.

hevdet. I en artikkel i *Washington Post* ble Stoltenberg og Owen beskyldt for å støtte delingen av Sarajevo. Flere EF-medlemmer, deriblant Nederland og Tyskland, uttalte seg også kritisk mot fredsprosessen. Hans Van den Broek, som var EFs kommissær for utenrikspolitikk, beskyldte meglerne for en ”kapitulasjonsstrategi” og for å ”legitimere aggresjon”.⁴⁰ Denne kritikken var spesielt vanskelig å takle for David Owen, som skulle representere nettopp EF-landene under forhandlingene. Å være representant for en splittet organisasjon var ikke bare enkelt. Derfor var fellesskapet og støtten de to meglerne ga hverandre viktig for å kunne holde ut i de utsatte jobbene. ”Vi kunne le sammen og bli sinte sammen, og det var en stor lettelse å kunne dele denne byrden”, skrev Owen.⁴¹ Samarbeidet mellom de to meglerne fungerte ennå godt.

Nye forhandlinger i Genève

Etter noen dagers pause i forhandlingene i august så det ut til at Owen og Stoltenberg begynte å tvile på mulighetene til å få til en fredsplan. Mens serberne og kroatene hadde akseptert konstitusjonsforslaget, var bosnjakene usikre. Den bosnjakiske leiren var delt i to. En gruppering, med Izetbegović i spissen, ønsket å gå med på en fredsavtale. Den andre grupperingen hadde fått fornyet håp om en FN-intervensjon og ville fortsette kampen. Hva betydde så dette for fredsprosessen? Spørsmålet om maktbruk og militær intervensjon hadde vært oppe til debatt før. Men denne gangen var det USA som hadde kommet med et konkret forslag om at NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) kunne initiere maktbruk mot serberne. Fram til da hadde det vært klart at det var UNPROFOR, FNs styrke i det tidligere Jugoslavia, som hadde kontrollen over maktbruk.⁴² Enhver anmodning om bruk av makt måtte godkjennes av FNs generalsekretær. Amerikanerne foreslo nå at denne forutsetning skulle fjernes og at NATO fikk en utvidet og selvstendig rolle når det gjaldt å sette i gang luftangrep. Forslaget brøt klart med de prosedyrer som tidligere hadde vært mellom FN og NATO. Beslutningsstrukturen ville sette FN på sidelinjen og tillegge NATO mer vekt.⁴³

⁴⁰ CD ROM Balkan Odyssey: 342.

⁴¹ CD ROM Balkan Odyssey: 337-338. ”We could laugh together and get angry together, and it was a great relief to share the burden”.

⁴² UNPROFOR- *United Nations Protection Force*- ble opprettet i februar 1992. For mer informasjon om styrken se http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_p.htm (04.12.09).

⁴³ UD 254.227, 11, NATO-delegasjonen i Brussel til UD, 1. august 1993; FN-delegasjonen i New York til UD, 1. august 1993.

Det amerikanske forslaget vakte sterke reaksjoner og førte til lange debatter under et rådsmøte i NATO 2.-3. august 1993. Etter en intens debatt ble representantene fra de ulike landene enige om å utsette avgjørelsen. Canada var spesielt sterkt imot det amerikanske forslaget, det samme var Italia, Hellas, Storbritannia, Norge, Belgia og Danmark.⁴⁴

Debatten om maktbruk satte likevel sitt preg på forhandlingene. Owen og Stoltenberg var av den oppfatning at flyangrep innenfor rammen av Sikkerhetsrådets resolusjon 836 og under FNs ledelse ikke ville være noe problem.⁴⁵ De fryktet derimot at generelle flyangrep bare ville virke mot sin hensikt og gi et tilbakeslag i forhandlingene. Det amerikanske forslaget kompliserte fredsprosessen. Ryktene om at USA ønsket å bruke makt mot serberne påvirket aktørene, og spesielt Izetbegović. Meglerne fryktet at den bosniske presidenten ville utsette den nye fredsplanen i påvente av den amerikanske støtten og håpet om at denne ville gi dem flere fordeler.⁴⁶

Thorvald Stoltenbergs synspunkt ble sterkt vektlagt i Sikkerhetsrådet. I et brev til den amerikanske utenriksministeren skrev FNs generalsekretær Boutros Boutros-Ghali at bruk av flystøtte ville ha innvirkning på forhandlingene i Genève. Det var derfor viktig å innhente vurderinger fra Stoltenberg før flystøtte ble iverksatt.⁴⁷ Generalsekretæren hadde stor tiltro til sin representant. Den norske megleren spilte en viktig rolle i utformingen av FNs politikk overfor Bosnia. I et personlig brev til Stoltenberg skrev Boutros-Ghali at han og Stoltenberg burde holde tett kontakt og at meglerens råd ville veie tungt.⁴⁸

Under nye forhandlingsrunder i Genève ble partene enige om at FN skulle overta administrasjonen av den krigsrammede byen Sarajevo. Denne prinsippavtalen ble fra ICFY-hold betegnet som konferansens redning. Avtalen innebar at FN midlertidig skulle overta administrasjonen av Sarajevos ni av ti kommuner og at byen skulle demilitariseres.⁴⁹ Avtalen ble signert 18. august 1993 og var et viktig skritt framover i fredsprosessen. I tillegg var byen Mostar et hett diskusjonstema. Der hadde det brutt ut kamper mellom bosniske kroater og

⁴⁴ UD 254.227, 11, NATO-delegasjonen i Brussel til UD, 3. august 1993.

⁴⁵ Resolusjon 836 ga UNPROFOR mandat til å bruke makt i selvforsvar og i beskyttelse av de sikre områdene FN hadde opprettet. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/330/21/IMG/N9333021.pdf?OpenElement> (04.12.09).

⁴⁶ UD 254.227, 11, notat Johan Jørgen Holst, 2. august 1993.

⁴⁷ UD 254.227, 11, FN-delegasjon i New York til UD, 3. august 1993.

⁴⁸ Arbark, Ark-2666, FNs fredsmekler, Perm merket "P", Brev fra Generalsekretæren til Stoltenberg 28.mai 1993.

⁴⁹ UD 254.227, 12, Genève til UD, 17.august 1993.

bosnjaker. Det ble meldt om en hardt presset sivilbefolkning i byen, og situasjonen var prekær. Samtalene mellom den bosnisk-kroatiske lederen Mate Boban og Izetbegović viste liten bevegelse. Det gikk rykter om at Boban så for seg Mostar som hovedstad i den framtidige kroatiske delen av Bosnia. Owen og Stoltenberg foreslo på sin side en felles administrasjon av byen. Dette forslaget ble ikke akseptert av Boban, som ønsket at kroatene skulle ha kontroll over hele området.⁵⁰

Sluttpakken

Forhandlingene begynte å nærme seg en avgjørende fase. Avtalen om konstitusjonen og Sarajevo var slutført, men fortsatt sto mye igjen. Det var en hel fredsavtale som skulle godkjennes, ikke bare deler av den. Likevel viste de bosniske lederne positive tegn til at de ønsket å delta i videre forhandlinger.⁵¹

I midten av august presenterte meglerne den fullstendige avtalen bestående av fire deler.⁵² Den første delen inneholdt de konstitusjonelle prinsippene, den andre en avtale om stans i kamphandlingene. Den tredje omhandlet hvordan humanitær hjelp kunne gjennomføres og den siste en avtale med Kroatia om landområder.⁵³ Serberne og kroatene hadde allerede gitt sin tilslutning til avtalen før møtet, mens Izetbegović var fortsatt i tvil. Delegasjonene fikk derfor ti dager på seg til å framlegge avtalen i de respektive hovedstedene, før de skulle møtes igjen i slutten av august.⁵⁴ Det var knyttet stor spenning til hvorvidt Izetbegović ville godkjenne hele avtalen. Det var usikkert hva slags reaksjoner som ville komme fra Sarajevo og det bosniske presidentskapet, som Izetbegović var avhengig av støtte fra.

Det var ikke bare hos forhandlerne i Genève at spenningen var høy. I dagene som fulgte ble fredsprosessen omtalt i kritiske ordlag i amerikansk presse. ”Det legges ikke skjul på at forhandlingene går sterkt i favør av serberne, på bekostning av muslimene og de politiske prinsipper USA og de allierte bekjenner seg til”, hevdet en rapport fra den norske ambassaden i Washington.⁵⁵ Delegasjonen i Genève ga uttrykk for at den amerikanske holdningen til

⁵⁰ UD 254.227, 12, Genève til UD, 19.august 1993.

⁵¹ UD 254.227, 12, Genève til UD, 19.august 1993.

⁵² Se vedlegg nr. 3 for kartinndelingen.

⁵³ UD 254.227, 13, Genève til UD, 23.august 1993.

⁵⁴ UD 254.227, 13, Genève til UD, 20.august 1993.

⁵⁵ UD 254.227, 13, Washington til UD, 23.august 1993.

fredsplanen kunne bli avgjørende. Hvis USA støttet den, og samtidig ga løfter om økonomisk og annen bistand, ville det gi et positivt signal til Izetbegović.⁵⁶ Mye tydet på at bosnjakene så over Atlanteren for å få støtte for sin sak.

Det var på forhånd all grunn til å tvile på om den bosniske presidenten ville godkjenne avtalen. Til tross for at bosnjakene hadde fått tildelt 30 prosent av territoriet, var Izetbegović misfornøyd med at flere av de tradisjonelt muslimske områdene var blitt tildelt serberne. Ifølge den nye avtalen skulle serberne få 54 prosent av det bosniske territoriet, kroatene 16 prosent og bosnjakene de resterende 30.⁵⁷ For å samle støtte for fredsavtalen reiste meglerne til New York hvor Thorvald Stoltenberg blant annet holdt en redegjørelse for Sikkerhetsrådet.⁵⁸ Den norske FN-megleren fortalte medlemmene av Sikkerhetsrådet at en gjennomføring av planen ville kreve en økning av UNPROFOR med 40 000 mann.⁵⁹ FN var en viktig aktør for å kunne gjennomføre fredsplanen, og derfor var Stoltenberg avhengig av støtte blant medlemslandene.

Etter elleve dagers tenkepause møttes partene igjen i Genève. Samtlige sentrale ledere var på plass. Alt sto og falt på hvorvidt bosnjakene ville godkjenne avtalen. Det begynte ikke lovende. Izetbegović startet det første møtet med å erklære motstand mot avtalen. Han framla en rekke krav som ikke burde komme overraskende på meglerne: Bosnjakene ønsket en korridor ut til Adriaterhavet, og de ønsket seg flere områder i Øst-Bosnia. Spørsmålet om adgang til havet hadde vært tatt opp en rekke ganger under forhandlingene. Utfordringen var at korridoren måtte legges tvers gjennom kroatisk territorium, og dette ville isolere den østlige delen av det kroatisk område. Det var fortsatt landinndelingen som gjensto som den største utfordringen for fredsavtalen. Izetbegović krevde en utvidelse av territoriet fra 30 til 35 prosent for den bosnjakiske befolkningen.⁶⁰ For bosnjakene var det viktig at også deres krav ble hørt. I løpet av prosessen var det stort sett serberne og kroatene som hadde fått gjennomslag for sine ideer. Bosnjakene ble stående igjen som den svakeste parten i den bosniske trio.

Etter at Izetbegović hadde presentert sine krav for Owen og Stoltenberg, ble de fem øvrige presidentene innkalt til et møte med meglerne. De nye kravene fra den bosnjakiske

⁵⁶ UD 254.227, 13, Genève til UD, 23. august 1993.

⁵⁷ UD 254.227, 13, Beograd til UD, 24. august 1993.

⁵⁸ UD 254.227, 13, UD-notat, 24. august 1993.

⁵⁹ UD 254.227, 13, FN-delegasjonen i New York til UD, 24. august 1993.

⁶⁰ UD 254.227, 14, Genève til UD, 31. August 1992.

presidenten utløste sterke reaksjoner fra både serbere og kroater. Det så ut til at forhandlingene igjen ville stoppe opp. Utfordringen for meglerne var å holde partene samlet og forsøke å få til en undertegning av fredsavtalen, til tross for uenighetene. Owen og Stoltenberg foreslo at de utestående problemene skulle bli løst gjennom bilaterale avtaler som skulle legges ved avtalen som et supplement. Ved å gjøre dette håpet meglerne at de kunne redde fredsprosessen fra å bryte sammen.⁶¹

Nye krav

Møtet i Genève, som hadde blitt presentert som et ultimatum, ble resultatløst. Kroatias president Tudjman nektet å gi etter for bosnjakenes krav om adgang til havet. Serberne fremholdt at tilbudet de hadde lagt fram for ti dager siden, var deres endelige. Izetbegović anklaget kroatene for å forsøke å bli krigens vinnere.⁶² 1. september ble det brudd i fredsforhandlingene.⁶³ Owen og Stoltenberg hadde ikke lyktes med å bringe de bosniske aktørene nærmere en avtale. Likevel var det viktig for meglerne å understreke at forhandlingene ikke var avsluttet, men kun utsatt for en periode.⁶⁴

President Izetbegović la ikke skjul på hva han mente om den foreliggende fredsavtalen. I et møte i Sikkerhetsrådet 7. september holdt han et skarpt innlegg hvor han uttrykte sin misnøye med Genève-pakken. ”Vi aksepterte pakken på visse betingelser”, sa Izetbegović, ”og det var at en bosnisk stat skulle være levedyktig i denne føderasjonen. Men vi ble tilbudt mindre enn 29 % av territoriet, det til tross for at 50 % av befolkningen i Bosnia er bosnjaker.”⁶⁵

Izetbegović oppfordret Sikkerhetsrådet til å få en redegjørelse fra Thorvald Stoltenberg for hvordan dette kunne skje i lys av FN-paktens prinsipper, Sikkerhetsrådets resolusjoner og London-konferansens beslutninger. ”If all the above mentioned documents are respected, many territories which were populated by the majority muslim population will not remain under the control of the aggressor`s forces as a reward for committing genocide and ethnic cleansing,” uttalte den bosniske presidenten.⁶⁶ Izetbegović mente altså at den nye

⁶¹ UD 254.227, 14, Genève til UD, 31. August 1992.

⁶² Stoltenberg og Eide 1996: 127.

⁶³ *Letter dated 1 September 1993 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council.* CD ROM Balkan Odyssey.

⁶⁴ UD 254.227, 14, Genève til UD, 3. September 1993.

⁶⁵ UD 254.227, 14, FN-delegasjonen i New York til UD, 7. september 1993.

⁶⁶ UD 254.227, 14, FN-delegasjonen i New York til UD, 7. september 1993.

fredsavtalen, som Stoltenberg hadde vært med og forhandlet fram, stred med en rekke internasjonale prinsipper. At pakken belønnet krigsforbrytelser og etnisk rensning, var noe Stoltenberg måtte forklare for FN, hevdet Izetbegović. Den skarpe kritikken av FN-megleren i Sikkerhetsrådet viste tydelig at bosnjakene følte seg som taperne i den nye fredsplanen for Bosnia.

Det nye kravet fra Izetbegović var vanskelig for Owen og Stoltenberg å imøtekomme. Meglerne forsøkte å forklare ham at de andre ikke ville gå med på det bosnjakiske kravet om fire prosent mer av territoriet. Forhandlernes taktikk var å forsøke å beholde den pakkelsesløsningen som var forhandlet fram. Deretter ville de forsøke å få til en liten, men ikke ubetydelig, innrømmelse om tilgang til havet.⁶⁷ En ekspertgruppe ble utnevnt for å se på hvordan dette spørsmålet kunne løses geografisk. Utfordringen lå spesielt i å forhandle med Kroatia om bosnjakisk adgang til havnebyen Neum.⁶⁸

HMS Invincible

Til tross for bruddet i begynnelsen av september fortsatte Thorvald Stoltenberg og David Owen å forhandle med partene hver for seg. De hadde ennå ikke gitt opp håpet om å få til en signering av Genève-pakken. Forhandlingene ga resultater, i alle fall mellom serberne og bosnjakene. 16. september ble de enige om en avtale som sikret våpenhvile mellom deres styrker, utlevering av krigsfanger samt opprettelse av en arbeidsgruppe som skulle jobbe med de siste utestående spørsmålene.⁶⁹ Avtalen mellom Karadžić og Izetbegović virket oppmuntrende for meglerne. De ønsket å intensivere forhandlingene ytterligere i håp om å fullføre fredsavtalen.⁷⁰

For å fortsette forhandlingene inviterte Owen og Stoltenberg partene om bord på det britiske hangarskipet HMS Invincible 20. september 1993. Skipet, som lå ute i Adriaterhavet, skulle være vertskap for alle de bosniske delegasjonene. Ideen var at partene skulle konsentrere seg om forhandlingene og ”ikke løpe frem og tilbake mellom forhandlingsbord og fjernsynskameraer i stadige forsøk på å vinne poeng i propagandakrigen,” som Stoltenberg

⁶⁷ *Discussions on map with the parties, 31 August-8 September 1993*, CD ROM Balkan Odyssey.

⁶⁸ *Discussions on map with the parties, 31 August-8 September 1993*, CD ROM Balkan Odyssey.

⁶⁹ *Joint Declaration, Geneva, 16 September 1993*, CD ROM Balkan Odyssey.

⁷⁰ CD ROM Balkan Odyssey: 348.

forklarte det.⁷¹ Skipet var også et nøytralt sted siden det befant seg i internasjonalt farvann. Her viste det seg at den norske meglere tok i bruk sin erfaring fra Midtøsten-forhandlingene. Under opprettelsen av Oslo-kanalen var det særlig to kriterier som ble vektlagt: Det første var at kun et begrenset antall deltakere skulle være med under forhandlingene, og det andre var at forhandlingene skulle føres i hemmelighet.⁷² Disse arbeidsmetodene ble nå videreført til Balkan. Poenget var at forhandlingene skulle føres ute på havet, langt vekk fra alle forstyrrelser og innblandinger. Dette hadde Thorvald Stoltenberg sørget for.⁷³

Izetbegović, Karadžić og Boban var alle til stede på HMS Invincible. I tillegg var de to mektige presidentene Milosević og Tudjman invitert. Den russiske viseutenriksministeren Vitaly Churkin og den amerikanske ambassadøren Charles Redman var til stede som observatører.⁷⁴ Både USA og Russland var viktige aktører i forhandlingene, og meglere var klar over at disse personene med sin tilstedeværelse kunne ha en innvirkning på delegasjonene. Tidligere i forhandlingene hadde den amerikanske administrasjonen ved flere anledninger gitt sin støtte til bosnjakene. Russland derimot, hadde med sine historiske bånd til serberne en viss innvirkning på Milosević.⁷⁵ Etter en dag med forhandlinger gikk serberne og kroatene med på justeringer av kartet. President Tudjman var villig til å strekke seg når det gjaldt å gi bosnjakene adgang til havet, og dermed begynte de å nærme seg en enighet. Men fortsatt sto bosnjakens krav om mer land i Øst-Bosnia uløst. Skuffelsen var stor da Izetbegović ikke ønsket å signere avtalen der og da. Den bosnjakiske presidenten ønsket derimot å reise hjem for å legge planen fram for nasjonalforsamlingen i Sarajevo. Der ville han be om deres godkjenning.⁷⁶

Etter åtte timers intense forhandlinger forlot partene HMS Invincible. Det var knyttet stor spenning til hvorvidt den bosniske forsamlingen ville godkjenne planen i møtet som skulle holdes en uke senere. Om ikke avtalen gikk igjennom denne gangen, fryktet meglere at fredsforhandlingene ville kollapse. Izetbegović lovet at han ville forsøke å overtale

⁷¹ Stoltenberg og Eide 1996: 128.

⁷² Hilde Henriksen Waage, "The Saviour" i *Peacemaking: Ideas and Dilemmas*. Upublisert, kommer trolig i 2011. I denne artikkelen tar Waage for seg de ulike aspektene ved Oslo-kanalen og hvilke dilemmaer denne medførte.

⁷³ Møgster Moen 2009: 78.

⁷⁴ UD 254.227, 14, "Report of the Co-Chairmen of the Steering Committee on the activities of the International Conference on the Former Yugoslavia", 22. september 1993.

⁷⁵ K. Webb, V. Koutrakou, M. Walters, "The Yugoslavian Conflict, European Mediation, and the Contingency Model: A Critical Perspective" i Jacob Berchovitch (red.), *Resolving International Conflicts. The theory and practice of mediation*, London 1995: 184-186.

⁷⁶ CD ROM Balkan Odyssey: 350.

forsamlingen i hjemlandet til å vedta planen. Stemningen var derfor god da delegasjonene vendte hjem i helikopter.⁷⁷ Stoltenberg var overbevist om at en fredsavtale var innen rekkevidde.⁷⁸

Planen om å gjøre Bosnia til en union av tre republikker lå i den bosniske forsamlingens hender. Som under hele forhandlingsprosessen om denne planen var det bosnjakene som var mest skeptiske til tredelingen. Nå var det de som satt med det siste kortet. Om de godkjente planen ville tredelingen av Bosnia være et faktum. Forhandlingene som hadde pågått hele sommeren kuliminerte om bord på HMS Invincible, og partene hadde ikke mer å gi. Owen og Stoltenberg mente at planen ikke var perfekt, men at det var den beste avtalen som var mulig å oppnå. De ga også uttrykk for at en snarlig fredsavtale sto som det eneste alternativ til forlenget krig og stadig større tap av menneskeliv.⁷⁹ Meglerne la vekt på de viktige framskrittene som var blitt gjort, spesielt de bilaterale avtalene om opprettelse av arbeidsgrupper som skulle løse de gjenstående grensespørsmålene.

Meglernes forsiktige optimisme fikk en brå slutt. Allerede dagen etter forhandlingene om bord på skipet uttalte Izetbegović seg negativt til pressen.⁸⁰ Ifølge Stoltenberg hadde både han og Owen vært overbevist om at Izetbegović var positivt innstilt til Invincible-planen. Men den bosnjakiske presidenten hadde møtt stor motstand blant sine egne i Sarajevo. Noen mente at det fortsatt var mer å hente på slagmarken enn ved forhandlingsbordet. Visepresident Ejup Ganić skal ha vært en av de mest uforsonlige, sammen med andre ledende politikere og militære.⁸¹ Det fantes sterke krefter i den militære kretsen som ønsket å fortsette krigen. Resultatet av uenighetene var at den bosniske forsamlingen til slutt forkastet planen i slutten av september.⁸² Dermed var også denne fredsplanen død.

Enda et nederlag for meglerne

Hvorfor ville ikke bosnjakene godkjenne en avtale som ville sikre dem fred og omtrent 30 prosent av det bosniske territoriet? Årsakene til dette var flere og sammensatte. En viktig

⁷⁷ CD ROM Balkan Odyssey: 350; Møgster Moen 2009: 79.

⁷⁸ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁷⁹ UD 254.227, 14, UD notat 17. september 1993.

⁸⁰ CD ROM Balkan Odyssey: 351-352.

⁸¹ Stoltenberg og Eide 1996: 130.

⁸² CD ROM Balkan Odyssey: 352.

grunn var den sterke motstanden i den bosnjakiske leiren.⁸³ President Izetbegović måtte også ta hensyn til hva opposisjonen mente. Spesielt var det krefter innenfor den militære ledelsen som ikke ønsket å godkjenne planen. Kanskje var fredsprosessen mer sammensatt og komplisert enn hva David Owen og Thorvald Stoltenberg hadde tatt hensyn til.

Spørsmålet om hvem som skal inkluderes i en fredsprosess er et dilemma meglere må ta stilling til.⁸⁴ Under forhandlingene om unionsplanen hadde for første gang det bosniske parlamentet vært invitert til å delta. Det var et positivt tiltak for å få en større bredde i prosessen. Likevel var det flere opposisjonsgrupper som aldri ble inkludert. Under forhandlingene på HMS *Invincible* var kun de ledende politikerne til stede. Dermed ble flere opposisjonsgrupper stående på sidelinjen. Slike grupper kan bli ”spoilere” som skaper vanskeligheter når en fredsavtale skal gjennomføres.⁸⁵ Akkurat dette ble et problem for president Izetbegović. Til tross for at han selv godkjente planen fikk han ikke støtte i det bosniske parlamentet.

I det tidligere Jugoslavia fantes det opposisjon til de ledende politikerne. I Kroatia var det en gruppering som mente at politikken Tudjman førte overfor Bosnia var farlig for Kroatia selv. Blant de bosniske serberne var det også uro, og høsten 1993 hadde lokale serberledere gjort opprør mot Karadžić. Mest alvorlig var splittelsen mellom bosnjakene. Muslimen Fikret Abdić hadde ledet et opprør i Bihać-provinsen og utropt området til en autonom republikk høsten 1993. Dette ble møtt med våpenmakt fra Izetbegović. Situasjonen i Bosnia ble stadig mer kompleks, med lokale småkonger og lokale hærer.⁸⁶ Dette kompliserte også forhandlingssituasjonen. De tre lederne representerte et splittet folk.

Spørsmålet om hvorfor avtalen ikke lyktes har mer enn én forklaring. Det var ikke kun den manglende støtten fra Izetbegović og bosnjakene som var utslagsgivende. For meglerne var det vanskelig å svelge enda et nederlag. Thorvald Stoltenberg og David Owen måtte se at fredsplanen de hadde arbeidet med i fire måneder, til slutt ble forkastet. De søkte begge å finne forklaringer på hvorfor også denne fredsplanen mislyktes. Begge to mente imidlertid at det var den manglende amerikanske støtten som var utslagsgivende for at fredsplanen ble lagt

⁸³ Touval 2002: 125.

⁸⁴ Peck 2009: 420.

⁸⁵ Stephen John Stedman, ”Spoiler Problems in Peace Processes”, *International Security* 22, nr. 2 1997: 1-4; Peck 2009: 420; Waage, upublisert artikkel: 15-17.

⁸⁶ Mønnesland 2006: 299-300.

død.⁸⁷ Meglerne var avhengige av USA for å få gjennomført en fredsplan. Amerikanerne var viktige ikke bare som moralske støttespillere, men også når det gjaldt konkrete militære og økonomiske bidrag.⁸⁸

Underveis i prosessen måtte meglere tåle mye kritikk for at fredsplanen ga for lite territorium til bosnjakene, og at den godtok områder som var blitt erobret med makt. Det var spesielt amerikanske røster som uttalte seg i negative ordlag.⁸⁹ Ifølge Thorvald Stoltenberg var mye av denne kritikken uberettiget:

De sa at Invincible var en umoralsk avtale som de ikke kunne støtte, av tre grunner. For det første delte den Bosnia i tre, for det andre godtok den områder erobret med makt, og til slutt mente de at bosnjakene fikk for lite land. Jeg var enig med dem i alt bortsett fra at bosnjakene fikk for lite land. Poenget er likevel at vi hadde fått en fredsavtale på bordet som ville få slutt på myrderiene og redde titusenvis av menneskeliv. Amerikanerne ville ha den perfekte fredsavtale, men alle som har sittet ved et forhandlingsbord, vet at den perfekte fred ikke finnes.⁹⁰

Stoltenbergs uttalelse bekreftet tydelig hans filosofi. En fredsmeplers viktigste oppgave var å få slutt på krigen og spare menneskeliv. Derfor var det å få til en fredsavtale viktigere enn hvordan avtalen var utformet. Den norske meglere innrømmet imidlertid at Invincible-planen var umoralsk. Men Stoltenberg mente at den perfekte fred ikke finnes. For ham var fred, i betydning fravær av krig, overordnet moral og rettferdighet.

Stoltenberg syntes det var feil av amerikanerne å kritisere fredsplanen etter at den var ferdig forhandlet. Det ville vært bedre om de hadde kommet med innspill underveis, snarere enn å kritisere den da undertegningen skulle foregå.⁹¹ Han mente også at amerikanerne kom med uforbeholden mye støtte til bosnjakene. Dette gjorde det nærmest umulig å få til avtaler med Izetbegović.⁹²

Stoltenbergs kollega David Owen var enda sterkere i sin kritikk av amerikanerne. Ifølge den britiske meglere skal amerikanerne ha advart bosnjakene direkte mot å signere Invincible-planen. Han mente USAs utenriksminister Warren Christopher ga Izetbegović klar beskjed om at det ikke var aktuelt at NATO, og dermed USA, skulle sikre grensene mellom de tre

⁸⁷ Owen 1995; Stoltenberg og Eide 1996; Møgster Moen 2009.

⁸⁸ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁸⁹ Møgster Moen 2009: 80.

⁹⁰ Møgster Moen 2009: 80.

⁹¹ Stoltenberg og Eide 1996: 132.

⁹² Møgster Moen 2009: 81.

delrepublikkene. Dette hadde fredsplanen lagt opp til. Owen fikk denne informasjonen fra noen som overhørte en samtale mellom Izetbegović og Christopher.⁹³ Om Owens mistanker medfører riktighet, ble avtalen effektivt ødelagt av USA. Uten amerikanske troppebidrag ville det bli umulig å gjennomføre planen. Men den britiske meglere vil ikke si hvor han har disse opplysningene fra, og det er derfor vanskelig å trekke noen klare slutninger.⁹⁴ Uansett kan den amerikanske holdningen ha vært medvirkende til at Izetbegović ikke godkjente planen.

Det var et kjent problem at meglere var avhengig av militær og økonomisk støtte for å sette en fredsplan ut i livet. Til tross for at det var snakk om mindre styrker enn hva Vance/Owen-planen krevde, var tallene fortsatt høye. Ifølge beregninger fra FN-sekretariatet ville en gjennomføring kreve ca 50 000 ekstra tropper til Bosnia, foruten ca 2900 politifolk og flere hundre sivile fagfolk. Kostnadene ved en slik operasjon ble antydning å være 4-5 milliarder dollar årlig. I en rapport fra FN nevnes det at dette beløpet var det samme som kostnadene for samtlige fredsbevarende operasjoner organisasjonen drev i 1993.⁹⁵ Det virket dermed noe usannsynlig at FN skulle klare denne økonomiske byrden.

En Owen/Stoltenberg-plan?

Spørsmålet om hvem som egentlig sto bak fredsplanen dukket stadig opp. Det gjaldt også navnevalget. Det første forslaget om å gjøre Bosnia til en union av tre republikker, ble som kjent framlagt av Milosević i samarbeid med Tadjman i juni 1993. På grunn av dette ble planen ofte referert til som en serbisk-kroatisk plan, eller Milosević/Tadjman-planen.⁹⁶ Særlig David Owen var opptatt av at dette ikke var en plan framlagt av ICFY-meglere. Dette kan tolkes som at han ikke ville forbindes med en forhandlingsprosess som i stor grad ble ført av to av de krigende partene. Thorvald Stoltenberg var derimot ikke så opptatt av dette navnevalget, og hadde ingenting imot å få planen oppkalt etter seg.⁹⁷

Owen/Stoltenberg-planen var basert på en gammel drøm for både Tadjman og Milosević, mener professor ved Institutt for litteratur, områdestudier og europeiske språk ved Universitetet i Oslo, Svein Mønnesland. Ifølge den norske Balkan-eksperten var unionsplanen

⁹³ Møgster Moen 2009: 79-80.

⁹⁴ Møgster Moen 2009: 80.

⁹⁵ UD 254.227, 15, FN-delegasjonen i New York til UD, 1. oktober 1993.

⁹⁶ Touval 2002: 124.

⁹⁷ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

basert på det gamle serbisk-kroatiske ønske om å dele Bosnia mellom seg. Han finner det derfor meget underlig at de internasjonale meglerne i det hele tatt tok opp dette forslaget.⁹⁸ Det er dermed ingen hedersbetegnelse meglerne får når Mønnesland refererer til planen som en Owen/Stoltenberg-plan.

Uavhengig av navnevalget spilte Thorvald Stoltenberg og David Owen sentrale roller i å tilrettelegge og føre forhandlinger sommeren 1993. For Stoltenberg var dette den første prosessen han hadde vært med i fra begynnelsen av. Han hadde i løpet av sommeren vært i utallige møter med de balkanske lederne. Den norske megleren hadde vært en sentral skikkelse under arbeidet med tredelingen av Bosnia. Hans tilstedeværelse under samtlige forhandlingsrunder bekrefter dette. I sitt embete som FNs utsendte megler spilte han en sentral rolle. Ennå hadde FN høy status og ble betraktet som en viktig aktør for å løse konfliktene på Balkan. Stoltenberg var ansvarlig både for organisasjonens megling og for den militære operasjonen. Gjennom rapporter og møter i Sikkerhetsrådet holdt han medlemsstatene orientert om situasjonen på Balkan, og om forhandlingssituasjonen. Stoltenberg hadde en avgjørende stemme når det gjaldt hvilke beslutninger FNs sikkerhetsråd skulle ta i saker angående Bosnia. I en rapport fra den norske FN-delegasjonen kom det fram at medlemmene i Sikkerhetsrådet lyttet til hva den norske diplomaten hadde å si: Flere av medlemmene ville ikke ta noen beslutning før de hadde fått ”en orientering av Stoltenberg”.⁹⁹

Det er derfor mye som tyder på at Stoltenberg sommeren 1993 spilte en sentral rolle i Bosnia-forhandlingene. Hans synspunkter ble lyttet til i FN-systemet og selv var han en aktiv bidragsyter i forhandlingsprosessen. Samarbeidet med David Owen så ut til å fungere godt, og det var ingen store splittelser mellom de to meglerne. Fordelen ICFY-meglerne hadde denne sommeren var at de var de eneste aktørene som førte forhandlinger i Bosnia. Gjennom den internasjonale fredskonferansen hadde Owen og Stoltenberg god kontakt med de ulike delegasjonene, og det virket som om aktørene selv hadde tiltro til meglerne, med noe unntak fra Izetbegović. Ulempen med ICFY var at verken EF eller FN var særlig sterke meglere. Som representanter for disse to organisasjonene hadde Owen og Stoltenberg begrensede muligheter

⁹⁸ Mønnesland 2006: 298.

⁹⁹ UD 254.227, 13, FN-delegasjonen i New York til UD, 20.august 1993.

til å legge press på partene. Meglerne hadde verken midler til å true eller lokke de bosniske aktørene med.¹⁰⁰

Da fredsavtalen var ferdig forhandlet fram og endelig skulle signeres ble dette et problem for meglere. Da Izetbegović til slutt forkastet unionsplanen, hadde verken Owen eller Stoltenberg mulighet til å gjøre noe med det. Til tross for at Stoltenberg hadde god tillit innenfor FN-systemet hadde han ingen mulighet til å presse bosnjakene til å signere. Til det var FN en for svak organisasjon, hvor medlemslandene i tillegg var splittet i synet på Bosnia. Når så viktige aktører som USA og Russland heller ikke støttet planen offentlig, ble den vanskelig å gjennomføre.

¹⁰⁰ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

5 Stormaktene overtar

Etter at Invincible-planen hadde blitt forkastet sto meglerne igjen på bar bakke. I løpet av ett år hadde to fredsplaner for Bosnia blitt avslått av partene. Den ene våpenhvilen etter den andre var blitt brutt. Både den militære og økonomiske situasjonen virket fastlåst. Nå måtte Thorvald Stoltenberg og David Owen forsøke å tilnærme seg freden på en annen måte. Flere aktører ble tatt inn i prosessen. EU, Kontaktgruppen og USA skulle komme til å spille aktive roller i fredsforhandlingene. Dermed fikk årene 1994 og 1995 en annen vending ved at stormaktene begynte å involvere seg. Etter to turbulente år kunne Milosević, Izetbegović og Tudjman signere den endelige Dayton-avtalen i november 1995. Hva var det som kjennetegnet den diplomatiske prosessen i Bosnia fram til den endelige fredsavtalen? Hvilken rolle var det Thorvald Stoltenberg spilte i denne perioden? Og var han en viktig aktør for fullføringen av Dayton-avtalen?

Etter at bosnjakene hadde forkastet Invincible-planen i september 1993, kom et noe overraskende initiativ fra EFs utenriksministre. De innkalte de tre krigførende partene til et møte hvor de ønsket å drøfte fredsavtalen som nettopp var blitt forkastet. Dette var første gang EF hadde tatt direkte kontakt med lederne på Balkan. I utgangspunktet representerte David Owen EF som megler i den internasjonale fredskonferansen, ICFY. Derfor ble initiativet fra EFs utenriksministre mottatt med noe undring i Genève, hvor konferansen holdt til. Det ble ikke ansett som realistisk at det kunne blåses liv i Invincible-planen.¹ Nå hadde de bosniske lederne blitt invitert til et EF-møte i Brussel uten at Thorvald Stoltenberg var informert. Med dette virket det som om lederne for ICFY ble stilt i skyggen av de store internasjonale aktørene.²

¹ UD 254.227, 15, Genève til UD, 23. november 1993.

² Silber og Little 1996: 324.

Initiativet fra EF, som i november 1993 skiftet navn til Den europeiske union (EU), påvirket Owen og Stoltenberg til å handle raskt. Det gikk kun få dager før Owen sendte ut et dokument til alle EUs utenriksministre med 28 problemstillinger som han ville ha svar på.³ Resultatet var et brev fra den tyske og franske utenriksministeren hvor de framholdt at forhandlingene måtte fortsette med utgangspunkt i Invincible-planen. Klaus Kinkel og Alain Juppé krevde at bosnjakene skulle få ytterligere tre prosent av territoriet, slik at deres republikk utgjorde minst en tredjedel av Bosnia. Som motytelse skulle Serbia og Montenegro få lettelser i sanksjonene.⁴ Det at to så viktige regjeringer som den tyske og franske ville involvere seg, var godt nytt for fredsprosessen. Brevet fra Kinkel og Juppé ble utgangspunktet for det som skulle bli EUs handlingsplan.

EUs handlingsplan

Allerede 29. november 1993 ble de bosniske kroatene, serberne og bosnjakene innkalt til forhandlinger med EUs utenriksministre. På møtet presenterte belgieren Willy Claes, som ledet EUs formannskap, den nye handlingsplanen.⁵ Invincible-pakken var utgangspunktet for planen, men denne gangen skulle bosnjakene få tildelt mer territorium. Kravet EU stilte var at bosnjakene skulle få 33,3 prosent av det bosniske territoriet. Utfordringen var å bli enige om hvor disse landområdene skulle tas fra. Før jul ble det holdt flere forhandlingsrunder, og det så faktisk ut til at partene kunne oppnå enighet omkring disse spørsmålene. Den kroatiske presidenten Tudjman og den serbiske presidenten Milosević ble enige om at bosnjakene skulle få sine etterlengtede 33,3 prosent.⁶ Ifølge Thorvald Stoltenberg hadde de aldri vært så nære å oppnå en avtale som de var under disse forhandlingene rett før jul.⁷ Men igjen oppstod uenigheter om det foreliggende kartet, og bosnjakene mente at beregningene i forhold til prosentinnndelingen var feil.⁸

³ Stoltenberg og Eide 1996: 133; *Coreu Telegram, Personal for Foreign Ministres from Lord Owen, 5 November 1993*, CD ROM Balkan Odyssey.

⁴ *Klaus Kinkel and Alain Juppe; Letter to Belgian EU Presidency, 7 November 1993*, CD ROM Balkan Odyssey.

⁵ Se vedlegg nr. 4.

⁶ *Map: EU Action Plan giving 33,56 % to Muslim majority republic, November 1993 to February 1994*, CD ROM Balkan Odyssey.

⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 141. Milosević uttalte også at han angret på at de ikke fikk til en avtale her, hvor de var så nærme. Se Owen 1995: 259.

⁸ UD 254.227, 16, Genève til UD, 22. desember 1993.

På nyåret gjorde Owen og Stoltenberg flere forsøk på å redde restene av EUs handlingsplan. Men det viste seg at spørsmålet om delingen av Sarajevo, og det stadig tilbakevendende spørsmålet om bosnjakens adgang til havet, fortsatt sto uløst.⁹ Tilslutt ble det diskutert hvorvidt de gjenstående spørsmålene kunne løses ved hjelp av domstolen i Haag. Det kunne virke som om meglernes forstod at planen snart hadde utspilt sin rolle. I et møte med de nordiske FN-ambassadørene uttalte Stoltenberg at han trodde bosnjakene ikke var interessert i å inngå en avtale. De hadde den seneste tiden gjort flere militære nyvinninger, og mottok antagelig store mengder våpen fra andre land.¹⁰ Et siste forsøk på å løse de territoriale spørsmålene ble gjort i midten av februar. Men da partene heller ikke på det tidspunktet klarte å finne en løsning, ble hele planen lagt død. Dermed var det korte meglingsforsøket fra EU historie.¹¹

Dette var første gang EU hadde involvert seg direkte som megler i konflikten. Men hvorfor ville organisasjonen plutselig spille en aktiv rolle i forhandlingene? Grunnen til at EU-landene ønsket å involvere seg mer i fredsprosessen skyldtes trolig deres misnøye med Invincible-planen. Flere sentrale EU-land hadde kritisert avtalen som ville dele Bosnia i tre republikker. Tyske og nederlandske politikere hadde gått hardt ut mot meglernes forhandlinger om Invincible-planen pågikk. Stoltenberg og Owen ble kritisert for at bosnjakene fikk for lite territorium og for at tredelingen av Bosnia stred med prinsippene fra London-erklæringen fra 1992. Ved å involvere seg sterkere i meglingen kunne EU-landene forsøke å få gjennomslag for sine synspunkter. Derfor ble deres handlingsplan basert på prinsippet om at bosnjakene skulle få minst en tredjedel av det bosniske territoriet. Problemet var bare at de bosniske serberne og kroatene følte at de allerede hadde strukket seg langt i forhold til den bosnjakiske parten. Dermed strandet forhandlingene igjen.¹²

Fordelen EU hadde som megler var organisasjonens evne til å bruke pressmidler overfor partene. Ved å lokke de bosniske serberne med sanksjonslettelse fikk de framgang i forhandlingene. Serbia var sterkt svekket økonomisk etter de langvarige sanksjonene som FN hadde vedtatt i 1992.¹³ EU-landene lovet serberne at dersom de gikk med på den nye

⁹ UD 254. 227, 16, Brussel til UD, 22. desember 1993.

¹⁰ UD 254.227, 17, fra FN-delegasjonen i New York til UD, 28. januar 1994; Owen 1995: 271.

¹¹ Stoltenberg og Eide 1996: 178.

¹² Touval 2002: 126.

¹³ FN resolusjon 757, 1992,

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/16/IMG/NR001116.pdf?OpenElement> (20.01.2010)

fredsplanen, ville de lette sanksjonene mot landet. På den måten hadde EU større pressmidler enn det Stoltenberg og Owen, i kraft av ICFY, hadde. Til tross for dette lyktes heller ikke EU med sin handlingsplan.¹⁴

Hva var grunnen til at dette meglingsforsøket også mislyktes? EU hadde klart å koordinere sin politikk, til tross for at det var tolv ulike medlemsland som sto bak initiativet. Igjen ligger noe av forklaringen i de stadige uenighetene mellom USA og deres europeiske allierte.¹⁵ For amerikanerne hadde gitt sterke signaler om at de ikke ønsket å lette sanksjonene mot serberne, som EU hadde lovet. Og dermed var det ene pressmiddelet EU hadde tatt i bruk sabotert. Dette viser hvor viktig det var at også USA ble inkludert i forhandlingene. EU alene kunne ikke gå inn for å heve sanksjonene, som jo var et FN-vedtak. Samtidig som forhandlingene om EUs handlingsplan pågikk, hadde også amerikanerne lansert et eget diplomatisk initiativ. De ønsket å forhandle fram en allianse mellom de bosniske kroatene og bosnjakene. Dermed mistet bosnjakene interesse for EUs plan. De var av den oppfatning at planen USA kom med ville gi dem flere fordeler og styrke deres posisjon i krigen.¹⁶

En kroatisk-bosnjakisk allianse

Mens forhandlingene om EUs handlingsplan pågikk, ble Sarajevo utsatt for et dramatisk bombeangrep. 5. februar 1994 sprengtes en bombe i sentrum av byen, og 69 mennesker mistet livet.¹⁷ Den stadig forverrede situasjonen i Sarajevo var antagelig en av årsakene til at USA nå involverte seg mer i konflikten. Allerede i januar hadde Charles Redman, den amerikanske spesialutsendingen til Balkan, vært i forhandlinger med kroatene. Planen var å skape en allianse mellom bosnjakene og kroatene som ville sette en stopper for kampene dem i mellom. De amerikanske diplomatene skal visstnok ha lovet Tudjman og kroatene at de ville bistå Kroatia med økonomisk og politisk gjenoppbygging.¹⁸ Med det hadde USA tatt i bruk løkkemidler for å få partene med på en avtale.

og resolusjon 787 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/723/03/IMG/N9272303.pdf?OpenElement> (12.03 2010).

¹⁴ Touval 2002: 126-127.

¹⁵ Touval 2002: 126.

¹⁶ Touval 2002: 127.

¹⁷ Silber og Little 1996: 309.

¹⁸ Silber og Little 1996: 322.

”Stormaktene overtar” skriver Stoltenberg om den neste perioden med forhandlinger.¹⁹ Fra nå av skulle Owen og Stoltenberg spille en stadig mindre rolle i fredsforhandlingene. USA uttrykte en klarere vilje til å bistå i meglingen og å støtte NATO og FN i gjennomføringen av en eventuell fredsavtale.²⁰ I en radiotale til det amerikanske folket 19. februar 1994 uttalte president Clinton at det var i USAs interesse å hindre at konflikten i Bosnia ble ”a broader European conflict”.²¹ Clinton ga også signal om at USA var villige til å støtte FN og NATO med luftangrep. I slutten av februar ble de bosniske kroatene og bosnjakene invitert til forhandlinger i Washington. Her skulle mulighetene for en konføderasjonsavtale mellom disse partene drøftes.²² Med dette var det tydelig at USA hadde tatt et fast grep om forhandlingene.

Etter flere dager med forhandlinger i Washington gikk partene med på en rammeavtale som etablerte en føderasjon mellom bosnjakene og de bosniske kroatene.²³ Videre ble det etablert en arbeidsgruppe som skulle jobbe med å sette disse tiltakene ut i livet. Stoltenberg og Owen deltok ikke på disse planleggingsmøtene, noe som illustrerer hvordan deres rolle som meglere ble marginalisert i den USA-ledede prosessen. En rapport fra ICFY karakteriserte det som at ”forhandlingene om en politisk løsning på konfliktene i Bosnia-Herzegovina har tatt en sving rundt ICFY i Genève.”²⁴ Det var tydelig at den Genève-baserte fredskonferansen ikke lenger spilte hovedrollen i forhandlingene.

Den endelige avtalen mellom bosnjakene og kroatene ble signert i Washington 18. mars 1994.²⁵ Den nye alliansen sikret opprettelsen av en føderasjon som igjen skulle deles opp i kantoner. En felles president ble valgt, og krigshandlingene mellom de to partene opphørte.²⁶ Til tross for at de ikke hadde vært delaktige i forhandlingene, var Owen og Stoltenberg til stede på undertegnelsestemonien. I sine memoarer reflekterer Stoltenberg over hva denne avtalen ville bety:

¹⁹ Stoltenberg og Eide 1996: 181.

²⁰ UD 254.227, 18, UD notat, 11. februar 1994.

²¹ UD 254.227, 18, Washington til UD, 19. februar 1994.

²² UD 254.227, 19, Washington til UD, 24. februar 1994.

²³ UD 254.227, 20, Genève til UD, 1. mars 1994.

²⁴ UD 254.227, 20, Genève til UD, 7. mars 1994.

²⁵ ”Statement of Endorsement. Washington DC. March 18, 1994” i *The United States and Croatia A documentary history 1992-1997*: 55.

²⁶ Mønnesland 2006: 302.

Det var klart for meg at muslimene nå ville satse på amerikanerne. Jeg forstod dem. I Washington ville de få en støtte som verken David eller jeg kunne gi dem. Men jeg fryktet at letingen etter en ideell fred kunne føre til en lang krig, og at freden til slutt likevel ikke ville være så ideell.²⁷

Stoltenbergs sitat reflekterer tydelig hans synspunkt på den nye avtalen. Den norske meglere forstod at amerikanerne hadde tatt føringene i forhandlingene. Både han og David Owen følte seg tilsidesatt etter at USA hadde kommet på banen. Samtidig var Stoltenberg bekymret for at den nye alliansen ville føre til en lengre krig. Igjen kom Stoltenbergs filosofi i forhold til fredsmebling tydelig fram. For den norske meglere var det viktigere å få stanset krigen så fort som mulig, i stedet for å lete etter en ideell fredsavtale. Stoltenberg har ved flere anledninger uttalt at for han var det var moralsk viktigere å skape fred enn å forsøke å sikre en rettferdig avtale.²⁸ Den norske meglere fryktet antagelig at den nye alliansen mellom bosnjakene og kroatene ville føre til en lengre krig. Sammen ville de to partene utgjøre en sterkere militærstyrke og dermed utfordre de bosniske serberne på slagmarken.

Stoltenbergs dobbeltrolle

Thorvald Stoltenberg hadde i over et halvt år vært generalsekretærens spesielle representant på Balkan. I tillegg til å være FNs utsending i fredsforhandlingene, hadde nordmannen også vært sjef for FN-styrkene. Dette var en dobbeltrolle som skulle vise seg stadig vanskeligere å fylle. Stoltenberg møtte motbør både i forhandlingene og som sjef for UNPROFOR, FNs styrker i det tidligere Jugoslavia.²⁹ Operasjonen var den største i FNs historie. Stoltenberg fartet fram og tilbake mellom det militære kontoret i Zagreb og forhandlingskontoret i Genève. Etter et halvt år med to FN-hatter tok Stoltenberg opp sin situasjon med generalsekretær Boutros-Ghali. Det endte med at japaneren Yasushi Akashi tok over sjefsjobben for FN-styrkene. Fra 4. januar 1994 kunne derfor Stoltenberg konsentrere seg fullt og helt om meglerejobben i ICFY.³⁰

²⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 186.

²⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 410; Fixdal, upublisert, kommer trolig i 2011.

²⁹ Stoltenberg og Eide 1996: 133-135.

³⁰ Stoltenberg og Eide 1996: 164.

Kontaktgruppen

Alliansen som amerikanerne hadde forhandlet fram i mars viste tydelig at stormakten ønsket å spille en mer sentral rolle i fredsprosessen. Russerne hadde også gitt signal om at de ønsket å involvere seg mer.³¹ Det hadde vist seg at samarbeidet mellom FN og EU i den internasjonale fredskonferansen ikke var så effektivt. David Owen og Thorvald Stoltenberg brukte mye tid på å diskutere hvordan stormaktene kunne gis et større ansvar. Stoltenberg forstod betydningen av å trekke USA mer inn i forhandlingene. Samtidig var meglernes klar over at amerikanerne antagelig ikke ønsket å forhandle innenfor rammene av ICFY.³²

Det diplomatiske bildet forandret seg nå på flere måter. Etter gjentatte serbiske angrep mot den ”sikre” byen Gorazde, bestemte NATO seg for å iverksette flyangrep. Serberne hadde gjentatte ganger brutt flyforbudssoenen over området som var en av FNs sikre soner. 10. april 1994 gjennomførte amerikanske fly, på oppdrag fra NATO og etter tillatelse fra FN, bombeangrep mot flere bosnisk-serbiske mål.³³ Dette var første gang i NATOs 47 år lange historie at alliansen tok i bruk denne typen maktmidler.³⁴ Med dette var en barriere brutt. Stormaktene hadde for alvor involvert seg militært i konflikten i Bosnia.

Situasjonen i Gorazde bidro til å framskynde arbeidet med en ny fredsprosess. Owen og Stoltenberg foreslo å opprette en såkalt Kontaktgruppe, bestående av alle de viktigste internasjonale aktørene. Frankrike, Storbritannia, Tyskland, Russland og USA skulle være med i den nye gruppen. At de to sistnevnte landene skulle være med var innlysende. Det hadde den siste tiden blitt enda mer tydelig at amerikansk og russisk samarbeid var nødvendig for å få til en fredsavtale. USA hadde utviklet et nært forhold til bosnjakene. Samtidig var det forventet at russerne kunne ha en påvirkning på serberne.³⁵ Tyskland hadde siden Andre verdenskrig hatt sterke bånd til Kroatia. Storbritannia og Frankrike hadde utstasjonert store bakkestyrker i Bosnia og var samtidig medlem av Sikkerhetsrådet.³⁶ Dermed var det de mest sentrale internasjonale aktørene som fikk bli med i den nye Kontaktgruppen.

Med dette kunne det virke som om EU, FN og ICFY hadde utspilt sin rolle i forhandlingene. Dette var en utfordring for både David Owen og Thorvald Stoltenberg. De foreslo derfor at

³¹ Owen 1995: 295.

³² Stoltenberg og Eide 1996: 207.

³³ UD 254.227, 22, Washington til UD, 10. april 1994.

³⁴ Silber og Little 1996: 327.

³⁵ Mønnesland 2006: 309.

³⁶ Touval 2002: 127.

Frankrike, Storbritannia og Tyskland skulle representere ICFY i forhandlingene.³⁷ Samtidig var disse tre sentrale EU land. På den måten var både ICFY og EU representert, i alle fall formelt.

Owen og Stoltenberg redegjorde for de nye planene sine 18. april 1994.³⁸ Etter noen dager ga russerne og amerikanerne sin tilslutning til planen. Dermed var Kontaktgruppen etablert. Gruppen hadde sitt første møte i London 26. april, og deretter møttes de i forskjellige hovedsteder ettersom hva som var praktisk.³⁹ Den nye meglingsaktøren innkalte raskt partene til nye forhandlingsrunder. Owen og Stoltenberg fikk bare delta på deler av møtene som fant sted. Det virket som om Kontaktgruppen med dette ville vise at ICFY ikke lenger var en viktig aktør. Samtidig, ved at Owen og Stoltenberg delvis fikk være med, virket det som om deres synspunkter også ble hørt. David Owen la ikke skjul på at han synes dette var en frustrerende situasjon.⁴⁰

Til tross for en del meningsforskjeller innad i Kontaktgruppen, ble de raskt enige om å basere en ny fredsplan på den samme fordelingsnøkkelen som EUs handlingsplan. Det innebar at den bosnjakisk-kroatiske føderasjonen skulle få 49 prosent av territoriet, mens de bosniske serberne skulle få 51 prosent.⁴¹ I tillegg var målet å forhandle fram en våpenhvile, med muligheter for forlengelse.⁴² Men innenfor Kontaktgruppen var det dype splittelser. Amerikanere og russerne hadde ulike synspunkter på hvordan man skulle gå fram i arbeidet med en ny fredsplan.⁴³

Flere forhandlingsmøter ble arrangert sommeren 1994. Det viktigste for Kontaktgruppen var å få partene til å akseptere kartet de hadde utarbeidet. Ufordringen var å få alle de tre gruppene med på den nye fredsplanen. Et nytt moment i forhandlingene var at Kontaktgruppen hadde ulike midler til å presse partene med. Gruppen ble enig om at dersom den kroatiske/bosnjakiske alliansen avviste kartforslaget og serberne godtok det, ville sanksjonene mot Serbia oppheves. Ved motsatt fall, at kroatene/bosnjakene godtok planen, ville de heve

³⁷ Owen 1995: 295-300.

³⁸ By COREU, 19 April 1994, from Lord Owen, CD ROM Balkan Odyssey.

³⁹ CD ROM Balkan Odyssey: 448.

⁴⁰ CD ROM Balkan Odyssey: 451.

⁴¹ Se vedlegg nr. 5 for kontaktgruppeplanen.

⁴² UD 254.227, 24, Genève til UD, 14. mai 1994.

⁴³ UD 254.227, 24, Genève til UD, 14. mai 1994.

våpenembargoen mot disse.⁴⁴ Ved å fremheve slike pressmidler styrket Kontaktgruppen sin posisjon som meglere.

Milosevićs nye linje

I slutten av juli 1994 bestemte kroatene og bosnjakene seg for å godkjenne den nye planen. De bosniske serberne var derimot avventende. Serberne hadde flere innvendinger mot den nye planen. Det gjaldt både mulighetene for løsrivelse fra unionen senere, Sarajevos status og spørsmålet om territorier i Øst-Bosnia.⁴⁵ Det viktigste prinsippet for de bosniske serberne var nok at deres republikk inne i Bosnia, Republika Srpska, skulle få muligheten til å løsrive seg fra Bosnia i framtiden. På den måten kunne de knytte seg nærmere til Serbia.⁴⁶ Dette ble et vanskelig spørsmål for de som skulle utforme fredsplanen. For ved å åpne opp for løsrivelse fra unionen, var det klart at den serbiske republikken etter hvert ville bryte ut. Dermed ville Bosnia stå igjen som en liten og marginalisert stat.

Thorvald Stoltenberg og David Owen forstod at det var viktig å sette press på Serbias president Milosević for å få ham til å påvirke de bosniske serberne. Dette var også noe Kontaktgruppen var opptatt av, og ideen om å gi Milosević belønning hvis han stengte grensen mellom Serbia og Bosnia ble lansert. Owen og Stoltenberg tok initiativ til private samtaler med den serbiske presidenten om dette.⁴⁷ Og forhandlingene førte til konkrete resultater. I slutten av juli kunngjorde Milosević at regjeringen i Rest-Jugoslavia ville bryte de politiske og økonomiske forbindelsene med den serbiske republikken i Bosnia. Grensen, som tidligere hadde vært karakterisert av fri flyt av det meste, ville nå stenges. All transport mellom serberne og de bosniske serberne skulle stoppes, med unntak av mat, klær og medisiner.⁴⁸

Milosevićs nye linje kom overraskende på mange. I tillegg til grensestengningen gikk presidenten offentlig ut og anbefalte de bosniske serberne å godta den foreliggende fredsplanen. Milosević var hardt presset og ønsket at sanksjonene mot Serbia og Montenegro

⁴⁴ UD 307.30/105, 1, Genève til UD, 10. juni 1994.

⁴⁵ UD 307.30/105, 1, Genève til UD, 21. juli 1994.

⁴⁶ UD 307.30/105, 2, Beograd til UD, 1. august 1994.

⁴⁷ CD ROM Balkan Odyssey: 475.

⁴⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 218; CD ROM Balkan Odyssey 479.

snart måtte ta slutt. Det var i alle fall dette han ytret utad.⁴⁹ Utfordringen var å påse at den annonserte stengningen av grensen mellom Serbia og Bosnia faktisk fant sted.

ICFY Mission

”I juni/juli 1994 tok Kontaktgruppen over og David og jeg spilte gradvis mindre fremtredende roller som fredsforhandlere i Bosnia”.⁵⁰ Sånn forklarer Thorvald Stoltenberg hvordan han som megler ble satt på sidelinjen etter at stormaktene kom på banen. Til tross for dette hadde ICFY-meglernes forhandlinger med Milosević gitt resultater. Det kunne virke som om den serbiske presidenten fortsatt hadde tillit til de to meglerne fra den internasjonale fredskonferansen. Dermed kunne Owen og Stoltenberg fortsatt være med å påvirke fredsprosessen.

Owen og Stoltenbergs samtaler med Milosević viste at de fortsatt spilte en rolle i forhandlingene. Etter anmodning fra generalsekretær Boutros-Ghali reiste Stoltenberg til Beograd for å drøfte problemstillinger knyttet til grensestengningen.⁵¹ Grensen mellom Serbia/Montenegro og Bosnia var 500 kilometer lang, med 120 grenseoverganger.⁵² Dermed var det vanskelig for Kontaktgruppen å vite om Milosević virkelig hadde gjennomført det han hadde lovet.

Stoltenbergs oppgave ble derfor å overbevise den serbiske presidenten om at FN måtte få utplassere observatører langs grensen. Dette skulle bli en stor utfordring. Milosević insisterte på at grensen var stengt og at enhver ambassade eller journalist kunne besøke grensen og få dette bekreftet.⁵³ Men internasjonale observatører kom ikke på tale. Stoltenberg argumenterte med at Serbia ikke ville få lettelser i sanksjonene dersom ingen fikk kontrollere at grensen faktisk var stengt.⁵⁴ I tillegg til møtet med Milosević reiste Stoltenberg og noen av hans medarbeidere til Pale for forhandlinger med Karadžić. Men forhandlingene om

⁴⁹ UD 307.30/105, 2, Beograd til UD, 1. august 1994.

⁵⁰ Stoltenberg og Eide 1996: 250.

⁵¹ UD 307.30/105, 2, Genève til UD, 12. august 1994.

⁵² Stoltenberg og Eide 1996: 220.

⁵³ UD 307.30/105, 2, Beograd til UD, 15. august 1994.

⁵⁴ Stoltenberg og Eide 1996: 220.

Kontaktgruppens fredsplan med den bosnisk-serbiske lederen ga ingen resultater. Karadžić framholdt at han ikke ønsket å godta planen.⁵⁵

Det virket som om Milosević etter hvert forstod at uten internasjonal kontroll ville han heller ikke få noen belønning for å ha stengt grensen. Gradvis nærmet det seg en enighet mellom den serbiske presidenten og meglerne fra ICFY. Under et møte ved Milosevićs landsted 4. september 1994 foreslo Owen og Stoltenberg at grensekontrollen kunne gjennomføres av sivile observatører. De foreslo rett og slett at ICFY skulle påta seg jobben. På den måten ville det ikke virke som om de internasjonale aktørene utførte en militær operasjon langs grensen til Serbia. Dette kunne Milosević gå med på.⁵⁶

Forslaget fra Owen og Stoltenberg gikk ut på å etablere et ”ICFY Mission”. Observatørene langs grensen skulle bære sivile klær og overvåke at grensen faktisk var stengt, slik Milosević hadde lovet. De skulle ikke selv stenge grensen, verken fysisk eller politisk.⁵⁷ Dermed hadde ICFY et konkret oppdrag å utføre. Problemet var bare at fredskonferansen verken hadde penger eller observatører å sette ut. Samtidig var Owen og Stoltenberg redde for å framlegge planen for Kontaktgruppen. De fryktet at lange diskusjoner om gjennomføringen kunne ødelegge hele opplegget.⁵⁸ Fra et hotellrom i Zagreb begynte derfor de to meglerne å ringe rundt for å skaffe penger til ICFY-oppdraget. Den første Stoltenberg kontaktet var sin tidligere medarbeider og statssekretær i Utenriksdepartementet, Jan Egeland. På spørsmål om UD kunne sponse et slikt prosjekt, var svaret ja. Norge kunne stille med 100 000 dollar og 15-25 observatører i løpet av tre-fire dager. Dernest ringte meglerne til de svenske, danske og finske utenriksministrene, for å spørre om de kunne stille med tilsvarende beløp og observatører. Neste morgen var det ordnet.⁵⁹ Stoltenberg hadde klart å samle inn 400 000 dollar ved hjelp av sitt skandinaviske nettverk.⁶⁰ Dermed kunne ”ICFY Mission” settes ut i livet.

Hvordan kunne det ha seg at Stoltenberg klarte å skaffe til veie økonomiske midler på så kort tid? Telefonsamtalen til Jan Egeland må settes inn i et større perspektiv. For det første var de to gamle kjente fra Utenriksdepartementet. Egeland hadde vært Stoltenbergs statssekretær. Da

⁵⁵ UD 307.30/105, 2, Genève til UD, 16. august 1994.

⁵⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 224.

⁵⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 224.

⁵⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 225.

⁵⁹ Stoltenberg og Eide 1996: 225.

⁶⁰ CD ROM Balkan Odyssey: 482.

Thorvald Stoltenberg satt som utenriksminister hadde han i 1989 lansert stortingsmeldingen som banet veien for en ny og aktivistisk utenrikspolitikk. I denne argumenterte Stoltenberg blant annet for at Norge burde etterstrebe en pådriver- og brobyggerrolle.⁶¹

Stortingsmeldingen ble starten på det som skulle bli den norske engasjementspolitikken på 1990-tallet. En av de mest sentrale aktørene i utformingen av denne nye politikken ble nettopp Jan Egeland.

På 1990-tallet økte de norske bevilgningene til humanitær bistand, fredsbygging, og demokratiarbeid betraktelig.⁶² Det var derfor ingen tilfeldighet at Stoltenberg fikk innvilget sin søknad da han ringte hjem til sin tidligere læregutt i UD, Jan Egeland.⁶³ I tillegg hadde den tidligere utenriksministeren et stort kontaktnett i de andre nordiske landene, som han visste å benytte seg av. På den måten var det mulig å samle inn penger til det nye observatøroppdraget på Balkan.

Svensken Bo Pellnäs ble satt til å lede oppdraget, som skulle vare til januar 1996. Meglerne balanserte på en knivsegg med denne operasjonen. Milosević var svært opptatt av at dette ikke skulle oppfattes som et internasjonalt oppdrag. Den serbiske presidenten hadde også en hjemlig opposisjon å ta hensyn til.⁶⁴ Mange serbere mente at han hadde latt seg presse av de internasjonale aktørene til å bryte med de bosniske serberne.⁶⁵ Men etter kort tid fikk Milosević belønning for å ha samarbeidet. I september opphevet FN en del av sanksjonene. Dermed kunne igjen de internasjonale flyrutene til og fra Beograd åpnes. Sanksjonene mot kultur- og sportsutveksling ble også midlertidig opphevet. Slik kunne Rest-Jugoslavia (Serbia og Montenegro) igjen delta i internasjonale idrettsarrangementer.⁶⁶

Til tross for at ICFY-oppdraget bidro til mindre flyt av militært utstyr over grensen, var oppdraget sterkt omstridt. Stoltenberg og Owen ble stadig utsatt for angrep og påstander om at stengningen av grensen var en illusjon og at den i virkeligheten lekket som en sil. Spesielt i Beograd opplevde Stoltenberg flere ganger å bli stoppet av serbere som ga uttrykk for at

⁶¹ Tamnes 1997: 339-349.

⁶² Tamnes 1997: 445.

⁶³ Jan Egeland hadde også bistått Stoltenberg i de første ukene som fredsmegler i 1993. "Jan var kjapp og resultatorientert i alt han gjorde. Han var en ildsjel som allerede i mange år hadde vært en forkjemper for menneskerettigheter både hjemme og ute" skriver Stoltenberg i *De tusen dagene*. Stoltenberg og Eide 1996: 58.

⁶⁴ UD 307.30/105, 2, Beograd til UD, 26. august 1994.

⁶⁵ Stoltenberg og Eide 1996: 218-227.

⁶⁶ FN resolusjon 943 (1994), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/372/78/PDF/N9437278.pdf?OpenElement> (16.02 2010).

Milosević aldri burde ha stengt grensen. De mente at presidenten hadde sviktet serberne i Bosnia.⁶⁷ Til tross for at grensen ikke var hundre prosent lukket, rapporterte de internasjonale observatørene at serberne stort sett holdt sine forpliktelser.⁶⁸ I lang tid etter krigen verserte rykter om at Serbia hadde fortsatt å levere militært utstyr over grensen til de bosniske serberne. Spørsmålet om hvorvidt Milosević drev et dobbeltspill, og hvor mye av krigføringen i Bosnia han sto bak, skulle mange år senere stå sentralt i rettssaken mot ham ved FNs krigsforbryterdomstol i Haag.

Splittelser i Kontaktgruppen

Etter at de bosniske serberne hadde avvist Kontaktgruppens fredsplan, ble det ikke ført forhandlinger høsten 1994. Uenighetene innad i Kontaktgruppen bidro heller ikke til å styrke prosessen med å få til en avtale. Fra amerikansk hold var det tydelig at president Clinton stadig ble utsatt for press fra hjemlig opinion om å oppheve våpenembargoen. Etter valget i 1994 var republikanerne i flertall i Kongressen, og det var klart at de ville utfordre Clinton på dette spørsmålet.⁶⁹ Snart annonserte presidenten at USA ikke lenger ville håndheve våpenembargoen overfor Bosnia.⁷⁰

Kunngjøringen fra den amerikanske presidenten fikk franskmennene og russerne til å reagere. Til tross for at våpenembargoen ennå ikke var offisielt opphevet, gikk det rykter om USA hadde støttet bosnjakene i form av militær trening, etterretningsutstyr og våpen.⁷¹ Den franske utenriksministeren Alain Juppé var en av dem som kritiserte amerikanerne for sin uryddige Bosnia-politikk.⁷² Det var tydelige splittelser innad i Kontaktgruppen. Det store stridsspørsmålet var hva som ville skje ettersom serberne hadde avvist fredsplanen. Det var ingen hemmelighet at de ulike medlemmene av gruppen hadde forskjellige synspunkter på maktbruk. Denne uenigheten tolket serberne som at Kontaktgruppen ikke ville bruke makt for å gjennomføre planen. Dermed var det lettere å avvise den.⁷³

⁶⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 227.

⁶⁸ UD 307.30/105, 3, FN-delegasjonen i New York til UD, 4. november 1994.

⁶⁹ Daalder 2000: 61-64.

⁷⁰ Clinton 2006: 842.

⁷¹ UD 307.30/105, 4, Washington til UD, 18. november 1994.

⁷² UD 307.30/105, 4, Washington til UD, 18. november 1994.

⁷³ Touval 2002: 130.

Under et møte i Kontaktgruppen 17. november 1994 kom splittelsen mellom medlemslandene klart til syne.⁷⁴ Heller ikke her ble det oppnådd enighet om noen av de viktige spørsmålene. Ingen nye sanksjoner ble vedtatt for å presse serberne til å godta planen.⁷⁵ Det så ut som om Kontaktgruppens fredsplan skulle ende på samme måte som de foregående planene for Bosnia. Hvorfor lyktes ikke Kontaktgruppen som megler? Hvordan kunne det ha seg at en samling av de mektigste internasjonale aktørene heller ikke klarte å sette en stopper for krigen? Kontaktgruppen hadde i utgangspunktet hatt gode forutsetninger for å lykkes. Regjeringene som var med hadde kunne utsette partene for diverse pressmidler, både ved å true med sanksjoner og maktbruk. På den måten hadde de en fordel i forhold til ICFY, EU og FN. Gjennom de tidligere forhandlingene hadde det vært tydelig at disse manglet ressurser og samtidig var avhengig av støtte fra de ulike medlemslandene. Til tross for dette ble heller ikke Kontaktgruppens fredsinitiativ noen umiddelbar suksess.

Splittelsen innad i Kontaktgruppen må ta mye av skylden for at også dette meglingsforsøket mislyktes.⁷⁶ Medlemmene av gruppen ble aldri enige om hva som skulle skje dersom en av partene ikke godtok planen. Dette gjorde det lettere for de bosniske serberne å avvise den. De hadde ingenting å frykte. De fryktet ingen represalier fra de internasjonale aktørene. En annen faktor var at kartet som Kontaktgruppen utarbeidet stilte store krav til de bosniske serberne. Blant annet skulle serberne avstå Brčko-korridoren, som for dem var et strategisk viktig område. Ved å gi fra seg dette ville de ha mistet kontakten med serberne i Vest-Bosnia og Krajina-serberne i Kroatia.⁷⁷ Dette var en viktig grunn til at serberne var så raskt ute med å avvise planen.

Noe som også kan ha bidratt til samarbeidsproblemer innad i Kontaktgruppen, var at de manglet en tydelig leder. Det var en del spørsmål i forhold til organiseringen som aldri ble avklart. Blant annet var arbeidsfordelingen mellom Kontaktgruppen og ICFY utydelig. Hvilken rolle skulle fredskonferansen, som hadde eksistert siden 1992, spille i denne prosessen? Og hva skulle Stoltenberg og Owen gjøre? De to meglerne gjør det klart i sine memoarer at de følte seg tilsidesatt da Kontaktgruppen kom inn i forhandlingsprosessen. Likevel fortsatte de å føre forhandlinger med partene, særlig Milosević. Dette skapte en noe

⁷⁴ UD 307.30/105, 4, Genève til UD, 18. november 1994.

⁷⁵ UD 307.30/105, 4, London til UD, 17. november 1994; CD ROM Balkan Odyssey: 492.

⁷⁶ Bildt 1997: 37-39.

⁷⁷ Touval 2002: 129.

forvirrende situasjon. Etter hvert dreide ICFY, og spesielt Stoltenberg, sin megling over på konflikten i Kroatia.⁷⁸

David Owen skriver i *Balkan Odyssey* at han vurderte å si opp sin stilling som megler etter at Kontaktgruppen hadde overtatt forhandlingene. Den britiske megleren følte seg overflødig fordi ICFY spilte en stadig mindre framtrædende rolle. Men Owen valgte å bli værende, delvis fordi han likte å samarbeide med Thorvald Stoltenberg. Briten fikk seg imidlertid en bijobb høsten 1994. Fordi det ikke lenger var så mye å gjøre i ICFY, fikk den erfarne politikeren et engasjement hos et internasjonalt tekstilfirma ved siden av meglerjobben. Dette var visstnok fordi han ville forberede seg på ”livet etter Balkan.”⁷⁹

Men skal vi tro en annen FN-diplomat, Kai Eide, var ikke forholdet mellom Stoltenberg og Owen så rosenrødt. Eide, som var ansvarlig for forhandlingene i Kroatia, så hvordan samarbeidet mellom Owen og Stoltenberg ble stadig dårligere. Han mente dette var en av grunnene til at Stoltenberg etter hvert dreide mer av oppmerksomheten sin mot konflikten i Kroatia. Etter at Kontaktgruppen kom inn i bildet, hadde ICFY-meglerne fått stadig mindre spillerom i Bosnia. Samtidig var den britiske megleren ifølge Eide en vanskelig samarbeidspartner. Owen var både dominerende og ustabil, mente Eide.⁸⁰ Det var heller ingen hemmelighet at amerikanerne ønsket å kvitte seg med britten.⁸¹ USAs forhandlingsleder Charles Redman uttalte overfor Stoltenberg at han burde bryte samarbeidet med David Owen. Amerikaneren mente det ville være bedre for forhandlingene om Stoltenberg kvittet seg med sin partner fra EU.⁸² Thorvald Stoltenberg syntes situasjonen var kinkig, men valgte å fortsette sitt tospann med Owen.⁸³ Ifølge Eide var denne episoden fra 1994 med på å svekke forholdet mellom Stoltenberg og amerikanerne. Den norske FN-megleren mistet mye tillit i Washington og hadde ikke lenger den samme tilgangen hos de innflytelsesrike aktørene.⁸⁴ Det er dermed mye som taler for at samarbeidet mellom de to meglerne ble vanskeligere etter at USA engasjerte seg.

⁷⁸ I en rapport fra ICFY fra november 1994 står det at: ”ICFY/FN har overlatt de politiske forhandlinger om Bosnia til Kontaktgruppen [...] ICFY konsentrerer således sin oppmerksomhet om Kroatia-forhandlingene.” UD 307.30/105, 4, Genève til UD, 18. november 1994.

⁷⁹ CD ROM *Balkan Odyssey*: 480.

⁸⁰ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁸¹ Møgster Moen 2009: 62.

⁸² Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁸³ Møgster Moen 2009: 62-63; Stoltenberg 2001: 284-285.

⁸⁴ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

Våpenhvile og ny offensiv

I midten av desember kom et overraskende fredsinitiativ fra den tidligere amerikanske presidenten Jimmy Carter. Mange var forundret over at Carter ville involvere seg på Balkan, hvor han ikke hadde noen tidligere erfaring. Ifølge Carter selv hadde han blitt invitert av Karadžić ”to make an effort for peace in this troubled nation”.⁸⁵ Den engasjerte eks-presidenten la vekt på at han ville opptre som en støttespiller for Kontaktgruppen og USAs fredsbestrebelse. Clinton-administrasjonen var imidlertid ikke udelt begeistret over det nye fredsinitiativet.⁸⁶

Sammen med sjefen for FN-styrkene i det tidligere Jugoslavia, Yasushi Akashi, klarte Jimmy Carter å forhandle fram en våpenhvileavtale i Bosnia. Gjennom avtalen forpliktet partene seg til å stanse alle kamphandlinger fra 1. januar 1995. Våpenhvileavtalen gjaldt for fire måneder.⁸⁷ Med unntak fra Bihać-regionen ble avtalen opprettholdt og førte med seg en viss normalisering i Bosnia.⁸⁸ Det ble en roligere vinter i landet som i over to år hadde vært rammet av krig. Men fremdeles var ingen varig fredsavtale på plass. Karadžić og de bosniske serberne var fortsatt ikke interessert i å vedta Kontaktgruppens fredsplan. Etter hvert skulle det vise seg at serberne, kroatene og bosnjakene hadde brukt vinteren til å forberede seg på en ny storoffensiv.⁸⁹

I løpet av april og mai 1995 brøt det ut kamper i flere områder i Bosnia. Samtidig som Kroatia startet sine lynangrep for å gjenerobre tapte områder i Krajina-områdene, ble Sarajevo utsatt for et av de verste artilleriangrepene siden krigen startet. Den serbiske offensiven satte igjen liv i debatten om maktbruk blant de internasjonale aktørene.⁹⁰ Det endte med at FN ga NATO tillatelse til å sette i gang bombing av serbiske ammunisjonslagre. Den bosnisk-serbiske ”hovedstaden” Pale ble også utsatt for flyangrep. Serbernes svar på dette var å ta FN-personell i området som gisler. Til sammen ble 360 mennesker brukt som levende skjold for å hindre NATO i å bombe det bosnisk-serbiske territoriet.⁹¹ TV-bildene av gislene som var lenket til potensielle bombemål ble sendt verden over og undergravde FN-styrkenes status i Bosnia.

⁸⁵ UD 307.30/105, 6, Carter til Godal, 21. desember 1994.

⁸⁶ UD 307.30/105, 6, Washington til UD, 15. desember 1994.

⁸⁷ UD 307.30/105, 6, FN-delegasjonen i New York til UD, 4. januar 1995.

⁸⁸ Malcolm 2002: 260.

⁸⁹ Malcolm 2002: 260-261.

⁹⁰ Malcolm 2002: 261.

⁹¹ Malcolm 2002: 262.

NATO måtte stanse bombeangrepene og dermed fikk alliansen og Kontaktgruppen seg en kraftig knekk.

Midt oppe i kaoset som utspilte seg annonserte David Owen sin avgang. Han ønsket ikke lenger å være EUs megler på Balkan. Owen hadde lenge ønsket å avslutte sitt engasjement i ICFY, fredskonferansen for det tidligere Jugoslavia. Det var mange som hadde vært skeptiske til den britiske meglere, som ved flere anledninger hadde uttalt seg i kritiske ordlag om den amerikanske Bosnia-politikken. I *Balkan Odyssey* beskriver Owen hvordan han gjentatte ganger hadde vært nær ved å trekke seg fra jobben.⁹² I mai 1995 hadde han opplevd nesten tre år med intense forhandlinger, politiske drakamper og mislykkede fredsplaner. Det kan virke som om årsakene til at Owen ønsket å slutte var mange. Men han skal angivelig ha blitt utsatt for press fra både amerikansk og fransk hold for å trekke seg tilbake.⁹³

Den tidligere svenske statsministeren Carl Bildt ble utpekt som David Owens etterfølger. Dermed fikk Stoltenberg en ny kollega i ICFY. Samarbeidet mellom Bildt og Stoltenberg ble imidlertid ikke så tett som det tidligere hadde vært mellom han og Owen. Det utviklet seg en annen arbeidsdeling mellom de to meglere. ”Bortsett fra første introduksjonsrunde kom ikke Carl og jeg til å operere i fellesskap, slik David og jeg hadde gjort” skrev Stoltenberg i *De tusen dagene*.⁹⁴ For nå var den norske meglere mest opptatt av å føre forhandlinger om Krajina-konflikten i Kroatia. Etter samtaler med FNs generalsekretær ble det bestemt at Stoltenberg ikke lenger skulle delta i Kontaktgruppens arbeid annet enn når utenriksministrene møttes. Carl Bildt derimot skulle delta på alle møtene i gruppens regi. Stoltenbergs arbeid dreide seg i stadig større grad om Krajina.⁹⁵

Omstridt uttalelse

Det ble ingen enkel start på samarbeidet mellom Carl Bildt og Thorvald Stoltenberg. Omtrent samtidig som den svenske meglere ble utnevnt til stillingen, kom Stoltenberg med en uttalelse som skulle vekke sterke reaksjoner. Under en tale holdt til Det norske flyktningråd

⁹² Owen 1995: 185-188, 270, 320-321, 336.

⁹³ Stoltenberg og Eide 1996: 332; CD ROM *Balkan Odyssey*: 525. At USA ønsket å kvitte seg med David Owen bekreftes også av samtalen mellom Redman og Stoltenberg 1994, jamfør intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁹⁴ Stoltenberg og Eide 1996: 337.

⁹⁵ Stoltenberg og Eide 1996: 337.

31. mai 1995 forsøkte Stoltenberg å forklare hvorfor fredsprosessen var gått i stå. Samtidig kom han med denne forklaringen for hva som var bakgrunnen for krigen i Bosnia:

Etnisk krig? Jeg tror ikke det. De er jo serbere alle sammen. Serberne som kaller seg det er jo greit. Så er det muslimene. De er jo serbere som har gått over til islam. Og svært mange av de som i dag går kledd som og presenterer seg som kroater, er jo også serbere. Jeg har ingen tro på at det er en etnisk krig. Nei, det jeg tror ligger til grunn for denne krigen, som så mange andre kriger, det er sosiale og økonomiske forhold.⁹⁶

Påstanden fra den norske FN-megleren gikk ikke upåaktet hen. Ikke bare var forklaringen en grov forenkling av de mange og komplekse årsakene til krigen. Men slik påstanden kom ut, virket det som om Stoltenberg var påvirket av argumentene de serbiske nasjonalistene benyttet seg av i krigen. Ved å argumentere for at hele befolkningen i Bosnia i utgangspunktet var serbiske, hadde serberne rettfærdiggjort sin territorielle ekspansjon under krigen. Både i Kroatia og i Bosnia vakte uttalelsen harme. Fra kroatisk og bosnisk hold kom det krav om at Stoltenberg burde trekke seg som fredsmegler. Kroatiske intellektuelle og den bosniske ambassadøren i Norden var blant dem som mente at den norske megleren burde avslutte sitt engasjement som megler.⁹⁷

I dagene etterpå nektet Stoltenberg for å ha uttalt de famøse ordene ”de er jo serbere alle sammen”. Men da det viste seg at den norske NTB-journalisten Kjell Arild Nilsen hadde hele talen på lydbånd, ble det vanskelig å benekte. Han prøvde derfor å forklare hva han egentlig hadde ment å si under talen i Flyktningrådet. I et intervju i ettertid forklarte FN-megleren at han hadde ønsket å trekke inn flere årsaker til krigen i Bosnia. Stoltenberg mente det var en tendens til å overdrive de etniske motsetningene som årsak til konflikten. Hvis en også så krigen som en tradisjonell konflikt om krig og land, ville det gi større muligheter for raskere å få folk til å leve sammen igjen, understreket Stoltenberg.⁹⁸

På grunn av den heftige mediestormen måtte Carl Bildt bruke sine første dager som EU-megler på å drive brannslukking. Han gikk ut i media og forklarte at Stoltenberg aldri hadde uttalt de omstridte ordene. Deretter måtte han trekke tilbake denne uttalelsen, da det ble klart at talen faktisk fantes på lydbånd.⁹⁹ Samtidig stilte Stoltenberg seg uforstående til kritikken

⁹⁶ Utdrag fra Thorvald Stoltenberg sin tale til Det norske flyktningråd 31.mai 1995. Talen ble tatt opp på lydbånd og gjengitt i sin helhet i Nilsen 1996: 79-93.

⁹⁷ ”Vekk med Thorvald”, *VG*, 19. juni 1995; ”Stoltenberg bør trekke seg som FN-mekler”, *NTB*, 24. juni 1995.

⁹⁸ ”Bøyer ikke av for kritikerne”, *Aftenposten Morgen*, 27. juni 1995.

⁹⁹ ”Fresmeglere skaper strid”, *Aftenposten Morgen*, 26. juni 1995.

som ble rettet mot ham. I et intervju med VG lurte han på hvem som kunne ha blitt fornærmet over hans uttalelser. I intervjuet forsøkte han å modifisere hva han hadde sagt under talen til flyktningrådet. Etter en stund roet stormen rundt megleren seg. Det var andre dramatiske hendelser i Bosnia som tiltrakk seg mediernes oppmerksomhet denne sommeren. Stoltenberg har imidlertid aldri trukket tilbake den omstridte påstanden. Til tross for anklagene om pro-serbiske holdninger, har han også i ettertid gjentatt uttalelsen.¹⁰⁰ Samtidig understreker Stoltenberg at det han mener å si er at folkene på Balkan egentlig er ganske like og at det gir håp for fremtiden.¹⁰¹

USA tar over

Sommeren 1995 skulle bli den mest dramatiske perioden under krigen i Bosnia. I juli inntok serbiske styrker den bosnjakiske enklaven Srebrenica, som var under FNs beskyttelse. Befolkningen ble brutalt drevet på flukt og 7000-8000 mennesker drept.¹⁰² Srebrenicas fall satte en støkk i de internasjonale aktørene og førte til en endring i deres politikk overfor Bosnia. Hendelsen ble et vendepunkt, og fra nå av tok USA for alvor grep om forhandlingene.¹⁰³

Da omverdenen begynte å forstå omfanget av den serbiske beleiringen av Srebrenica, besluttet generalsekretær Boutros-Ghali å sende Thorvald Stoltenberg som sin ”special envoy” til Bosnia for forhandlinger. Generalsekretæren hadde fortsatt stor tiltro til sin norske megler, og Stoltenberg fikk igjen forhandle med de serbiske lederne.¹⁰⁴ Men i den amerikanske FN-delegasjonen vakte dette sterke reaksjoner. De gjorde det klart at de ikke ønsket at Stoltenberg skulle til Pale for å forhandle med de bosnisk-serbiske lederne. Amerikanerne hadde på det tidspunktet isolert ledelsen i Pale fra den diplomatiske prosessen.¹⁰⁵ For Stoltenberg kom beskjeden som et sjokk. Situasjonen i Srebrenica var svært kritisk. Den norske megleren mente det var viktig å starte forhandlinger med Karadžić med en gang.¹⁰⁶

¹⁰⁰ ”Knytter Stoltenberg til folkemord i Bosnia”, *Ny tid*, 5. august 2008.

¹⁰¹ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

¹⁰² Srebrenica Conference, pressemelding 23.mai 2005. <http://www.icty.org/sid/8588> (23.03-09).

¹⁰³ Malcolm 2002: 265.

¹⁰⁴ UD 307.30/105, 8, FN-delegasjonen i New York til UD, 14. juli 1995.

¹⁰⁵ Holbrooke 1998: 98

¹⁰⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 342.

Hvorfor ønsket ikke amerikanerne at Stoltenberg skulle ta seg av disse forhandlingene? En årsak kan være at amerikanerne lenge hadde utelatt Karadžić og ledelsen i Pale fra forhandlingene. De ønsket kun å forhandle med Milosević, som skulle representere de bosniske serberne. De amerikanske meglere nektet å forhandle med det de anså som krigsforbrytere. Siden april hadde den bosnisk-serbiske generalen Mladić og lederen Karadžić vært under etterforskning ved den internasjonale domstolen i Haag.¹⁰⁷ Samtidig ønsket USA å vise at det var de som la føringene for den diplomatiske prosessen. Srebrenicas fall hadde vært et solid nederlag for FN-styrken på Balkan. Det kan være en av grunnene til at amerikanerne ville utelate organisasjonen fra de videre forhandlingene. Det var imidlertid flere enn amerikanerne som hadde mistro til FN-systemet etter de mange ydmykende hendelsene. Den bosniske ambassaden i Budapest kunne bekrefte at Bosnia ikke lenger ville samarbeide med verken Thorvald Stoltenberg eller Yasushi Akashi, sjefen for FN-styrkene.¹⁰⁸

Episoden viste tydelig forskjellen mellom de amerikanske forhandlerne og Thorvald Stoltenberg. For mens USA tok klart avstand fra forhandlinger med det de anså som krigsforbrytere, hadde ikke Stoltenberg betenkeligheter med å møte disse personene. Den norske FN-megleren mente at det var viktig å inkludere alle parter i en forhandling. Som megler hadde han flere ganger vært i møter med omstridte ledere, terrorister og krigsforbrytere. Dette var et velkjent moralsk dilemma for en megler.¹⁰⁹ Men for Stoltenberg var det et poeng å møte alle, også de som ble ansett som ”kjeltringer”, for å kunne løse en konflikt.¹¹⁰

Skytteldiplomati

I løpet av sommeren 1995 skjedde store forandringer i amerikansk politikk overfor Bosnia-konflikten.¹¹¹ For første gang siden krigen startet, tok USA på seg den ledende rollen i å koordinere Vestens politikk overfor Bosnia. I begynnelsen av august presenterte president Clinton et nytt fredsinitiativ. Det nye amerikanske engasjementet skulle imidlertid få en tragisk begynnelse. Tre av de mest sentrale amerikanske forhandlerne mistet livet da bilen de

¹⁰⁷ CD ROM Balkan Odyssey: 514.

¹⁰⁸ UD 307.30/105, 8, Budapest til UD, 17. juli 1995.

¹⁰⁹ Fixdal upublisert: 5-6.

¹¹⁰ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

¹¹¹ Touval 2002: 143.

kjørte skled av veien og eksploderte på vei til Sarajevo.¹¹² Sjefsforhandleren Robert Frasure var blant de drepte, og hendelsen ble møtt med stor sorg i USA.¹¹³ Den erfarne diplomaten Richard Holbrooke ble utnevnt til ny amerikansk sjefsforhandler.¹¹⁴

Holbrooke startet straks forhandlinger med lederne i Zagreb, Beograd og Sarajevo. Hans skytteldiplomati mellom partene levnet ingen tvil om at USA hadde tatt på seg lederrollen. Samtidig var den amerikanske sjefsforhandleren opptatt av å utvikle et godt samarbeid både med NATO og Kontaktgruppen. I et personlig brev til utenriksminister Warren Christopher beskrev Holbrooke forholdet til Kontaktgruppen på denne måten: ”We can’t live without it, we can’t live with it”.¹¹⁵ Holbrooke mente det var viktig å fortsette å holde Kontaktgruppen samlet. De kunne bli betydningsfulle senere for å gjennomføre en eventuell fredsavtale.¹¹⁶

28. august 1995 eksploderte en ny granat i Sarajevo og 37 mennesker mistet livet. Denne gangen var det ingen tvil om at det var de bosniske serberne som sto bak angrepet. FN og NATO ga derfor den bosnisk-serbiske generalen Mladić et ultimatum: Han måtte trekke de tunge våpnene ut av Sarajevo ellers ville han bli møtt med represalier.¹¹⁷ Da Mladić nektet å imøtekomme kravene, innledet NATO omfattende flyangrep mot bosnisk-serbiske mål. Det var flere grunner til at disse angrepene var langt mer effektive enn tidligere NATO-aksjoner. Denne gangen var de vestlige aktørene samkjørt i sin politikk. FN og NATO hadde inngått et samarbeid som gjorde at deres beslutningssystem ble mer effektivt. Etter et internasjonalt toppmøte i London i juli samme år hadde de sentrale aktørene blitt enige om å gi NATO mer myndighet i forhold til FN. I realiteten betydde det at NATO-ledelsen hadde mer makt til å fatte beslutninger uten innblanding fra FN.¹¹⁸ Dermed var Russland satt på sidelinjen. I tillegg hadde en ny internasjonal styrke, *Rapid Force*, blitt plassert på Igman-fjellet utenfor Sarajevo. Og for å hindre at internasjonale soldater igjen skulle bli tatt som gisler, hadde store deler av FN-styrkene i Sarajevo blitt trukket ut.¹¹⁹

¹¹² Holbrooke 1998: 3-18.

¹¹³ UD 307.30/105, 10, Washington til UD, 21. august 1995.

¹¹⁴ Richard Holbrooke (født 1941) hadde lang erfaring fra National Security Council hvor han blant annet hadde vært Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs. Holbrooke var USAs ambassadør til Tyskland da han ble utnevnt til stillingen.

¹¹⁵ Holbrooke 1998: 84.

¹¹⁶ Holbrooke 1998: 83-84

¹¹⁷ Malcolm 2002: 266.

¹¹⁸ UD 307.30/105, 9, Washington til UD, 24. juli 1995; Claes til Boutros-Ghali, 25. juli 1995.

¹¹⁹ Malcolm 2002: 266; UD 307.30/105, 10, pressekonferanse med general Bernard Janvier, 30. august 1995.

NATO-bombingen varte nesten kontinuerlig i to uker. De bosniske serbernes taktikk var å forsøke å holde ut angrepene og håpe at de vestlige regjeringene ville ta til fornuft eller at russiske protester ville sette en stopper for bombingene. Etter mer enn 3000 NATO-tokt ble den bosnisk-serbiske general Mladić nødt til å trekke sine tunge våpen ut av Sarajevo.¹²⁰ Dette ga en forgang i fredsprosessen. Richard Holbrooke hadde allerede fått forhandlet fram en avtale som gikk ut på at Milosević fra nå av skulle representere de bosniske serberne.¹²¹ For amerikanerne, som hadde vært opptatt av å utelukke ledelsen i Pale, var dette et diplomatisk gjennombrudd.¹²² Ved å utpeke Milosević til talsmann og forhandlingsleder fikk prosessen en ny giv.¹²³

I september begynte den nye forhandlingsprosessen under ledelse av Richard Holbrooke. I løpet av de siste ukene hadde konfliktbildet forandret seg på flere måter. Samtidig som Mladić led nederlag i Sarajevo, hadde kroatene og bosnjakene vunnet stadig flere militære seire i de nordvestlige delene av Bosnia. De bosniske serberne hadde tapt femten prosent av territoriet.¹²⁴ De amerikanske diplomatene baserte den nye fredsprosessen på det arbeidet Kontaktgruppen hadde gjort tidligere. Igjen var utgangspunktet en todeling av Bosnia med 51 prosent til den bosnjakisk-kroatiske føderasjonen og 49 prosent til serberne. Partene var enige om denne delingsnøkkelen, men ikke hvilke områder disse prosentene skulle bestå av.¹²⁵ Dermed var nye forhandlinger i gang.

Det sterke amerikanske presset satte virkelig fart i fredsprosessen. Allerede 5. oktober 1995 ble en våpenhvileavtale undertegnet.¹²⁶ President Bill Clinton annonserte selv våpenhvilen, og dette viste at USA prioriterte Bosnia-forhandlingene høyt. Snart begynte planleggingen av en stor fredskonferanse i regi av supermakten.¹²⁷

¹²⁰ Malcolm 2002: 266-267.

¹²¹ UD 307.30/105, 10, Beograd til UD, 31. august 1995.

¹²² Holbrooke 1998: 106.

¹²³ Holbrooke 1998: 105-107.

¹²⁴ Malcolm 2002: 266-267.

¹²⁵ UD 307.30/105, 37-54, Washington til UD, 22. september 1995.

¹²⁶ UD 307.30/105, 91-108, FN-delegasjonen i New York til UD, 5. oktober 1995.

¹²⁷ Holbrooke 1998: 199-214.

Dayton-forhandlingene

31. oktober 1995 startet forhandlingene på Wright-Patterson Air Force Base i Dayton, Ohio. Mange av deltakerne var overrasket over at konferansen skulle holdes på en lite luksuriøs militær flybase. At konferansen ble lagt hit var kanskje et forsøk fra amerikanernes side om å vise styrke, en slags påminnelse til alle parter om hvilke ressurser USA kunne ta i bruk dersom diplomatiet feilet. Holbrooke ønsket at konferansedeltakerne skulle se ”this physical symbol of American power”.¹²⁸ USA ville vise muskler.

EU og Russland var medarrangører for konferansen sammen med USA. Kontaktgrupplandene var også til stede. Men Holbrooke levnet ingen tvil om at de virkelige forhandlingene ville bli ført av amerikanerne.¹²⁹ I forkant av konferansen hadde den amerikanske diplomaten gjort det klart at FN ikke fikk være en del av arrangørgruppen. Holbrooke var redd for at FNs deltakelse ville komplisere forhandlingene. Den amerikanske FN-ambassadøren Madeleine Albright fikk derfor i oppgave å holde FN unna konferansen. Ifølge Holbrooke utførte hun denne oppgaven på en glimrende måte.¹³⁰ Til slutt ble det bestemt at Thorvald Stoltenberg kun skulle delta i forhandlingene når de omhandlet spørsmålet om Kroatia.¹³¹ Dermed hadde USA parkert FN og Stoltenberg på sidelinjen.

”De første dagene hørte jeg ingenting fra Washington,” skriver Stoltenberg i *De tusen dagene*.¹³² Men det tok ikke lang tid før den kroatisk presidenten ønsket å diskutere det omstridte spørsmålet om Øst-Slavonia i Kroatia. Allerede 1. november ble det holdt møte mellom Milosević og Tudjman om dette. Da ble Stoltenberg og den amerikanske ambassadøren til Kroatia, Peter Galbraith, invitert til å være med. Men forhandlingene kom ingen vei. Amerikanerne bestemte derfor at Tudjman skulle reise tilbake til Kroatia for å fortsette forhandlingene med de lokale lederne der.¹³³ Dermed var Stoltenbergs opptreden i Dayton-forhandlingene over etter én dag. Fra nå av skulle forhandlingene om Øst-Slavonia foregå parallelt: De ble ledet av de amerikanske diplomatene Richard Holbrooke og Christopher Hill i Dayton, og av Galbraith og Stoltenberg i Kroatia.¹³⁴

¹²⁸ Holbrooke 1998: 233.

¹²⁹ Holbrooke 1998: 236.

¹³⁰ Holbrooke 1998: 202.

¹³¹ Holbrooke 1998: 201-202.

¹³² Stoltenberg og Eide 1996: 386.

¹³³ UD 307.30/105, 109-126, FN-delegasjonen i New York til UD, 2. november 1995.

¹³⁴ Holbrooke 1998: 240.

Ifølge Richard Holbrooke utviklet det seg en spesiell type diplomati under forhandlingene i Dayton. Metoden var å låse alle partene inne på militærbasen og ikke slippe dem ut før de hadde oppnådd enighet. Fordi alle delegasjonene bodde såpass nære hverandre inne på basen, kunne meglerne farte fram og tilbake mellom partene mange ganger i løpet av en dag. Denne formen for megling, såkalte ”proximity talks”, var risikabel. De amerikanske diplomatene hadde høye ambisjoner for konferansen: De måtte få til en endelig fredsavtale for Bosnia. De hadde satset alt på det at skulle gå.¹³⁵ Planen var å gjøre den gjeldende våpenhvilen om til en permanent fredsavtale. Deretter skulle det oppnås enighet om grunnloven og fundamentet for en multietnisk stat.

Det var mange spørsmål som skulle diskuteres. Amerikanere satt sin prestisje på at de skulle klare å skape en varig fredsløsning i Dayton. Om de ikke lyktes, ville supermakten tape ansikt. Flere observatører mente at amerikanerne hadde tatt seg vann over hodet. Men Holbrooke mente det var bedre å oppnå enighet om alle punkter, i stedet for å utelate de vanskeligste spørsmålene. Dette hadde blitt gjort ved tidligere fredsforøk, og meglerne hadde ikke lyktes med dette.¹³⁶ Her siktet amerikaneren til Owen og Stoltenbergs arbeidsmetode under Invincible-planen. ICFY-meglerne hadde da foreslått å opprette arbeidsgrupper for å løse de gjenstående spørsmålene etter at avtalen var signert. Dette var en taktikk Holbrooke ikke ville benytte seg av.

Forhandlingene i Dayton ble intense. Mange aktører var med og ville ha en stemme i prosessen. Carl Bildts EU-team besto av den norske folkerettseksperten Gro Nystuen, tre politiske rådgivere samt tre representanter fra EU-kommisjonen.¹³⁷ Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland hadde tilsvarende team. I tillegg til en betydelig større amerikansk gruppe, hadde de bosniske delegasjonene opp mot femti deltakere hver.¹³⁸ Etter noen dager fikk partene presentert en pakke med en ”General Framework Agreement” samt elleve tillegg. Forslaget, som var utarbeidet av amerikanerne, ble utgangspunktet for forhandlingene. Igjen skulle det vise seg at forhandlingene om kartet skulle bli de vanskeligste. Særlig var byene

¹³⁵ Holbrooke 1998: 232.

¹³⁶ Holbrooke 1998: 232-233. Forhandlingene i Dayton var hermetisk lukket for pressen. Det amerikanske utenriksdepartementet holdt pressekonferanser hvor de oppdaterte om forhandlingenes gang. Richard Holbrookes bok *To End a War* gir den mest detaljerte gjennomgangen av konferansen i Dayton, sett fra innsiden.

¹³⁷ Gro Nystuen var juridisk rådgiver hos den norske FN-delegasjonen i Genève. Stoltenberg og Eide 1996: 385.

¹³⁸ UD 307.30 105, 127-144, Genève til UD, 21. november 1995.

Sarajevo og Gorazde gjenstand for lange debatter. Da det helt mot slutten av konferansen ble oppnådd enighet om kartet, var derfor mye gjort.¹³⁹

Også når det gjaldt grunnloven fantes store sprik mellom delegasjonene. Det store spørsmålet var hvorvidt Bosnia skulle være en sterk sentralstyrt stat eller om landet skulle bestå av to relativt selvstendige enheter. Også politiske løsninger, som sammensetning av parlament og presidentskap, valgmetode og fordeling av poster i regjeringen, var komplisert. Bosnjakene og kroatene ønsket at sentralregjeringen skulle ha så mye makt som mulig. De bosniske serberne derimot ønsket at kun utenrikspolitikken skulle styres av sentralmakten. De første ni dagene på den amerikanske flybasen klarte ikke forhandlerne å bringe partene noe særlig nærmere hverandre.¹⁴⁰

Den endelige fredsavtalen

12. november opplevde forhandlerne et lite gjennombrudd, da avtalen om Øst-Slavonia ble undertegnet. Avtalen, som var forhandlet fram parallelt i Kroatia og Dayton, ga de fastlåste Bosnia-forhandlingene et dytt i riktig retning.¹⁴¹ Etter ni nye dager med forhandlinger ble endelig de bosniske serberne, kroatene og bosnjakene enige. Det sterke amerikanske presset, de utallige møtene både dag og natt, hadde gitt resultater. 21. november 1995 signerte partene den endelige fredsavtalen i Dayton. Selve rammeavtalen var ganske kortfattet, men hadde elleve omfattende tillegg.¹⁴² Avtalen tok for seg det militære aspektet ved fredsavtalen, regional stabilisering, valg, menneskerettigheter, flyktninger og en ny grunnlov. Republikken Bosnia-Hercegovina skulle fortsette som en suveren stat. Men, republikken skulle bestå av to enheter: Føderasjonen Bosnia-Hercegovina fikk 51 prosent av territoriet, mens Den serbiske republikken (Republika Srpska) fikk 49 prosent. Hovedstaden Sarajevo skulle ligge i føderasjonen, altså i det som var alliansen mellom bosnjaker og kroater.¹⁴³

Dayton-avtalen tok for seg hvordan sentralregjeringen skulle ha ansvaret for utenrikspolitikk, utenrikshandel, toll, innvandring, pengepolitikk, kommunikasjoner og luftkontroll.

¹³⁹ UD 307.30 105, 127-144, Genève til UD, 21. november 1995.

¹⁴⁰ Holbrooke 1998: 261.

¹⁴¹ Holbrooke 1998: 267. Denne prosessen vil jeg for øvrig ta for meg i kapittel 6.

¹⁴² UD 307.30/105, 127-144, FN-delegasjonen i New York til UD, 21. november 1995. En oppsummering av avtalen er tilgjengelig her: <http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/dayton.html> (23.02 2010).

¹⁴³ For kartinndelingen, se vedlegg nr. 6.

Presidentrådet skulle bestå av tre medlemmer, en fra Den serbiske republikken og to fra føderasjonen. Innen 6-9 måneder skulle frie valg avholdes, under observasjon av Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa, OSSE. En menneskerettskommisjon med en ombudsmann skulle overvåke eventuelle brudd på menneskerettighetene. FNs sikkerhetsråd forpliktet seg til å oppheve våpenembargoen mot Bosnia og handelsboikotten mot Serbia. I tillegg forpliktet partene seg til å samarbeide med Den internasjonale krigsforbryterdomstolen i Haag om pågripelse av krigsforbrytere.¹⁴⁴

Den endelige fredsavtalen for Bosnia var et kompromiss mellom partene. Samtidig inneholdt avtalen flere svakheter, ifølge den norske professoren Svein Mønnesland. Bosnia skulle være en enhetlig stat, samtidig som den var delt i to enheter med utstrakte fullmakter. Dette svekket de politiske organene. Et annet problem var at avtalen var basert på den etniske rensningen som foregikk under krigen. Til tross for at avtalen skulle motarbeide denne rensningen, fikk de tre bosniske gruppene hver sin dominerende rolle i de respektive delene. Et annet problem, slik Mønnesland så det, var hvordan det var lagt opp til at bosnjakene og kroatene skulle samarbeide innad i føderasjonen. For mens bosnjakene ønsket en mest mulig enhetlig politikk, ønsket kroatene selvstyre og integrering med Kroatia.¹⁴⁵ Men til tross for disse motsetningene, klarte Dayton-avtalen tross alt å gi Bosnia en skjør fred. Etter tre og et halvt år med krig fikk landet sin endelige fredsavtale.

Den formelle undertegnelseseremonien fant sted i Paris 14. desember 1995. Milosević, Tudjman og Izetbegović signerte dokumentet under den høytidelige seremonien. Både Bill Clinton, den franske presidenten Jacques Chirac og flere andre sentrale statsledere var til stede. Også Thorvald Stoltenberg deltok på seremonien i Paris. Men denne gangen var ikke nordmannen i mediernes søkelys. FN hadde ikke vært en sentral aktør i utformingen av Dayton-avtalen og var heller ikke tiltenkt noen stor rolle i gjennomføringen av avtalen. Det var den nyopprettede IFOR-styrken, under NATO-kommando, som var ansvarlig for at den militære delen av avtalen ble iverksatt. Det var tydelig at Richard Holbrooke ikke tilegnet FN stor ære for fredsavtalen. Den amerikanske sjefsforhandleren fant det merkelig at ” a man

¹⁴⁴ Mønnesland 2006: 342-344.

¹⁴⁵ Mønnesland 2006: 344.

whose actions had contributed so little to the ending of the war, Boutros Boutros-Ghali,” skulle holde tale under seremonien i Paris.¹⁴⁶

For den norske fredsmegleren var oppdraget avsluttet. Det siste året hadde Stoltenbergs rolle i Bosnia-forhandlingene vært marginal. Det ble undertegningen av den endelige fredsavtalen et bevis på. Etter tusen dager i jobben var Stoltenberg sliten. Han tok en avskjedsrunde med sine medarbeidere i Genève og besøkte gamle kjente i det tidligere Jugoslavia.¹⁴⁷ Den 64 år gamle politikeren fikk vende hjem til ny jobb som Norges ambassadør i Danmark.

¹⁴⁶ Holbrooke 1998: 322.

¹⁴⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 398-399.

6 Parallele forhandlinger i Kroatia

Konflikten i Bosnia hadde tatt det meste av Thorvald Stoltenbergs oppmerksomhet. Men ICFY-meglerne hadde også ansvaret for å finne en løsning på konflikten i naborepublikken Kroatia. I januar 1992 hadde en våpenhvileavtale blitt forhandlet fram av FN-megleren Cyrus Vance. Etter det hadde 14 000 FN-soldater vært utplassert i fire forskjellige sektorer i Kroatia for å stabilisere situasjonen.¹ Våpenhvilen sikret likevel ingen stabil fred mellom den serbiske befolkningen og de kroatiske myndighetene. Situasjonen var fortsatt spent i de områdene av landet som de kroatiske serberne hadde erobret under krigen. Befolkningen, som kalte seg Krajina-serbere, hadde i 1991 utropt en egen republikk og kontrollerte med det en tredjedel av Kroatias territorium.²

Krajina-republikken var et problem for den unge kroatiske staten. Den kuttet Kroatias viktigste veg- og jernbaneforbindelser både østover og sørover. Til tross for det internasjonale nærværet var de serbisk-kontrollerte områdene langt fra demilitarisert. Da Thorvald Stoltenberg ankom Balkan i mai 1993, ga han Knut Vollebæk hovedansvaret for Kroatia-forhandlingene. Den erfarne KrF-politikeren og diplomaten fikk representere FN i den internasjonale fredskonferansen for det tidligere Jugoslavia. Med seg hadde han den tyske ambassadøren Gehrt Ahrens fra EU samt en ung britisk rådgiver, Charles McLeod.³

Etter et halvt år i meglerjobben ble Knut Vollebæk erstattet av Kai Eide. I løpet av til sammen tre og et halvt år ble flere våpenhviler forhandlet fram, og like mange brutt. Gjennom utallige forsøk prøvde meglerne å få partene til å inngå økonomiske og politiske avtaler som kunne bedre forholdet mellom de to gruppene i Kroatia. Først i 1995 ble den endelige fredsavtalen signert. Hvilken rolle spilte de norske aktørene under forhandlingene i Kroatia i perioden

¹ Mønnesland 2002: 320; Stoltenberg og Eide 1996: 145.

² Ramet 2002: 163; Mønnesland 2006: 316-321.

³ Stoltenberg og Eide 1996: 152.

1993 til 1995? Hvilke planer ble lagt fram, og hvordan ble forhandlingene ført? Hvilken rolle spilte de norske meglere i utformingen av den endelige fredsavtalen her?

Vollebæk tar tak

Knut Vollebæk ankom Balkan i juni 1993 etter at Jan Egeland hadde reist tilbake til sin jobb i Utenriksdepartementet. Under sitt første forhandlingsmøte med kroatene og serberne forstod Vollebæk at oppdraget kom til å bli vanskelig. Det eneste de ble enige om var at de skulle møtes igjen.⁴ I løpet av juni og juli arrangerte Vollebæk flere møter. Til tross for at både kroatene og serberne troppet opp med store delegasjoner, virket det ikke som om de var interessert i å inngå noen forpliktende avtaler. De var mest opptatt av å fremme sin egen agenda, skrev Vollebæk i en rapport til Stoltenberg.⁵

Det var spesielt i områdene utenfor FN-sonene at kampene mellom serberne og kroatene pågikk. Til tross for våpenhvilen hadde kroatene i januar 1993 gått til angrep på Maslenica-broen ved Adriaterhavet. Dette området var strategisk viktig for kroatenes forbindelse mellom den nordlige og sydlige delen av landet.⁶ I midten av juli ble partene imidlertid enige om noen punkter. Gjennom Erdut-avtalen forpliktet Kroatia seg til å trekke sine militære styrker tilbake fra området ved Maslenica-broen samt at den ble satt under UNPROFOR kontroll. Krajina-serberne skulle også holde seg unna dette området.⁷ Til tross for denne avtalen fortsatte offensiven gjennom sommeren, og Vollebæk drev skytteldiplomati for å forsøke å forhandle fram en våpenhvile. Den kroatiske regjeringen truet med å ta saken i egne hender dersom ikke FN klarte å levere tilbake de okkuperte områdene innen utgangen av det gjeldende UNPROFOR-mandatet. Serberne på sin side, insisterte på at kroatene måtte trekke seg tilbake før noen avtaler kunne inngås.⁸ De kroatiske myndighetene var svært misfornøyd med at FN ikke hadde lyktes i å demilitarisere områdene og la flyktningene vende tilbake. Etter hvert

⁴ Stoltenberg og Eide 1996: 153.

⁵ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia Vol 1", Vollebæk til Owen/Stoltenberg 7. juli 1993.

⁶ Mønnesland 2002: 320.

⁷ UD 254.222, 2, FN-delegasjonen i New York til UD, 30. juli 1993; Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "H1 Vol.1 Agreements June 93-March 94", Agreement, 16. juli 1993.

⁸ UD 254.222, 2, Vollebæk til Stoltenberg, 26. august 1993.

utviklet det seg en spenning mellom de to partene, og det var så vidt Kroatia gikk med på å forlenge FNs mandat i oktober 1993.⁹

Et stridsspørsmål omhandlet de såkalte 802-områdene. Ifølge resolusjon 802 vedtatt 25. januar 1993 skulle de kroatisk styrkene trekke seg ut av disse områdene. Til tross for dette forekom kamphandlinger og flere UNPROFOR-soldater var blitt skadet.¹⁰ I prinsippet hadde begge partene vedtatt denne resolusjonen i april.¹¹ Realiteten på bakken var imidlertid en annen.

Vollebæk kunne rapportere om at forhandlingene gikk framover. Samtidig fryktet den norske meglere at partene spilte et spill mens de egentlig rustet opp militært.¹² For gjennom det siste halvåret hadde flere våpenhviler blitt signert. Men avtalene hadde enten ikke blitt ratifisert eller simpelthen bare blitt ignorert. Vollebæk var derfor smertelig klar over hvilke vanskelig oppgave han sto overfor. Og det var med god grunn han fryktet at kroatene ville ta i bruk makt for å løse problemene.¹³ Kroatia slet både økonomisk og politisk på grunn av den geografiske delingen mellom nord og Dalmatia, som var kystområdene i sør. Det var flere som mistenkte at kroatisk myndigheter ville ta saken i egne hender for å få bukt med de store politiske og økonomiske problemene landet sto overfor.¹⁴

Mens Stoltenberg og Owen drev intense forhandlinger om tredelingen av Bosnia, holdt Vollebæk flere møterunder med kroatene og Krajina-serberne i august 1993. Etter hvert ble imidlertid en ny aktør aktiv i forhandlingsprosessen: Den amerikanske ambassadøren til Kroatia, Peter Galbraith. Knut Vollebæk rapporterte til Stoltenberg at han hadde hatt et møte med ambassadøren i Zagreb. Møtet var preget av en overraskende dårlig atmosfære, skrev Vollebæk. Galbraith hadde gitt klart uttrykk for at USA støttet Kroatia i sine forsøk på å løse det de anså som interne problemer. Det betydde i prinsippet at amerikanerne støttet kroatenes ønske om å innlemme Krajina-områdene i Kroatia. Vollebæk var overrasket over den steile amerikanske holdningen. Det virket ikke som om USA hadde tiltro til ICFY, FN og UNPROFORs evner til å løse konflikten gjennom forhandlinger.¹⁵

⁹ Mønnesland 2002: 320.

¹⁰ Sikkerhetsrådets resolusjon 802, 25. januar 1993. Tilgjengelig på <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/049/10/IMG/N9304910.pdf?OpenElement> (1.03.10).

¹¹ UD 254.222, 2, FN-delegasjonen i New York til UD, 6. april 1993.

¹² UD 254.222, 2, Vollebæk til Stoltenberg, 26. august 1993.

¹³ UD 254.222, 2, Vollebæk til Stoltenberg, 26. august 1993.

¹⁴ UD 254.222, 2, Vollebæk til Stoltenberg, 25. august 1993.

¹⁵ UD 254.222, 2, Vollebæk til Stoltenberg, 25. august 1993.

Dette viser at det tidlig var et mistillitsforhold mellom den amerikanske ambassadøren og ICFYs meglere i Kroatia. Det kom tydelig fram i brevet fra Vollebæk at USA hadde en annen tilnærming til konflikten enn hva ICFY- meglerne hadde. Amerikanerne ønsket å gi konflikten minst mulig oppmerksomhet. Ved å betegne den som et innenrikspolitisk anliggende kunne de fraskrive seg mye ansvar. USA hadde ellers ingen klare retningslinjer i sin politikk overfor Kroatia. I den grad Balkan ble viet oppmerksomhet i Clinton-administrasjonen, var det Bosnia som stod på agendaen.¹⁶ Peter Galbraith kom til Kroatia som USAs første ambassadør 26. juni 1993. Det var ingen enkel oppgave den relativt unge ambassadøren sto overfor: 42-åringen ble ansvarlig for å lede amerikansk politikk i den nyopprettede republikken. For Galbraith ble det til tider en frustrerende oppgave, da han hadde få retningslinjer å følge fra Washington. Ifølge Galbraith selv var det eneste han hadde å jobbe ut i fra den amerikanske erklæringen om at de støttet Kroatias territoriale integritet.¹⁷ Med dette ønsket USA å gi et tydelig signal om at de ikke ville anerkjenne landområder som var erobret med makt, enten det gjaldt serberne i Krajina eller i Bosnia. Samtidig lå det i dette en støtteerklæring til kroatene.

Situasjonen i Kroatia var langt fra stabil. 9. september 1993 rapporterte den norske ambassaden i Zagreb om et kroatisk angrep mot Krajina-serberne i den såkalte Medak-lommen. Ifølge ambassaden var angrepene fra den kroatisk hær godt planlagt og koordinert. Henrettelsene og de fysiske ødeleggelsene var systematiske og omfattende, og det ble regnet som bevist at serbere hadde blitt planmessig drept.¹⁸ Situasjonen i området var spent, men etter hvert gikk de kroatisk myndighetene og Krajina-serberne med på å signere enda en våpenhvile.¹⁹ Den urolige situasjonen førte til reaksjoner fra både Frankrike og Tyskland. De ønsket å invitere partene til Strasbourg for å forsøke å løse opp den fastlåste situasjonen.²⁰ Men Knut Vollebæk og Thorvald Stoltenberg ville det annerledes. De ønsket i stedet å invitere dem til Norge.²¹

¹⁶ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹⁷ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹⁸ UD 254.222, 2, Zagreb til UD, 8. oktober 1993.

¹⁹ UD 254.222, 2, Zagreb til UD, 15. september 1993.

²⁰ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 1", Vollebæk/Ahrens til Stoltenberg/Owen, 23. september 1993.

²¹ Stoltenberg og Eide 1996: 156.

Hemmelige forhandlinger på Beitostølen

I slutten av oktober bestemte Vollebæk og Stoltenberg seg for at de ønsket å arrangere hemmelige forhandlinger i Norge. ”Dette ville gi oss anledning til å forhandle uten hele tiden å ha neste pressekonferanse i tankene. Og det ville gi oss tid,” skrev Stoltenberg.²² Hvorfor ønsket meglernes å ta i bruk taktikken med hemmelige forhandlinger? Og hvorfor akkurat i Norge? Her spilte Stoltenbergs bakgrunn fra tidligere fredsforhandlinger inn. To måneder tidligere hadde en fredsavtale mellom palestinere og israelere blitt signert i Oslo. Etter intense hemmelige forhandlinger, tilrettelagt av et knippe norske aktører, ble avtalen signert 20. august 1993.²³ Før Stoltenberg begynte sitt megleroppdrag på Balkan hadde han vært aktiv i denne forhandlingsprosessen. Den norske meglere var sterkt inspirert av suksessen med den hemmelige Oslo-kanalen.²⁴ Med denne hadde Norge vist at en liten stat kunne spille en viktig rolle som tilrettelegger og fredsmegler. Og nordmennene hadde i tillegg høstet mye ros for innsatsen de la ned under Midtøsten-forhandlingene.²⁵

Thorvald Stoltenberg hadde lenge ønsket å prøve ut konseptet med hemmelige møter. Nå hadde han mulighet til å prøve ut taktikken i en mindre skala.²⁶ Og det var ikke vanskelig å få klarsignal fra norske myndigheter når det gjaldt å tilrettelegge for forhandlingene. Jan Egeland, som hadde vært Stoltenbergs nære medarbeider og selv en aktiv aktør i Midtøsten-forhandlingene, ga meglernes grønt lys. Utenriksdepartementet ville stille sitt apparat til rådighet. Dermed var det duket for hemmelige forhandlinger i Norge, denne gangen med delegasjoner fra Kroatia.²⁷

Vollebæk og Stoltenberg ønsket å legge forhandlingene til et avsidesliggende sted. Valget falt på Beitostølen. Kroatene og serberne takket ja til å delta på konferansen. Men delegasjonene fikk ikke vite hvor forhandlingene skulle finne sted. Ikke før flyet lettet fra Budapest 1.

²² Stoltenberg og Eide 1996: 156.

²³ Waage 2004: 140.

²⁴ Intervju med Stoltenberg, 1. april 2010.

²⁵ Den israelske forhandlingslederen Uri Savir uttrykte blant annet etter signeringen at ”Without Norway, this historical declaration would not have been reached here today. The Oslo spirit- this special harmony you convey to us, between man, nature and conduct- was contagious in creating a new Middle East spirit. You are peacemakers in the true sense of the word, facilitating peace for the sake of peace itself.” Sitat hentet fra Waage 2004: 140.

²⁶ Møgster Moen 2009: 87.

²⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 156-157.

november 1993 fikk deltakerne vite at de skulle til Norge. Mange av deltakerne ble skuffet over de lite spennende omgivelsene som møtte dem på Fagernes flyplass.²⁸

Vel fremme på Beitostølen kunne forhandlingene om våpenhvile starte. Dette arbeidet ble ledet av den svenske generalen Bo Pellnäs fra UNPROFOR. Den serbiske delegasjonen ble ledet av Krajina-republikkens ”president” Goran Hadžić. Kroatene ble ledet av Hrvoje Sarinić, sjefen for det nasjonale sikkerhetskontoret i Zagreb. I tillegg til våpenhvilen ble politiske og økonomiske spørsmål diskutert. Det kom fram mange positive forslag, og partene var enige om betydningen av åpningen av veier, strømanlegg og vannforsyninger.²⁹ Etter to dager med forhandlinger i den norske fjellheimen så det ut til at en våpenhvile var innen rekkevidde. Helt til den kroatisk delegasjonen leste høyt fra et brev de hadde mottatt av president Franjo Tudjman.

Tudjman erklærte nemlig at kroatene ikke ville inngå forhandlinger om noe som kunne skade Kroatias territoriale integritet og suverenitet.³⁰ Krajina-serberne tolket dette negativt. De hadde ingen ønsker om å bli innlemmet i Kroatia. Selv om dette var gammelt nytt, kompliserte det de pågående forhandlingene. Konferansen nærmet seg et sammenbrudd. Samme kveld ble en av Krajina-serberne observert gående ut av hotellet. Jarčević, Krajina-republikkens ”utenriksminister”, spaserte bort til en telefonkiosk og ringte til det han trodde var Norges fremste TV-kanal, TV Norge.³¹ Han inviterte til pressekonferanse. Dagen etter var media på plass, og dermed var de hemmelige forhandlingene på Beitostølen avslørt. Nordmennene hadde ikke lyktes med å bringe kroatene og serberne nærmere en fredsavtale.³²

I løpet av høsten ble det holdt ytterligere tre hemmelige forhandlingsrunder. Disse møtene hadde en treleddet strategi: Først å få til en våpenhvile, deretter diskutere de økonomiske spørsmålene og til slutt en politisk løsning. Men ingen av møtene ga resultater. En av grunnene var den usikre politiske situasjonen i Krajina-republikken. Der skulle det holdes

²⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 157. Stoltenberg var ikke med på de hemmelige forhandlingene i Norge. Han var travelt opptatt med å redde restene av Invincible-planen. Møgster Moen 2009: 88; Intervju med Stoltenberg, 1. april 2010.

²⁹ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”ICFY 24 May 93-15 April 94”, Vollebæk til Stoltenberg, 4. november 1993.

³⁰ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”H4 Vol.2”, Peace Initiative of the President of the Republic of Croatia Dr. Franjo Tudjman, 2. november 1993.

³¹ Jeg bruker anførselstegn ved betegnelse av de politiske lederne for Krajina fordi republikken aldri ble anerkjent internasjonalt.

³² Stoltenberg og Eide 1996: 157-158.

valg før jul, og dette stjal mye av oppmerksomheten.³³ I januar 1994 ble det klart at Milan Martić ble valgt til ny president i utbryterrepublikken. Dette var en mann Serbias president Slobodan Milosević hadde full kontroll over. Båndene mellom Serbia og Krajina-serberne var sterke.³⁴ Det var ingen tvil om at serberne i Kroatia ønsket å knytte seg til moderrepublikken Serbia og den serbiske utbryterrepublikken i Bosnia. For å oppnå dette var de avhengig av Serbias og Milosevićs støtte.³⁵

Nytt år, ny forhandler

Rett før jul 1993 trakk Knut Vollebæk seg som megler. Det hadde lenge vært klart at diplomaten bare ville ta et halvt år i jobben. Den norske meglere var sliten etter hektiske måneder med intense forhandlinger, som ikke hadde gitt resultater.³⁶ Stoltenberg utpekte dermed sin tidligere kollega i Utenriksdepartementet, Kai Eide, til å overta meglerjobben.³⁷ Eide kom fort inn i sin nye rolle som forhandler i Kroatia. Allerede 5. januar 1994 sendte han et brev til lederne for ICFY og redegjorde for forhandlings situasjonen. I brevet lanserte Eide en ny strategi for å sette fortgang i prosessen. Den norske meglere mente det var viktig å involvere all ekspertise fra både UNPROFOR og ICFY. Han ønsket at lederne for fredskonferansen, David Owen og Thorvald Stoltenberg, skulle engasjere seg mer i Kroatia. I motsetning til konflikten i Bosnia, hadde ikke konflikten i Kroatia fått mye oppmerksomhet fra høyere politisk hold.³⁸ Strategien om å trekke inn de sentrale aktørene var bevisst fra Eides side. Han ønsket med dette å få fortgang i forhandlingsprosessen.³⁹

I tillegg til å involvere Owen og Stoltenberg, foreslo Eide at det skulle opprettes en styregruppe i Zagreb for å sikre at forhandlingene ble mer samkjørte. Eide foreslo at denne gruppen skulle styres av ICFYs representant i Kroatia, som skulle koordinere alle meglingsforsøk både på militært og sivilt nivå.⁴⁰ Med andre ord foreslo Eide at han selv skulle

³³ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 1", Eide/Ahrens/McLeod til ICFY/SRSG, 23. januar 1994.

³⁴ Mønnesland 2006: 321.

³⁵ UD 254.222, 3, Beograd til UD, 7. januar 1994.

³⁶ Knut Vollebæk beskriver det på denne måten: "Etter seks måneder hadde jeg ikke mye kreativitet igjen. Jeg følte meg temmelig oppbrukt." Sitat hentet fra Møgster Moen 2009: 86.

³⁷ Intervju med Stoltenberg, 1. april 2010.

³⁸ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia", Eide til SRSG/ICFY, 12. januar 1994.

³⁹ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁴⁰ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia", Eide til SRSG/ICFY, 12. januar 1994.

få det overordnede ansvaret for forhandlingene. Den norske meglere ønsket utvilsomt å styrke både forhandlingssituasjonen, men også sin egen posisjon. Hittil hadde forhandlingene om våpenhvile mellom partene foregått på militært nivå, ledet av FNs militære gruppe. Men våpenhvileforhandlingene var ikke bare et militært anliggende. De ble også påvirket av den politiske situasjonen. Derfor ønsket Eide at en representant fra ICFY også skulle delta i disse møtene.⁴¹

De økonomiske forhandlingene burde imidlertid ledes av ICFY, mente Kai Eide. Samtidig var det ekstra viktig at EU, gjennom David Owen, ble sterkt involvert på dette området. EU hadde nemlig den økonomiske kapasiteten som skulle til for å kunne oppnå praktiske resultater og var gode å ha med i gjennomføringen av en økonomisk avtale.⁴² Eide forsøkte bevisst å trekke inn aktører som kunne påvirke prosessen. Selv hadde han, som relativt ung diplomat, lite gjennomslagskraft hos de mektige aktørene. Dette var en av grunnene til at han ønsket å involvere Owen og Stoltenberg i forhandlingene.⁴³

Kai Eide drev hektisk møtevirksomhet både i Knin, Krajina-serbernes ”hovedstad”, og i Zagreb. Den norske meglere valgte å fokusere på konkrete spørsmål, knyttet til veier, landbruk, energi og enkelte momenter i våpenhvileavtalen.⁴⁴ Dette var en bevisst forhandlingsstrategi fra Eides side. Poenget var å dele forhandlingene inn i tre trinn. Først skulle en våpenhvile etableres, deretter skulle de økonomiske løsningene på plass for til slutt den politiske avtalen. Den norske meglere mente dette var den beste strategien for å løse konflikten i Kroatia. Ved å skape gjensidig avhengighet mellom kroatene og Krajina-serberne ville det skape økonomisk vekst i områdene. Dette ville også senke spenningsnivået og gjøre det enklere å finne en politisk løsning, mente Eide.⁴⁵

Flere aktører

Kai Eide forstod betydningen av å involvere flere aktører i den diplomatiske prosessen. Men David Owen og Thorvald Stoltenberg var travelt opptatt med forhandlingene i Bosnia, og

⁴¹ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia”, Eide til SRS/ICFY, 12. januar 1994.

⁴² Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia”, Eide til SRS/ICFY, 12. januar 1994.

⁴³ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁴⁴ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia vol 1”, Eide til Stoltenberg/Owen, 7. februar 1994.

⁴⁵ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

konflikten i Kroatia ble ikke prioritert fra deres side. Amerikanerne og russerne var begge mektige aktører som hadde innflytelse på de stridende gruppene i Kroatia. USA hadde sterke bånd til Kroatia og hadde mulighet til å sette president Tudjman under press. Det samme gjaldt russerne og deres forhold til serberne. Dermed ble USA og Russland viktige bidragsytere i forhandlingsprosessen.⁴⁶ Med sin makt og tilstedeværelse hadde de større innflytelse på partene enn hva Kai Eide og ICFY kunne drømme om. Et annet viktig moment var at Krajina-serberne nektet å føre forhandlinger på kroatisk territorium. De kunne derimot godta et møte på den russiske ambassaden i Zagreb. Dermed ble samarbeidet med russerne ekstra viktig.⁴⁷

Båndet mellom russerne og deres slaviske brødre i Serbia og Kroatia skulle vise seg å bli viktig. Da den russiske viseutenriksministeren Vitaly Churkin inviterte serberne til våpenhvileforhandlinger i den russiske ambassaden i Zagreb, var svaret ja. 22. mars 1994 var kroatene og Krajina-serberne på plass. Peter Galbraith var også til stede. Den amerikanske ambassadøren hadde enda ikke vært særlig aktiv i forhandlingsprosessen i Kroatia, men vært travelt opptatt med Bosnia. Galbraith hadde blant annet vært sentral i arbeidet med å skape alliansen mellom de bosniske kroatene og bosnjakene som ble sluttstilt i mars 1994.⁴⁸ Amerikaneren hadde ansett den diplomatiske prosessen i Kroatia som mindre viktig.⁴⁹ Etter hvert skulle amerikaneren få en stadig mer sentral rolle også her.

Etter hele tretten timer med forhandlinger på den russiske ambassaden var mange viktige spørsmål diskutert. Møtet ga håp om en ny våpenhvile. Den største uenigheten gikk ut på at begge parter ønsket å beholde sitt politi på sine sider av konfrontasjonslinjen. Den foreliggende avtalen krevde imidlertid at begge måtte forlate denne sonen.⁵⁰ Kroatene og Krajina-serberne fikk derfor en uke på seg til å godkjenne avtalen.

Det så ut til at den amerikanske og russiske deltakelsen bidro til å sette fart i forhandlingene. Da partene møttes igjen ble de til slutt enige om en våpenhvile.⁵¹ Våpenhvileavtalen skulle bli

⁴⁶ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁴⁷ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁴⁸ Washington-avtalen ble underskrevet 18. mars 1994 og skapte en allianse mellom bosnjakene og de bosniske kroatene som er gjeldende den dag i dag. Avtalen fikk slutt på kampene mellom de to gruppene i Bosnia, og påvirket konfliktbildet kraftig. For mer om avtalen se kapittel 5.

⁴⁹ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

⁵⁰ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia", ICFY notat, 22. mars 1994.

⁵¹ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "H1 Vol.1 Agreements June 93-March 94", Ceasefire agreement, 29. mars 1994.

den lengste under konflikten i det tidligere Jugoslavia og varte i hele tretten måneder.⁵² Avtalen, som gjaldt fra 4. april 1994, bidro til å roe situasjonen i Kroatia. FN-styrker ble utplassert langs en demarkasjonslinje mellom de stridende styrkene. Innen utgangen av mai kunne UNPROFOR rapportere om en generell stans av fiendtligheter og at våpen hadde blitt trukket tilbake fra de linjene som var bestemt. Våpenhvileavtalen ga meglernes håp om framskritt også i de økonomiske og politiske spørsmålene. Men det skulle vise seg vanskelig å få samlet kroatene og serberne rundt samme bord igjen.⁵³

Krajina-serberne bestemte seg nemlig for at de ikke lenger ønsket å forhandle på kroatisk territorium overhodet. Den russiske ambassaden var heller ikke et ønsket møtested. Dermed ble den største utfordringen for meglernes å bringe partene sammen igjen, til et sted som begge kunne akseptere.⁵⁴ Kai Eide og Peter Galbraith holdt flere møter med de ulike forhandlingslederne for å diskutere de økonomiske spørsmålene. I juni så det ut til at Krajina-serberne var rede for nye forhandlinger. Men rett før møtet skulle starte ombestemte de seg. Kai Eide og de andre meglernes var svært misfornøyde med denne ubesluttsomme atferden. Eide var frustrert og påpekte at det nå var opp til serberne hvorvidt prosessen skulle fortsette.⁵⁵

Hos Krajina-serbernes president Martić falt ikke Eides uttalelse i god jord. Serberlederen uttrykte stor misnøye med ICFY og deres opptreden. Ifølge Martić var ICFY-meglernes på kroatenes side og opptrådte ikke nøytralt. Martić mente at spesielt Kai Eide hadde mistet troverdighet som megler. På den måten la Krajina-lederen ansvaret for den fastlåste situasjonen over på Eide.⁵⁶

Men Martićs syn var ikke representativt for alle de serbiske politikerne. ”Statsminister” Borislav Mikelić uttalte at han tok avstand fra presidentens uttalelser. Dermed var det han som fortsatte dialogen med Kai Eide.⁵⁷ Denne situasjonen var beskrivende for det uoversiktlige politiske bildet som preget Krajina-republikken. Lederskapet var skiftende, og det var til tider vanskelig for meglernes å vite hvem de skulle forholde seg til. Kai Eide

⁵² Stoltenberg og Eide 1996: 196-197.

⁵³ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia vol 1”, Eide til Stoltenberg/Owen, 16. september 1994.

⁵⁴ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia”, Ambassador Kai Eide Speaking notes for the Force Commander’s Conference on Croatia, 30. mai 1994.

⁵⁵ UD 307.30/ 126, 1, pressekonferanse i UNPROFORs hovedkvarter i Zagreb, 16. juni 1994.

⁵⁶ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia vol 1”, Eide til Stoltenberg/Owen, 17. juni 1994.

⁵⁷ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia”, notat Kai Eide, 28. juli 1994.

karaktariserte lederne som ”en gjeng med gærninger” og mente at Milosevic etter hvert mistet styringen over lederskapet i Krajina-republikken.⁵⁸

I august 1994 lyktes det endelig meglere å samle partene. Under et hemmelig møte i Knin møtte representanter fra den kroatisk regjering med Mikelić og Milan Babić. Det ICFY-ledede møtet ga gode resultater. Etter fire måneder uten forhandlinger forpliktet partene seg til å åpne dialogen igjen. Flere arbeidsgrupper ble opprettet for å ta seg av de ulike spørsmålene.⁵⁹

Parallele forhandlinger

Det var ikke bare ICFY som drev forhandlingene i Kroatia framover. Flere aktører ville gjerne spille en rolle i fredsprosessen. FNs spesialutsending og øverste sjef for FN-styrkene, Yasushi Akashi, drev i perioder egne forhandlinger med kroatene og serberne. I august 1994 hadde han flere møter med ledere på høyt politisk nivå, blant annet med den kroatisk presidenten Franjo Tudjman. Et resultat av disse forhandlingene var at Krajina-serberne skulle åpne sine vannsystemer.⁶⁰ Store deler av Kroatias infrastruktur hadde blitt ødelagt under krigen i 1991, og blant annet hadde mange byer problemer med vannforsyningen. Å få disse systemene i gang igjen var derfor viktig for oppbygningen av landet.⁶¹ De parallelle forhandlingene ble stadig hyppigere og førte til et noe rotete forhold mellom Akashi og de andre meglere. Ifølge Kai Eide var det et generelt problem at det var flere aktører som ville spille en rolle i fredsforhandlingene. Den norske meglere siktet spesielt til Akashi som utover i 1995 stadig forsøkte å komme med politiske initiativ. UNPROFOR-sjefen ”reiste og besøkte Tudjman på Brioni og kom med sine egne utspill uten at vi var kjent med det [...] da begynte det å bli trøblete,” mente Eide. Den norske meglere antok at Akashi ikke følte seg helt komfortabel i rollen som militær sjef og at han derfor forsøkte å spille en politisk rolle.⁶²

Hvorfor foregikk forhandlingene i Kroatia på ulike nivåer? Det kan nærmest virke som om det var et visst konkurranseelement mellom de ulike meglere. I utgangspunktet skulle ICFY,

⁵⁸ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁵⁹ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia vol 1”, Eide til Stoltenberg, 6. august 1994.

⁶⁰ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia”, press statement by the Special Representative of the Secretary-General for the Former Yugoslavia Mr Yasushi Akashi, august 1994.

⁶¹ Stoltenberg og Eide 1996: 151.

⁶² Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

etter hvert i samarbeid med Peter Galbraith og russerne, være ansvarlig for at fredsprosessen ble drevet framover. På samme tid var UNPROFOR til stede med militære eksperter som var viktige da våpenhvile skulle drøftes. Til tider samarbeidet det militære forhandlingsteamet godt med Eide når det gjaldt disse spørsmålene. Men av og til kom det til syne et motsetningsforhold mellom alle som ønsket å bidra i fredsforhandlingene. Aktørene gikk nærmest i beina på hverandre i forsøket på å skape fred.⁶³

Økonomisk avtale

I løpet av høsten involverte David Owen og Thorvald Stoltenberg seg mer direkte i forhandlingene i Kroatia. De to ICFY-meglerne hadde ikke lenger så mye å gjøre i Bosnia etter at de internasjonale aktørene involverte seg stadig sterkere.⁶⁴ Mye av høsten hadde blitt brukt på å etablere grenseovervåkingen mellom Serbia og Bosnia. Det var viktig for forhandlingssituasjonen i begge landene. Nå hadde de to meglerne mer tid de kunne bruke på forhandlingene i Kroatia.⁶⁵ De involverte seg derfor i den økonomiske avtalen som var i ferd med å bli forhandlet fram.

Grensestengningen hadde bidratt til å gjøre forholdene for Krajina-serberne stadig vanskeligere.⁶⁶ Den økonomiske situasjonen var presset. Flyktninger strømmet inn fra Bihac i Nord-Bosnia, og drivstoff kom ikke lenger gjennom fra Serbia.⁶⁷ Dette ga meglerne et sterkt kort. På grunn av den pressede situasjonen serberne var i, truet meglerne med å stanse også all oljetilførselen fra Serbia til Krajina-områdene om de ikke deltok i forhandlinger.

Meglerne tok altså i bruk trusler for å få partene tilbake i dialog.⁶⁸ Og det viste seg at truslene hjalp. I slutten av oktober møttes partene på flyplassen i Zagreb. I tillegg til Owen og Stoltenberg var både den amerikanske og russiske ambassadøren med på møtet. Meglerne konsentrerte seg mest om de konkrete spørsmålene som trengte en løsning. Åpning av

⁶³ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010. Eide bekreftet at det tidvis var et problem at det fantes to separate enheter som skulle føre forhandlinger. Om Akashi uttalte Eide at han gjerne ønsket å spille en politisk rolle, men at han til tider gikk i beina på dem.

⁶⁴ Se kapittel 4 og 5 om hvordan EU, Kontaktgruppen og USA tok over mer av forhandlingene i Bosnia.

⁶⁵ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010; intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁶⁶ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 1", Eide til Stoltenberg/Owen, 15. september 1994.

⁶⁷ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 1", Eide til Stoltenberg/Owen, 3. oktober 1994.

⁶⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 261-262.

motorveien, jernbanen, reparasjon av vann- og strømforsyninger og oljeledningen fra Adriaterhavet var gjenstand for forhandlinger. Resultatet var overraskende positivt. Partene ble enige om et utkast til en avtale.⁶⁹

I november 1994 møttes partene igjen for å diskutere utkastet til den økonomiske avtalen. Kroatene ønsket å signere så fort som mulig. Meglerne presset på for å få et resultat. Kai Eide ga klart uttrykk for at dette var den endelige avtalen.⁷⁰ Etter hard tautrekking og intense diskusjoner gikk til slutt serberne med på å godkjenne avtalen. Men det var først etter at meglernes hadde revidert den på visse punkter.⁷¹ Den økonomiske avtalen ble signert 2. desember 1994.⁷² Den inneholdt bestemmelser om vann og reparering av vannsystemer og elektrisitet. Men fortsatt var spørsmål som returnering av flyktninger, pensjonsutbetalinger og åpningen av jernbanen gjenstående.⁷³ Avtalen dreide seg kun om de økonomiske spørsmålene. På den måten hadde meglernes utelatt de vanskelige utfordringene når det gjaldt å finne langsiktige politiske løsninger.

Metoden med å løse de praktiske og økonomiske spørsmålene først var en bevisst strategi fra meglernes side.⁷⁴ Det å skape økonomisk integrasjon mellom to eller flere parter er en velkjent meglingsmetode. Utvikling og samarbeid mellom grupper eller stater bidrar til å bygge fredelige relasjoner. Integrasjonsprosessen i EU er et eksempel på at økonomisk samarbeid kan bidra til å bygge fred.⁷⁵ I Kroatia så det ut til at de økonomiske avtalene bidro til å bringe partene nærmere hverandre. Slik Kai Eide så det, ville denne enigheten lette arbeidet med de politiske spørsmålene.⁷⁶ Samtidig syntes de kroatisk myndighetene at prosessen gikk for sakte. Det ble derfor et problem for meglernes at de hadde utsatt de vanskelige spørsmålene til slutt.

De politiske spørsmålene ble behandlet i en annen plan som ble definert som Z4-planen. Denne hadde vært i utarbeidelse siden august 1994 av Galbraith, Ahrens og Eide samt Leonid Kerestedzhiyants, den russiske ambassadøren. Hovedtanken i Z-4 planen var at de serbisk-

⁶⁹ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 1", Stoltenberg til FNs Generalsekretær, 28. oktober 1994.

⁷⁰ UD 307.30/126, 2, UNPROFOR pressekonferanse 17. november 1994.

⁷¹ UD 307.30/126, 2, Beograd til UD, 27. november 1994.

⁷² "Economic And Confidence-Building Agreement, December 2, 1994" i *The United States and Croatia, A Documentary History: 1992-1997*: 129-135.

⁷³ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 2", Stoltenberg til FNs generalsekretær, 2. desember 1994.

⁷⁴ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁷⁵ David Cortright, "Sanctions and stability pacts" i Zartman (red.) 2007: 409-414.

⁷⁶ Epost-korrespondanse med Kai Eide, 30. april 2010.

kontrollerte områdene tilhørte Kroatia. Konflikten måtte derfor behandles ut fra det. Kroatia skulle få tilbake kontrollen over hele det kroatisk territoriet, samtidig som Krajina-serberne skulle få mest mulig selvbestemmelse i områdene hvor de hadde vært i flertall før krigen.⁷⁷ Planen ga serberne lokalt selvstyre med bestemmelsesrett over toll, utdanning, politi, boliger, kultur, språk, miljø og lokal økonomisk aktivitet. De sentrale myndighetene i Zagreb skulle ha ansvaret for internasjonale relasjoner, forsvar, valuta, statsborgerskap, internasjonal handel og kommunikasjon.⁷⁸

Kroatene protesterte mot det de mente ville skape en stat i staten. I løpet av høsten 1994 ble det utarbeidet flere forskjellige utkast til Z-4 planen.⁷⁹ Men den ambisiøse fredsplanen ble aldri satt iverksatt. Ifølge Peter Galbraith var det flere årsaker til akkurat det. Et viktig moment var selvsagt at kroatene syntes at planen ga serberne for mye rett til selvbestemmelse. Til tross for dette uttalte president Tudjman at den kunne være et utgangspunkt for videre forhandlinger. Det merkelige var at heller ikke Krajina-serberne godtok planen, som ville gitt dem utvidede rettigheter innenfor den kroatisk staten.⁸⁰ Ifølge Galbraith var det også et problem at det fantes uoverensstemmelser meglernes imellom. For også her foregikk parallelle forhandlinger. Mens Owen, Stoltenberg og Eide arbeidet med den økonomiske avtalen, drev Galbraith, Ahrens og den russiske ambassadøren med Z4-planen om de politiske løsningene. Galbraith mente at dette var ødeleggende for prosessen, og viste hvor dårlig organisert de diplomatiske initiativene var.⁸¹

Tudjmans overraskelse

Den økonomiske avtalen var derimot ferdig forhandlet, og meglernes ønsket å iverksette den så raskt som mulig. 1995 ble dermed innledet med nye møter om hvordan tiltakene raskt kunne settes ut i livet.⁸² I løpet av januar ble motorveien åpnet for all trafikk. Dette ble ansett som et stort gjennombrudd for den fastlåste situasjonen. Et annet viktig spørsmål handlet om olje og energi. Meglernes fastsatte tidsfrister for inspeksjon av jernbanelinjer, oljeledningen, vann- og

⁷⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 259.

⁷⁸ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Z-4", edited draft, 30. januar 1995.

⁷⁹ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Z-4 Drafts July 94-Jan 95", ulike utkast.

⁸⁰ "Press Conference, The Z-4 Ambassadors, January 31, 1995" i *The United States and Croatia, A Documentary History: 1992-1997*: 173.

⁸¹ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

⁸² UD 307.30/126, 2, Zagreb til UD, 5. januar 1995.

strømledningene, slik at partene skulle forstå at det lå alvor bak den nye avtalen.⁸³ Men den vellykkede integrasjonsprosessen fikk en brå slutt.

12. januar holdt president Tudjman en tale til nasjonen hvor han informerte om at UNPROFORs mandat i Kroatia var avsluttet med virkning fra 31. mars 1995. Det betydde at de internasjonale styrkene i Kroatia måtte ut av landet innen få måneder. Bakgrunnen for Tudjmans beslutning var at han var misfornøyd med gjennomføringen av den økonomiske avtalen fra desember og at den politiske løsningen stadig lot vente på seg.⁸⁴ Beslutningen skapte sinne både hos meglerne og Krajina-serberne. For å få til en gjennomføring av den økonomiske avtalen, var det viktig at UNPROFOR var til stede. FN-styrkene spilte en viktig rolle for stabilisering i regionen.⁸⁵ I stedet økte spenningsnivået mellom serbere og kroater. Meglerne måtte starte på nytt for å opprette dialogen mellom den kroatisk regjeringen og utbryter-serberne.

Thorvald Stoltenberg dreide stadig mer av sin oppmerksomhet mot konflikten i Kroatia. Blant annet ble han utpekt av FNs generalsekretær til å forhandle med kroatene om forlengelsen av FN-mandatet.⁸⁶ Konflikten om Krajina var ikke lenger en regional konflikt, men var nært knyttet opp til krigen i Bosnia. Krajina hadde blitt en arena for konflikten mellom Karadžić, den bosnisk-serbiske lederen, og president Milosević. Etter stengningen av grensen mellom Bosnia og Serbia hadde Milosević behov for å vise at han fortsatt støttet serberne utenfor Serbias grenser. Men Karadžić ønsket også å vise at han var på Krajina-serbernes side.⁸⁷ Presidentene Tudjman og Milosević var derfor sentrale aktører både i konflikten i Kroatia og i Bosnia.

I arbeidet med å gjenopprette dialogen mellom de kroatisk og serbisk lederne benyttet meglerne seg igjen av hemmelige møter. Både norske og sveitsiske fly ble tatt i bruk for at ingen skulle finne ut om forhandlingene.⁸⁸ Men frontene var steile. Ledelsen i Knin ga klar beskjed om at de ville fryse den økonomiske avtalen inntil kroatene ombestemte seg og lot

⁸³ Stoltenberg og Eide 1996: 284-286.

⁸⁴ UD 307.30/126, 2, Zagreb til UD, 15. januar 1995.

⁸⁵ UD 307.30/126, 2, Beograd til UD, 13. januar 1995.

⁸⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 302.

⁸⁷ Stoltenberg og Eide 1996: 293.

⁸⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 289.

UNPROFOR bli stående.⁸⁹ I løpet av våren holdt Eide, Owen og Stoltenberg utallige møter med de ulike lederne.

I følge deres egne beretninger i *De tusen dagene* var Kai Eide og Thorvald Stoltenberg svært sentrale i forhandlingene om den nye FN-styrken i Kroatia.⁹⁰ ICFY-meglerne brukte mye tid på å bedre forholdet mellom de ulike lederne i Knin, men også på forhandlinger med Milosević og Tudjman. Flere ICFY-rapporter vitnet om mange møter i løpet av våren.⁹¹ Men først da den amerikanske visepresidenten Al Gore involverte seg, ble det fortgang i forhandlingene. Etter et møte med Gore 12. mars 1995 godtok Tudjman å forlenge FN-mandatet.⁹² En internasjonal styrke skulle bli stående i Kroatia, men oppgavene skulle forandres og styrken være betydelig mindre. Hovedoppgaven for den nye styrken skulle være å kontrollere Kroatias grenser til Serbia og Bosnia. Styrken ble redusert fra 13 000 til 5000 mann.⁹³ Nok en gang kom raske resultater da stormakten USA involverte seg. En megler med større pressmuligheter hadde mer innflytelse på partene enn hva ICFY-meglerne hadde. Til tross for at Eide og Stoltenberg hadde vært sentrale i forhandlingene, var det også her amerikanerne som fikk avtalen på bordet.

Vår offensiven

Til tross for den nye avtalen var det fortsatt mange spørsmål som sto uløst. Under møtene med de kroatisk lederne forstod Stoltenberg at det var kort tid igjen før kroatene mistet tålmodigheten. I en rapport til FNs generalsekretær 17. april uttrykte Stoltenberg bekymring for at en krig snart kunne bryte ut.⁹⁴ Det var mye som tydet på at kroatene var rede til å ta saken i egne hender. Og den norske megleren fikk rett.

Tidlig på morgenen 1. mai 1995 ga kroatene beskjed om at FN-styrkene måtte fjerne seg. I løpet av kort tid startet de et lynangrep fra øst og vest, og hele det Krajina-kontrollerte området i Vest-Slavonia ble erobret. Som et svar på den kroatisk offensiven innledet

⁸⁹ UD 307.30/126, 2, Beograd til UD, 9. februar 1995.

⁹⁰ Stoltenberg og Eide 1996: 306.

⁹¹ Se for eksempel ulike dokumenter i Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 2".

⁹² "Statement. Croatian President Franjo Tudjman, March 12, 1995" i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 186.

⁹³ Stoltenberg og Eide 1996: 303-304.

⁹⁴ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia vol 2", Stoltenberg til FNs generalsekretær, 17. april 1995.

Krajina-serberne desperate bombeangrep mot Zagreb.⁹⁵ Tre dager etter lynangrepet fikk Akashi forhandlet fram en våpenhvile.⁹⁶ I mellomtiden hadde kroatene rukket å ta kontrollen over hele Vest-Slavonia. Tusenvis av kroatisk serbere måtte flykte fra området. President Tudjman hadde med dette virkelig tatt saken i egne hender.

Det diplomatiske forsøket sto igjen på bar bakke. Kroatene hadde benyttet seg av militærmakt i stedet for forhandlinger. De internasjonale meglere sto overfor en stor utfordring. Kroatene hevdet overfor Kai Eide at de var villige til å føre forhandlinger om de gjenstående områdene. Dette var urealistisk, mente Eide. Kroatene hadde bestemt seg for at det eneste som ville gi resultater, var krig. Samtidig var situasjonen i Krajina-serbernes ”hovedstad” Knin uoversiktlig. Eide mente derfor det ville være fornuftig å gi partene noe tid før forhandlingene ble satt i gang igjen.⁹⁷ I midten av juni reiste Stoltenberg og den nye EU-megleren Carl Bildt til Zagreb og Beograd for å forsøke å dra i gang forhandlingene.⁹⁸ Både i Kroatia og Bosnia var situasjonen på bakken spent.

Operasjon Storm

I begynnelsen av august var kroatene og serberlederne endelig samlet igjen i Genève.⁹⁹ Her gjorde president Tudjman det klart at serberne måtte godta en fredelig innlemmelse i Kroatia på grunnlag av den kroatisk grunnloven. Krajina-serberne måtte avgi sine våpen og åpne oljeledningen og jernbanen som gikk gjennom de serbisk-kontrollerte områdene.¹⁰⁰ Hvis ikke ville det være slutt på forhandlinger. Serberne lot seg derimot ikke skremme av den kroatisk trusselen. De nektet å bøye av for kravene president Tudjman stilte. Meglerne hadde mistanke om at det ville bli vanskelig å få kroatene med på en avtale. Ifølge Kai Eide var den kroatisk delegasjonen utålmodig og lite interessert i en diplomatisk løsning.¹⁰¹ Det meglere ikke var klar over, var at kroatene samtidig forberedte en militær operasjon i hjemlandet. Etter en dag med forhandlinger i Genève fortalte den kroatisk delegasjonen at de måtte reise hjem på

⁹⁵ Mønnesland 2006: 337.

⁹⁶ UD 307.30/126, 3, pressekonferanse med Yasushi Akashi i Zagreb, 3. mai 1995.

⁹⁷ UD 307.30/126, 3, Zagreb til UD, 16. juni 1995.

⁹⁸ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket ”Negotiations on Croatia vol 2”, Stoltenberg til FNs Generalsekretær, 21. juni 1995.

⁹⁹ Stoltenberg og Eide 1996: 351-353.

¹⁰⁰ UD 307.30/126, 4, ”Note on the meeting between representatives of the Croatian government and the Croatian Serbs”, 3. august 1995.

¹⁰¹ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

grunn av et møte i det nasjonale sikkerhetsrådet.¹⁰² Det skulle vise seg å være noe helt annet enn et vanlig møte.

5. august 1995 satte kroatene i gang en storstilt offensiv. Med operasjon Storm erobret de kroatisk styrkene store områder fra Knin og nordover. Forhandlingene i Genève hadde bare vært et spill for galleriet. Det virket som om de kroatisk myndighetene med vilje hadde satt store krav til Krajina-serberne. På den måten kunne de lettere rettferdiggjøre at de tok saken i egne hender dersom serberne ikke oppfylte kravene.¹⁰³ Etter tre dagers kamp var omtrent 120 000 Krajina-serberne drevet på flukt.¹⁰⁴ Kroatene hadde erobret nesten hele det gjenværende territoriet som var i serbernes hender. Kun ett område var igjen: Øst-Slavonia. Dette utgjorde omtrent 4,6 prosent av det kroatisk territoriet.¹⁰⁵

Under disse dramatiske august-dagene fant det sted et diplomatisk spill på høyt nivå. Men det var ikke bare i Genève at det pågikk forhandlinger. For mens Eide og Stoltenberg satt i møter med de kroatisk og serbisk delegasjonene, fikk de beskjed om at den amerikanske ambassadøren Galbraith drev egne forhandlinger i Beograd. De norske meglere ble svært overrasket da de hørte om dette og stilte seg undrende til amerikanernes hemmelige meglingsforsøk. Ifølge Kai Eide kunne de ikke forstå hvem Galbraith egentlig forhandlet med, da de viktigste aktørene var samlet rundt bordet i Genève.¹⁰⁶ Den amerikanske ambassadøren var av en annen oppfatning.

Peter Galbraith satt nemlig i et møte med Krajina-republikkens ”statsminister”, Milan Babić, i Beograd. 3. august reiste han tilbake til Zagreb for å treffe president Tudjman.¹⁰⁷ Det var tydelig at den amerikanske ambassadøren var bedre informert enn de norske meglere på dette tidspunktet. Galbraith visste at et nytt kroatisk angrep mot de serbisk områdene var under planlegging.¹⁰⁸ Han prøvde nå å gjøre et siste diplomatisk forsøk på å løse konflikten.¹⁰⁹ Amerikaneren mente at møtene han førte disse dagene var av større betydning enn ICFY-forhandlingene i Genève. Partene som møttes i den sveitsiske byen var ikke betydningsfulle

¹⁰² Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

¹⁰³ UD 307.30/126, 4, Zagreb til UD, 31. juli 1995.

¹⁰⁴ Mønnesland 2006: 338.

¹⁰⁵ UD 307.30/126, 4, Zagreb til UD, 7. august 1995.

¹⁰⁶ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

¹⁰⁷ ”Press Availability, U.S. Ambassador Peter W. Galbraith, August 3, 1995” i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 208-210.

¹⁰⁸ Ifølge Galbraith fikk han denne informasjonen omkring 20. juli; Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹⁰⁹ Dette bekreftes også gjennom bevis som har kommet fram i den internasjonale domstolen for det tidligere Jugoslavia: <http://www.icty.org/x/cases/gotovina/custom3/en/got-ptb.pdf> (9.4 2010) Merk at rettssakene imidlertid ikke er avsluttet.

aktører, ifølge Galbraith, som mente det derimot var han som møtte de reelle beslutningstakerne.¹¹⁰

Igjen foregikk det parallelle forhandlinger på ulike nivåer. Episoden viser ikke bare mangel på samarbeid og kommunikasjon mellom meglere, men også en tendens til konkurranse og spenning dem imellom. Ifølge Kai Eide ble det nærmest en personlig ambisjon for Peter Galbraith å delta i forhandlingsprosessen.¹¹¹ Galbraith hevdet derimot at ICFY-meglerne, i kraft av å representere FN, hadde mistet all troverdighet hos partene. Det var nå ”up to the Americans” å løse konflikten, ifølge Galbraith.¹¹² Kai Eide var kritisk til den dobbeltrollen USA spilte i Kroatia. Den norske meglere mente at amerikanerne hadde bidratt til å bygge opp den kroatisk hær før Operasjon Storm. Ikke minst hadde de sendt inn et stort antall militære rådgivere. Samtidig ønsket de sterkt å bidra til fredsforhandlingene. USA ”drev et dobbeltspill som vi mislikte”, mente Eide, og bekreftet med det spenningsforholdet mellom ICFY og USA.¹¹³

Spørsmålet om USAs påståtte støtte til Kroatia er fortsatt omstridt. Det har imidlertid kommet fram en del bevis under rettssaken mot den tidligere kroatisk generalen Ante Gotovina i domstolen i Haag som taler for at USA ga militær støtte til kroatene.¹¹⁴ Per dags dato er det vanskelig å trekke noen konklusjon vedrørende USAs rolle i Kroatia under krigen. Det interessante aspektet ved saken er imidlertid hvordan det kan ha påvirket den diplomatiske prosessen. Det faktum at amerikanerne ga kroatene grønt lys til å foreta Operasjon Storm, setter deres rolle som fredsmegler i et annet lys. I følge Forsvaret i domstolen i Haag er det flere konkrete bevis som antyder dette.¹¹⁵ Ambassadør Galbraith innrømmet at han ga kroatene beskjed om at USA ikke ville gripe inn ved et eventuelt angrep mot Krajina-serberne. Samtidig ble han lovet at ingen FN-styrker eller sivile skulle skades i offensiven.¹¹⁶ Galbraith påstår at han til tross for dette gjorde en iherdig innsats for å få til en fredelig

¹¹⁰ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹¹¹ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

¹¹² Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹¹³ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

¹¹⁴ For mer om den pågående rettssaken mot Gotovina og andre involverte i ”Operasjon Storm” se http://www.icty.org/x/cases/gotovina/cis/en/cis_gotovina_al_en.pdf (9.4.10). Se også Silber og Little 1996: 357.

¹¹⁵ <http://www.icty.org/x/cases/gotovina/custom3/en/got-ptb.pdf> (9.4.10) se spesielt punkt nr 31-33

¹¹⁶ ”But I also wanted strong warnings which I got, that if they did it, they had to make sure that they didn’t harm the UN and that they respected the civilians” uttalte Galbraith i intervju, 5. April 2010.

løsning i dagene før Operasjon Storm.¹¹⁷ Det er likevel en uvanlig kombinasjon at en fredsmegler gir klarsignal om angrep samtidig som han forsøker å skape fred.

Denne episoden viser også at de ulike meglere hadde et sterkt ønske om å bidra i forhandlingene. Hvorfor ønsket både ICFY-meglerne og amerikanerne å spille en rolle i fredsprosessen? Det kan være flere årsaker til at en tredjepart involverer seg i en konflikt. Motivene vil også variere ut i fra hvem meglere er og hvem vedkommende representerer. Det kan være at meglere har et klart mandat til å megle, ønsker å gjøre noe med en konflikt som kan påvirke egne interesser, vil bevare en struktur de selv er en del av eller ser meglingen som et instrument til å få innflytelse hos en eller flere av partene. Andre motiver kan være et reelt ønske om å løse konflikten, oppnå tillit og tilgang hos politiske ledere, teste ut egne ideer om konfliktløsning eller øke sin personlige suksess eller status.¹¹⁸

Flere av disse motivene var åpenbart til stede hos meglere i Kroatia. Eide, Stoltenberg og Galbraith var alle formelle meglere som representerte henholdsvis en organisasjon, ICFY, og en stat, USA. De tre hadde fått mandat til å megle. ICFY hadde imidlertid et klarere mandat enn hva den amerikanske ambassadøren hadde. Peter Galbraith hadde ifølge seg selv ingen klare retningslinjer, og som USAs første ambassadør til Kroatia, ble veien til mens han gikk.¹¹⁹ Men det var ingen tvil om at USA ønsket å involvere seg på Balkan, og amerikanernes engasjement både i Bosnia og Kroatia ble stadig tydeligere i 1995. En viktig grunn til det amerikanske engasjementet kan være at de ønsket å bevare den internasjonale strukturen de selv var en del av. Etter Sovjetunionens fall og slutten på den kalde krigen sto USA igjen som verdens eneste supermakt.¹²⁰ Ved å engasjere seg på Balkan, kunne de bekrefte denne statusen. Samtidig kunne det også virke som om Peter Galbraith hadde et sterkt engasjement og personlige ambisjoner om å bidra i fredsforhandlingene.¹²¹

Også når det gjaldt de norske meglere var det antagelig en kombinasjon av flere motivasjonsfaktorer. Som representanter for FN hadde Stoltenberg og Eide et klart mandat for å megle. Samtidig kan det virke som om også disse to hadde et sterkt personlig engasjement og ønske om å være sentrale bidragsytere. Begge hadde vært forhandlere i konflikten over en lengre periode og ønsket ikke å gi fra seg hele arbeidet til amerikanerne. Kai Eide beskriver

¹¹⁷ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹¹⁸ Zartman 2007: 167-173. Se for øvrig kapittel 1 om meglingsteori.

¹¹⁹ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹²⁰ Lundestad 2004: 121-122.

¹²¹ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

det på denne måten: ” Dette var en fase hvor vi følte at amerikanerne var ute etter å overta [...] styringa hele veien. Vi mente at vi hadde investert såpass mye i dette her at vi ønsket å gå videre på det”.¹²² Også de norske meglere følte et visst eierskap til fredsprosessen. De ønsket å videreføre det de hadde begynt på.

Nye forhandlinger

Til tross for uenighetene hadde meglere fortsatt en jobb å utføre når det gjaldt spørsmålet om Øst-Slavonia. Dette området befant seg langs Donau på grensen til Serbia. Derfor var det enda mer nødvendig med dialog mellom den kroatiske og serbiske presidenten. 11. august 1995 tok Milosevićs stabssjef direkte kontakt med Stoltenberg. Milosevic ønsket å møte den norske meglere i Beograd så snart som mulig.¹²³ Dette viser at den serbiske presidenten fortsatt hadde tillit til den norske FN-meglere. Forhandlerne bestemte at et møte mellom Tudjman og Milosević ikke burde skje i offentlighet. ”Kan møtet finne sted i Norge, siden dere har litt erfaring med å holde slike ting hemmelige,” spurte kroatene.¹²⁴ Hemmelige forhandlinger hadde nærmest blitt Stoltenbergs spesialitet. Hjemme i Oslo la Stoltenberg og Eide planer for hvordan det hemmelige møtet skulle avvikles. Men kroatene ombestemte seg i siste liten. Tudjman ønsket ikke å møte Milosević likevel. Dermed ble forhandlingene avlyst.¹²⁵

De internasjonale meglere forstod betydningen av å samarbeide for å få til en fredsavtale for Kroatia. Men de er ikke enige om hvordan dette samarbeidet kom til. Ifølge Stoltenberg og Eides beretninger i *De tusene dagene* nærmest truet Galbraith seg til å få en plass ved forhandlingsbordet: ”Dersom vi ikke aksepterte tilbudet, ville USA selv sette i gang forhandlinger om Øst-Slavonia. I så fall hadde amerikanerne ikke til hensikt å inkludere andre,” skriver de norske meglere.¹²⁶ Peter Galbraith har derimot en annen oppfatning av hva som hendte i slutten av september 1995. Amerikaneren mente forhandlingene kom i gang på grunn av et USA-ledet initiativ. Med andre ord fikk Stoltenberg lov til å være med i prosessen Galbraith allerede hadde startet.¹²⁷ Igjen var det en viss konkurranse meglere imellom.

¹²² Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

¹²³ Stoltenberg og Eide 1996: 369-370.

¹²⁴ Stoltenberg og Eide 1996: 371.

¹²⁵ Stoltenberg og Eide 1996: 371.

¹²⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 377.

¹²⁷ ”Joint Statement, October 3, 1995” i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 250.

3. oktober 1995 møttes endelig kroatene og serberne ansikt til ansikt. Under møtet presenterte Galbraith og Stoltenberg et dokument de hadde utarbeidet i fellesskap. Dokumentet tok for seg de viktigste spørsmålene angående internasjonal overvåkning i en overgangsperiode, reetableringen av kroatisk institusjoner som for eksempel telefon og posttjenester, returnering av flyktninger og valg av en lokal administrasjon ved utløpet av overgangsperioden.¹²⁸ Det viktigste var at begge delegasjonene anerkjente Øst-Slavonia som en del av Kroatia. Til slutt ble det oppnådd enighet om elleve grunnprinsipper. Dermed hadde møtet ført serberne og kroatene nærmere en løsning enn de noen gang hadde vært.¹²⁹

9. oktober 1995 møttes kroatene og serberne igjen på den amerikanske ambassaden i Zagreb. Her fikk de presentert et arbeidsdokument som meglere hadde utarbeidet. Men det var ikke mye som skulle til før forhandlingene stoppet opp. Kroatene bestemte seg nemlig for at de ikke ønsket å være på den amerikanske ambassaden likevel. Samtidig ville ikke Krajina-serberne godta at forhandlingene foregikk på kroatisk territorium. Dermed måtte møtet avsluttes.¹³⁰

Representanter fra kroatisk myndigheter understreket til stadighet at Kroatia ville frigjøre det gjenværende området i Øst-Slavonia med makt dersom en avtale ikke kom i stand innen 30. november. De lokale serberne forberedte seg på at et angrep kunne skje når som helst.¹³¹ De gjenstående spørsmålene handlet om den internasjonale administrasjonen av Øst-Slavonia og eventuelt folkeavstemning.¹³²

Erdut-avtalen

31. oktober 1995 startet fredsforhandlingene i Dayton i USA. Både Milosević og Tudjman var til stede på konferansen som hadde som mål å finne en fredsløsning for Bosnia. Men også konflikten i Kroatia var aktuelt å ta opp med de mektige lederne. Fra Dayton kom det en erklæring fra den kroatisk og serbiske presidenten om at de ønsket en fredelig løsning på Krajina-spørsmålet. Det talte for at konflikten i Kroatia ikke var helt glemt. Milosević og

¹²⁸ UD 307.30/126, nr 1-18, Stoltenberg til FNs generalsekretær, 3. oktober 1995; ”Guiding Basic Principles For Negotiations On A Settlement Of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium” i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 251.

¹²⁹ UD 307.30/126, nr 1-18, Zagreb til UD, 4. oktober 1995.

¹³⁰ UD 307.30/126, nr 1-18, Stoltenberg til FNs Generalsekretær, 9. oktober 1995.

¹³¹ UD 307.30/126, nr 1-18, Zagreb til UD, 19. oktober 1995.

¹³² UD 307.30/126, nr 19-36, Beograd til UD, 29. oktober 1995.

Tudjman ga uttrykk for at de ønsket å diskutere denne konflikten først som sist. Dermed ble Stoltenberg og Galbraith invitert til å være med. Datoen var 1. november 1995, og konferansen i Dayton hadde nettopp startet. Men møtet mellom Tudjman og Milosević ga ingen resultater. Klimaet mellom de to presidentene var opphetet. Den kroatiske presidenten krevde at Øst-Slavonia i sin helhet måtte integreres i Kroatia. Milosević på sin side var opptatt av å sikre rettighetene til de serberne som bodde i området, og som hadde gjort det i generasjoner.¹³³

Da de to presidentene ikke kom til enighet, foreslo den amerikanske sjefsforhandleren Richard Holbrooke at Tudjman skulle reise tilbake til Kroatia for å fortsette forhandlingene der. Galbraith og Stoltenberg skulle være med å forhandle med de lokale serberlederne i Øst-Slavonia. Dermed var Stoltenbergs korte opptreden i Dayton over.¹³⁴ På flyet tilbake til Kroatia utarbeidet Ambassadør Galbraith et kort utkast til en avtale.¹³⁵ Men serberne trengte fortsatt betenkingstid.¹³⁶ Etter seks dager med forhandlinger i Dayton tok meglerne opp igjen spørsmålet om Øst-Slavonia. Med den amerikanske diplomaten Chris Hill i spissen, utarbeidet forhandlerne i Dayton et nytt dokument. Dokumentet var basert på Galbraith og Stoltenbergs utkast, men var mer generelt uformet og svært forenklet.¹³⁷ Den to sider lange avtalen gikk ut på at de kroatiske serberne skulle få et års overgangstid, med mulighet for enda et år dersom en av partene ba om det. Dermed var den største uoverensstemmelsen angående overgangsperioden løst på en smart måte. Samtidig overlot dokumentet en rekke viktige avgjørelser til å bli tatt av FNs Sikkerhetsråd i framtiden.¹³⁸

12. november 1995 ble den endelige avtalen signert i Erdut, på grensen mellom Kroatia og Serbia. Senere samme dag signerte kroatenes forhandlingsleder Hrvoje Sarinić i Zagreb.¹³⁹ Meglerne var svært fornøyd med avtalen som Stoltenberg karakteriserte som ”The beginning of the end of war in former Yugoslavia”.¹⁴⁰

¹³³ Holbrooke 1998: 238.

¹³⁴ Holbrooke 1998: 238.

¹³⁵ ”Draft Agreement” i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 267-269.

¹³⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 389-390.

¹³⁷ Holbrooke 1998: 249.

¹³⁸ UD 307.30/126, nr 19-36, Zagreb til UD, 4. november 1995.

¹³⁹ ”The Erdut Agreement” i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 270-271; UD 307.30/126, nr 19-36, Zagreb til UD, 13. november 1995.

¹⁴⁰ ”Remarks. U.S. Ambassador Peter W. Galbraith, Thorvald Stoltenberg,” i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*: 274.

Peter Galbraith syntes samarbeidet med Stoltenberg i arbeidet med Erdut-avtalen fungerte godt, til tross for at de to var vidt forskjellige meglertyper. Mens Galbraith var møysommelig og detaljorientert, kunne Stoltenberg lene seg tilbake å opptre som en ”smart, old man”. Dersom Galbraith mistet tålmodigheten med partene, beholdt Stoltenberg fatningen. Ifølge Galbraith var det en forutsetning at forhandlingene ble ledet av én person. Nettopp fordi Stoltenberg opptrådte så tilbaketrukket, kunne Galbraith lede meglingen. Det bidro til å skape et godt forhandlingsklima.¹⁴¹

Til tross for at Stoltenberg var delaktig i forhandlingene, var ikke den amerikanske diplomaten i tvil om hvem som drev prosessen framover. ”All the peace agreements were done by the United States,” sa han, men la samtidig til at “Stoltenberg played a helpful role.”¹⁴² Ifølge amerikaneren var det bare USA som kunne skape fred på Balkan, etter at FN og EU hadde mislyktes. USA var verdens eneste supermakt, og den eneste aktøren som kunne sette makt bak ordene og tvinge fram fred både i Bosnia og Kroatia. Hovedproblemet med ICFY var at de ikke hadde makt og at de heller ikke var respektert av partene. Derfor lyktes de ikke som meglere, mente den amerikanske diplomaten.¹⁴³

Stoltenberg var enig i at samarbeidet med Peter Galbraith fungerte godt. Samtidig syntes han ofte det var frustrerende å skulle representere FN som megler. Som generalsekretærens representant hadde han ingen pressmidler å ta i bruk overfor partene. Dersom han slo i bordet med en uttalelse fra FNs sikkerhetsråd, ble ikke dette tatt på alvor. Det eneste partene hadde respekt for, var amerikanerne, mente Stoltenberg. De hadde både økonomisk og væpnet makt som de kunne bruke til å presse med hvis nødvendig.¹⁴⁴ Det styrket også påstanden om at en megler har større sjans for å lykkes dersom den kan påvirke partene til å forandre sin politikk og inngå kompromisser.¹⁴⁵ Dette kan være enten positive eller negative forsterkninger, i form av trusler eller lokkemidler.¹⁴⁶

Det tok lang tid før det kom på plass en endelig fredsavtale i Kroatia. Etter tre år med forhandlinger ble Erdut-avtalen signert. Da hadde kroatene erobret store landområder med militærmakt gjennom sine lynaksjoner. På den måten kan en si at meglernes mislyktes med store deler av de diplomatiske initiativene. Årsakene til dette var mange og sammensatte. Den

¹⁴¹ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹⁴² Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹⁴³ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹⁴⁴ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

¹⁴⁵ Touval 2002: 131.

¹⁴⁶ Zartman 2007: 471-473.

ustabile situasjonen i Kroatia var nært knyttet opp til krigen i Bosnia. President Tudjman må ta ansvaret for den etniske rensningen og de mange flykningene som ble ofre for hans politikk. Lederne for Krajina-serberne har også et ansvar for at de ikke ville akseptere de ulike fredsplanene som ble framlagt.

Det var altså mange vanskelige forhold de internasjonale meglere måtte forholde seg til. Likevel er det mye som tyder på at det diplomatiske arbeidet i Kroatia til tider var lite samkjørt, spesielt i perioden 1993-1994. Forhandlinger ble ført på ulikt nivå, av Akashi, Eide og Galbraith, før også Owen og Stoltenberg kom inn i bildet. Meglerne innrømmer at det var et problem at for mange aktører ville spille en rolle i fredsprosessen.¹⁴⁷ Tidvis kom det også til et syne et visst konkurranseelement mellom meglere, som alle hadde et sterkt ønske om å bidra. Det var flere faktorer som førte til at den endelige avtalen kom på bordet i november 1995. Den viktigste årsaken var antagelig tidspunktet. Akkurat som i Bosnia hadde konfliktbildet i Kroatia endret seg dramatisk i løpet av de siste månedene. Kroatene hadde erobret store landområder, og Krajina-serberne sto igjen som den desidert svakeste parten. Dermed var sjansen for en å finne en løsning ved forhandlingsbordet mye større. Saadia Touval argumenterer for at god timing er svært viktig for at en megler skal lykkes. Dersom partene innser at de ikke lenger vil oppnå noe mer på slagmarken, vil det være enklere å finne en diplomatisk løsning.¹⁴⁸

De norske meglernes rolle i ferdigstillingen av avtalen var derfor ikke av veldig stor betydning. Samtidig skal det sies at både Knut Vollebæk og Kai Eide hadde gjort et grundig forarbeid. Spesielt i arbeidet med den økonomiske avtalen som ble signert i desember 1994, hadde Eide vært sterkt involvert. Thorvald Stoltenberg hadde vært en viktig støttespiller i arbeidet med å utforme og gjennomføre Erdut-avtalen. Men igjen viste det seg at USA spilte den avgjørende rollen. Som megler hadde USA en sterkere innflytelse på aktørene på Balkan. Spesielt hadde amerikanerne vist seg som en solid støttespiller for de kroatisk myndighetene. Det ble utslagsgivende for at den endelige fredsavtalen for Øst-Slavonia ble signert 12. november 1995.

¹⁴⁷ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010; intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010; intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

¹⁴⁸ Touval 2002: 151.

7 Konklusjon

Da Thorvald Stoltenberg ankom Balkan 1. mai 1993 var fredsforhandlingene allerede godt i gang. Faktisk var optimismen så stor at Stoltenberg et øyeblikk trodde han kunne vende nesa hjem etter kun én dag i jobben.¹ Men realiteten på Balkan viste seg å være en annen. Det tok tusen dager før en endelig fredsavtale for Bosnia og Kroatia var på plass.

Thorvald Stoltenberg og hans norske medarbeidere representerte FN under fredsforhandlingene på Balkan. De var imidlertid sterkt inspirert av sin norske bakgrunn. Stoltenberg var tydelig preget av sin fortid som utenriksminister og erfaringer fra den norske engasjementspolitikken.² Spesielt gjennom sitt arbeid med Midtøsten-forhandlingene hadde Stoltenberg fått styrket sin visjon om at små aktører som Norge kunne spille en viktig rolle som megler.³ Med sin sterke tro på FN-systemet og multilateralt samarbeid tok Stoltenberg fatt på den krevende jobben som megler i det tidligere Jugoslavia.

I slutten av mai 1993 forstod Stoltenberg og de andre meglere at utsiktene for en fredsavtale var heller dårlige. Den opprinnelige optimismen ble derfor erstattet med skuffelse da Vance/Owen-planen for fred måtte skrinlegges.⁴ Meglerne begynte å jobbe med et forslag til en ny avtale som gikk ut på å gjøre Bosnia til en union av tre republikker. Forslaget hadde først blitt fremmet av Serbias president Slobodan Milosević i samarbeid med Kroatias president Franjo Tudjman.⁵ Unionsforslaget ble omstridt og bosnjakene var hele tiden skeptiske til en slik tredeling av landet. De syntes at planen ga dem for lite territorium og at den godtok områder som var blitt erobret med makt. Det var ikke bare president Izetbegović som var negativ til det nye forslaget. Både amerikanerne og sentrale aktører i EU uttalte at

¹ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

² Se spesielt stortingsmelding nr. 11 (1989-90) som Stoltenberg hadde utformet, og Stoltenberg 2001: 259-275.

³ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁴ *Bosnian Serb Assembly Commission's Nine conditions*, 6 May 1993. CD ROM Balkan Odyssey; CD ROM Balkan Odyssey: 244; Stoltenberg og Eide 1996: 64.

⁵ *Serb proposal for Muslim majority republic under Union of Three Republics*. CD ROM Balkan Odyssey.

meglerne hadde gitt etter for serbernes krav, og at planen derfor var umoralsk.⁶ Thorvald Stoltenberg innrømmet at planen godtok områder som var blitt erobret med makt under krigen. Men den norske megleren forstod ikke hvorfor dette skulle sette en stopper for unionsplanen.

Stoltenbergs fredsfilosofi

Thorvald Stoltenberg hadde et klart mål med sin fredsmegling. For ham var det viktigste å få slutt på krigshandlingene og redde liv. Som megler på Balkan ønsket han først å sette en stopper for krigshandlingene, deretter ville han jobbe for å oppnå en mer optimal fredsavtale.⁷

I boken *Fredskrigeren* uttrykker Stoltenberg det slik: ”Slik jeg ser det er det bare små forskjeller mellom Dayton-avtalen og Invincible-planen. Jeg pleier å si at den viktigste forskjellen ligger på kirkegårdene i Bosnia.”⁸ Med dette mente Stoltenberg at planen som ble lagt fram høsten 1993 ville vært en bedre løsning for Bosnia fordi den ville ha satt en stopper for krigshandlingene hele to år før den endelige Dayton-avtalen, og dermed spart mange menneskeliv. Dette var kjernen i Thorvald Stoltenbergs fredsmeglerfilosofi. Han insisterte på at å få slutt på krigen var det aller viktigste, uavhengig av hvorvidt freden ble betraktet som ”rettferdig”.⁹

Stoltenbergs eksempel er et klassisk tilfelle av dilemmaet rettferdighet versus fred.¹⁰ Megleren sa seg enig i at unionsplanen ikke var rettferdig. Men han syntes det var moralsk viktigere å skape fred enn å forsøke å sikre en rettferdig fredsavtale. Dette bekrefter Stoltenberg i *De tusen dagene*: ”Det er ikke bare viktig at det blir fred. Når det blir fred er også av stor betydning”.¹¹ Den norske megleren betraktet seg selv som en krigsstopper, og ikke som en forkjemper for rettferdigheten.¹² Dette forklarer hvorfor han presset på for å få til en unionsplan som av mange ble karakterisert som ”urettferdig”.

⁶ ”Bosnia Threatened With U.N Pullout, 2 U.S Reports Say”, *New York Times*, 12.juli 1993; UD 254.227/10, Washington til UD, 12.juli 1993; CD ROM Balkan Odyssey: 342.

⁷ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁸ Møgster Moen 2009: 81.

⁹ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

¹⁰ Justice versus peace er det opprinnelige begrepet.

¹¹ Stoltenberg og Eide 1996: 410.

¹² Fixdal upublisert, kommer trolig i 2011.

Det som var spesielt med forhandlingsprosessen sommeren 1993 var at partene selv, spesielt serberne og kroatene, kom med forslag til løsninger. Ifølge Thorvald Stoltenberg var denne prosessen enestående sammenlignet med både tidligere og senere forsøk på å få til fred i Bosnia. I tillegg ønsket Stoltenberg å benytte seg av metoden med prinsippavtaler. Tanken var først å oppnå enighet om prinsippene, deretter om kartet, for så til slutt en hel fredsavtale.¹³ Denne måten å jobbe på hadde flere likheter med hvordan Norge opptrådte som megler i Midtøsten-konflikten.¹⁴ Fordi Stoltenberg hadde gode erfaringer med disse forhandlingene, ønsket han å videreføre metodene til fredsforhandlingene i Bosnia.¹⁵

Metoden med å utforme prinsippavtaler var en glimrende måte å forhandle på, mente Stoltenberg. Etter å ha oppnådd enighet om visse prinsipper, kunne man gå løs på de vanskelige spørsmålene. Utfordringen var bare at de utestående problemene på Balkan var så kompliserte at de ble vanskelige å løse. I tillegg var det, ifølge Stoltenberg, et problem at de andre aktørene ikke var så interessert i denne formen for megling.¹⁶

Et annet viktig prinsipp for Stoltenberg var at fredsplanene skulle være enkle å forstå. Ifølge den norske meglere Vance/Owen-planen altfor komplisert og derfor vanskelig å gjennomføre. Stoltenberg mente at et viktig middel for å lykkes som megler var å presentere en plan som alle parter skjønnte hva innebar. På dette punktet var det en vesentlig forskjell mellom ham og David Owen. Mens Owen var opptatt av detaljer, ønsket Stoltenberg en så enkel plan som mulig. Problemet var at Owen ville utarbeide planene til de var helt perfekt. Til slutt var det bare han som skjønnte hva som sto der, hevdet Stoltenberg.¹⁷

For meglere var det i tillegg en utfordring at de tre bosniske partene sto i et asymmetrisk forhold til hverandre. Det gjaldt ikke bare på slagmarken, hvor de bosniske serberne kontrollerte over 70 prosent av territoriet. Også ved forhandlingsbordet var det tydelig at det var serberne som la føringen for forhandlingene, sammen med kroatene. Det var Milošević og Tudjman sitt kartforslag som var utgangspunktet for unionsplanen. Sammen kunne de to presidentene stille harde krav til bosnjakene. Izetbegović hadde mindre å stille opp med både

¹³ Stoltenberg og Eide 1996: 115.

¹⁴ Waage 2004: 39-49.

¹⁵ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

¹⁶ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

¹⁷ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

økonomisk og militært. Dermed var det tydelig at bosnjakene var den svakeste parten. Dette bildet forandret seg imidlertid noe da bosnjakene og kroatene slo seg sammen i mars 1994.

Sentral aktør

Arbeidet med unionsplanen endte opp i sluttforhandlinger om bord på det britiske hangarskipet HMS Invincible.¹⁸ Forslaget om å samle lederne på et nøytralt og skjermet sted kom fra Stoltenberg selv. Men heller ikke denne gangen lyktes meglernes i å overbevise bosnjakene om tredelingen av Bosnia. Dermed ble enda en fredsplan lagt død.

Sommeren og høsten 1993 var Stoltenbergs mest aktive periode som megler på Balkan. Nordmannen hadde vært en sentral aktør i utformingen av unionsplanen. At mange refererte til planen som en Owen/Stoltenberg-plan viser at den norske megleren ble oppfattet som en viktig bidragsyter. Stoltenberg hadde i samarbeid med Owen drevet forhandlingene framover og vært i utallige møter med de ulike lederne. For meglernes var det en fordel at de foreløpig hadde monopol på fredsforhandlingene. ICFY hadde fortsatt relativt høy status blant aktørene på Balkan og internasjonalt. Fredskonferansen ble sett på som et viktig verktøy for å løse konflikten. Dette ga Stoltenberg en viktig stemme, både hos de bosniske lederne og innad i FN.

Foreløpig fungerte også samarbeidet mellom Owen og Stoltenberg godt. Utfordringene de to meglernes sto overfor var imidlertid mange. Som representanter for EU og FN hadde de ingen pressmidler å ta i bruk overfor partene. Dette gjorde ICFY til en svak megler. Stoltenberg representerte en organisasjon som var splittet i sitt syn på Bosnia-konflikten. Dette ga ham et uklart mandat. Det bidro også til at han mistet troverdighet hos partene.

Det var flere grunner til at Invincible-planen ble avvist. En viktig årsak var at deler av den bosnjakiske opinionen gikk i mot tredelingen. De utgjorde en opposisjonsgruppe til president Izetbegović og ble dermed en ”spoiler” som satte kjepper i hjulene for fredsprosessen.¹⁹ Et annet moment var at Invincible-planen var svært omfattende og krevde store bidrag fra FN. Kostnadene ble antydnet å være 4-5 milliarder dollar årlig.²⁰ Det var derfor viktig for meglernes at FNs medlemsland ville stille sine ressurser til rådighet. Dette viste seg vanskelig siden både

¹⁸ UD 254.227, 14, ”Report of the Co-Chairmen of the Steering Committee on the activities of the International Conference on the Former Yugoslavia”, 22. september 1993.

¹⁹ Stedman 1997: 1-4; Waage, upublisert. Kommer trolig i 2011.

²⁰ UD 254.227, 15, FN-delegasjonen i New York til UD, 1. oktober 1993.

USA og flere europeiske land ikke støttet avtalen. Meglerne forstod derfor betydningen av å trekke flere av disse aktørene med i fredsprosessen.

Stormaktene involverer seg

I november 1993 ble EU involvert mer direkte i fredsforhandlingene. EUs forhandlere ønsket å bygge videre på Invincible-planen, men krevde samtidig at bosnjakene skulle få utvidet sitt territorium ytterligere.²¹ På denne måten skulle EUs handlingsplan sørge for at tredelingen av Bosnia ble mer rettferdig overfor alle parter. Men heller ikke denne gangen lyktes meglere. For Izetbegović var det fortsatt et viktig krav at bosnjakene fikk tilgang til havet. Dette ville ikke kroatene og serberne gå med på, og dermed måtte EU gi opp sitt meglingsforsøk.

Det var tydelig at sterkere krefter måtte til for å løse konflikten mellom serberne, kroatene og bosnjakene. I løpet av vinteren fikk den amerikanske spesialutsendingen Charles Redman forhandlet fram en avtale som stanset krigen mellom bosnjakene og kroatene. Alliansen mellom de to ble underskrevet 18. mars 1994 og bidro til å forandre konfliktbildet.²² Denne våren viste stormaktene seg for alvor som en aktør i Bosnia. Som en reaksjon på den serbiske aggresjonen mot FNs sikre soner, gjennomførte NATO i april en rekke bombeangrep mot bosnisk-serbiske mål.²³ I tillegg ble Kontaktgruppen opprettet, bestående av USA, Russland, Storbritannia, Tyskland og Frankrike. Det er derfor ikke vanskelig å forstå hva Stoltenberg mente da han karakteriserte denne perioden som ”Stormaktene overtar”.²⁴

Fra da av var det Kontaktgruppen som styrte forhandlingsprosessen i Bosnia. Medlemmene av gruppen presenterte en fredsplan som innebar at den bosnjakisk-kroatiske føderasjonen skulle få 49 prosent av territoriet, mens de bosniske serberne skulle få 51 prosent.²⁵ Thorvald Stoltenberg var ikke særlig aktiv i disse forhandlingene, og han sier selv at fra sommeren 1994 spilte han og Owen gradvis mindre fremtredende roller som meglere i Bosnia.²⁶ Det var ikke lenger den internasjonale fredskonferansen som styrte den diplomatiske prosessen. Men ICFY-meglerne hadde ikke helt utspilt sin rolle på Balkan.

²¹ Klaus Kinkel and Alain Juppe; *Letter to Belgian EU Presidency, 7 November 1993*, CD ROM Balkan Odyssey.

²² UD 254.227, 20, Genève til UD, 1. mars 1994; Statement of Endorsement. Washington DC. March 18, 1994” i *The United States and Croatia A documentary history 1992-1997*: 55.

²³ UD 254.227, 22, Washington til UD, 10. april 1994.

²⁴ Stoltenberg og Eide 1996: 181.

²⁵ UD 254.227, 24, Genève til UD, 14. mai 1994.

²⁶ Stoltenberg og Eide 1996: 250.

Høsten 1994 tok Owen og Stoltenberg initiativ til private samtaler med Slobodan Milosević. De ønsket å forsikre seg om at den serbiske presidenten virkelig hadde stengt grensen over til Bosnia, som han hadde lovet.²⁷ Etter flere runder med forhandlinger gikk Milosević med på å la ICFY etablere et observatørkorps langs grensen mellom Serbia og Bosnia. Ved hjelp av sitt nettverk hjemme i Utenriksdepartementet og i de andre nordiske landene klarte Stoltenberg å samle sammen penger til oppdraget.²⁸ Dette viste hvilken posisjon den tidligere utenriksministeren fremdeles hadde. Samtidig viste det at meglernes fra ICFY hadde en god dialog med Milosević. Etableringen av "ICFY Mission" var det mest konkrete bidraget fra de to meglernes det året. Det ble imidlertid diskutert hvor vellykket dette oppdraget egentlig var og hvorvidt det fortsatt forekom smugling av militært utstyr over grensen.

Før jul 1994 viste det seg at heller ikke Kontaktgruppen klarte å få gjennomslag for sin fredsplan. Denne gangen var det de bosniske serberne som nektet å signere. Splittelsen innad i Kontaktgruppen måtte ta mye av skylden for at også dette meglingsforsøket mislyktes. Mens amerikanerne ønsket å heve våpenembargoen og bruke makt overfor serberne, hadde europeerne et annet syn. Denne uenigheten tolket serberne som at Kontaktgruppen ikke ville bruke makt for å gjennomføre planen. Dermed var det lettere å avvise den.

I utgangspunktet hadde den mektige gruppen hatt større sjanser for å lykkes som meglere enn de foregående aktørene. Regjeringene som var med hadde kunne utsette partene for diverse pressmidler, og dette ga dem fordeler som meglere sammenlignet med FN og EU. Men det var mye som tydet på at Kontaktgruppen var dårlig koordinert. Blant annet manglet gruppen en tydelig leder. I tillegg var Owen og Stoltenbergs roller uklare. Til tross for at Kontaktgruppen tok over forhandlingene, fortsatte de to meglernes å møte partene på egen hånd. Dette bidro til at de diplomatiske initiativene framsto som lite samkjørt.

I desember 1994 kom imidlertid en våpenhvileavtale på plass, forhandlet fram av den tidligere amerikanske presidenten Jimmy Carter. Våpenhvileavtalen gjaldt for fire måneder og bidro til en roligere vinter i Bosnia.²⁹ Men det viste seg at partene ikke hadde til hensikt å legge ned våpnene for godt. På våren startet nemlig nye kamper i det som ble kjent som våroffensiven.

²⁷ UD 307.30/105, 2, Beograd til UD, 1. august 1994.

²⁸ Stoltenberg og Eide 1996: 224; CD ROM Balkan Odyssey: 482.

²⁹ UD 307.30/105, 6, Washington til UD, 15. desember 1994.

Denne gangen ble NATO-landene enige om å besvare den serbiske offensiven. Dermed ble nye flyangrep mot bosnisk-serbiske mål satt i gang.³⁰

Amerikansk skytteldiplomati

Utover sommeren 1995 tok USA stadig mer grep om forhandlingene i Bosnia. Thorvald Stoltenberg konsentrerte seg på sin side mer om forhandlingene i Kroatia. Den norske FN-megleren hadde blitt utsatt for massiv kritikk etter sin omstridte uttalelse om at ”de er jo serbere alle sammen”.³¹ Det er liten tvil om at Stoltenberg var ute på dypt vann med en slik påstand. Til tross for at bosnjakene og kroatene reagerte sterkt på uttalelsen, var antageligvis ikke dette avgjørende for at Stoltenberg ble mindre sentral i Bosnia-forhandlingene. I løpet av sommeren 1995 var det andre dramatiske hendelser som påvirket den diplomatiske prosessen. Massakren på 7000-8000 muslimske gutter og menn i Srebrenica bidro til en forandret holdning hos de internasjonale aktørene.³² Fra da av var det Richard Holbrooke og USA som spilte hovedrollen i den diplomatiske prosessen.

Skytteldiplomatiet som foregikk i august og september 1995 må i stor grad tilskrives Holbrooke og det amerikanske forhandlingsteamet. Thorvald Stoltenberg var ikke delaktig i disse forhandlingene og var knapt invitert da Dayton-konferansen fant sted i november. FN-megleren hadde gjort et forsøk på å forhandle med Karadžić etter massakren i Srebrenica, men dette forsøket hadde brått blitt avfeid av amerikanerne. Holbrooke og hans team hadde nemlig bestemt at ledelsen i Pale skulle utelukkes fra forhandlingene, fordi flere av dem var tiltalt for krigsforbrytelser.³³ Også dette var et eksempel på hvilke ulike moralske standpunkt en megler kan ta. For amerikanerne var det en prinsipp sak å utelate disse ”kjeltringene” fra den diplomatiske prosessen. For Stoltenberg derimot var det viktig å involvere alle parter. Ifølge Stoltenbergs filosofi var dette nøkkelen til en fredelig løsning.³⁴

³⁰ Malcolm 2002: 262.

³¹ Utdrag fra Thorvald Stoltenberg sin tale til Det norske flyktningsråd 31.mai 1995. Talen er tatt opp på lydbånd og gjengitt i sin helhet i Nilsen 1996: 79-93.

³² Tallene er basert på Srebrenica Conference, pressemelding 23.mai 2005. <http://www.icty.org/sid/8588> (15.04 2010).

³³ Holbrooke 1998: 98; Stoltenberg og Eide 1996: 342.

³⁴ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

Samtidig var det et poeng for amerikanerne at FN ikke skulle få være en del av forhandlingsprosessen.³⁵ Organisasjonen hadde lidd mange nederlag på Balkan, og UNPROFOR-styrkene hadde flere ganger blitt ydmyket med sitt nærvær. En annen årsak til at ICFY-meglerne ble utelatt fra forhandlingene var amerikanernes misnøye med David Owen. De amerikanske diplomatene la ikke skjul på at de ønsket Owens avgang, og oppfordret Stoltenberg direkte til å bryte samarbeidet med EU-megleren.³⁶ At Stoltenberg valgte å fortsette samarbeidet med Owen bidro trolig til å svekke hans tillit i Washington, og ga ham dermed mindre gjennomslagskraft hos de innflytelsesrike aktørene.

Da den endelige fredsavtalen skulle forhandles fram i USA var Stoltenberg parkert på sidelinjen. Den norske megleren ble invitert til å delta på et møte som omhandlet Kroatia, og deretter reiste han tilbake for å fortsette forhandlingene i Zagreb.³⁷ Dersom Stoltenberg ikke spilte en sentral rolle i Bosnia-forhandlingene, hadde han da en viktig stemme i Kroatia-forhandlingene? Hvilken rolle var det egentlig de norske aktørene spilte i denne diplomatiske prosessen?

Forhandlingene i Kroatia

Det første halve året var det Knut Vollebæk som førte forhandlinger med de kroatisk myndighetene og Krajina-serberne. Til tross for iherdig møtevirksomhet virket ikke partene særlig interessert i å finne en fredelig løsning på konflikten.³⁸ I perioden juni til desember 1993 ble forhandlingene i hovedsak drevet framover av Vollebæk og hans medarbeidere i ICFY. Stormaktene hadde ennå ikke involvert seg i den diplomatiske prosessen, som mange betraktet som annenrangs sammenlignet med forhandlingene i Bosnia.³⁹ Dette førte til at meglerne fikk større spillerom, og kunne til og med invitere partene til Norge for hemmelige forhandlinger.

I desember 1993 tok Kai Eide over forhandlingsjobben i Kroatia. Nordmannen skulle komme til å spille en relativt sentral rolle i å effektivisere den diplomatiske prosessen. Ved å trekke inn den amerikanske og russiske ambassadøren fikk han forhandlingene opp på et høyere

³⁵ Holbrooke 1998: 201-202.

³⁶ Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010; Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

³⁷ UD 307.30/105, 109-126, FN-delegasjonen i New York til UD, 2. november 1995.

³⁸ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "Negotiations on Croatia Vol 1", Vollebæk til Owen/Stoltenberg 7. juli 1993.

³⁹ Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

politisk nivå. Dette samarbeidet ledet til en våpenhvileavtale mellom kroatisk myndigheter og Krajina-serberne, som varte i hele tretten måneder.⁴⁰ Etter hvert skulle disse mektige aktørene, spesielt den amerikanske ambassadøren, bli avgjørende for å få framgang i forhandlingene.

Kai Eide var helt avhengig av å få med seg meglere med større gjennomslagskraft i Kroatia. Samtidig syntes han det ble et problem at for mange aktører ville ha en plass ved forhandlingsbordet.⁴¹ Spesielt siktet han da til FNs militære sjef, Yasushi Akashi, samt USAs ambassadør Peter Galbraith. Etter hvert virket det som om det utviklet seg en form for konkurranse mellom meglerne, som alle gjerne ville bidra i fredsprosessen. Kai Eide og Thorvald Stoltenberg gjorde imidlertid en viktig jobb med den økonomiske avtalen som ble undertegnet 2. desember 1994. Denne avtalen bidro til en viss integrering mellom Krajina-republikken og Kroatia, og løste noen av de praktiske spørsmålene.

For å løse de gjenstående politiske utfordringene var USA og Peter Galbraiths innsats av stor betydning. Det viste seg at amerikaneren hadde sterk innflytelse på de kroatisk myndighetene. Hvorvidt USA i tillegg bidro til å styrke kroatene i form av militær støtte er foreløpig vanskelig å vite. Men Galbraith har innrømmet at USA var informert om den kroatisk offensiven, og at de nærmest hadde gitt kroatene klarsignal.⁴² At amerikaneren i tillegg drev fredsforhandlinger mellom kroatene og Krajina-serberne virker dermed ganske motstridende. Dette var et dobbeltspill som ikke ble tatt godt imot hos de andre meglerne, ifølge Kai Eide.⁴³

Thorvald Stoltenberg fikk altså en mer sentral rolle i Kroatia i 1995 etter at USA hadde tatt over styringen i Bosnia. Men store deler av den diplomatiske prosessen ble spolert da kroatene gjennomførte offensivene mot serberne i mai og august 1995.⁴⁴ Dermed var det kun ett område som gjensto for forhandlinger: Øst-Slavonia. Forhandlingene om dette området startet i september, og Galbraith og Stoltenberg var ikke enige om hvem som egentlig sto bak initiativet. Resultatet ble imidlertid Erdut-avtalen, signert 12. november 1995.⁴⁵ At en

⁴⁰ Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler. Perm merket "H1 Vol.1 Agreements June 93-March 94", Ceasefire agreement, 29. mars 1994.

⁴¹ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁴² Intervju med Peter Galbraith, 5. april 2010.

⁴³ Intervju med Kai Eide, 18. mars 2010.

⁴⁴ Magaš og Žanić (red.) 2001: 76.

⁴⁵ "The Erdut Agreement" i *The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997*, United States, Department of State: 270-271; UD 307.30/126, nr 19-36, Zagreb til UD, 13. november 1995.

fredsavtale for de omstridte områdene i Kroatia kom på bordet, må ses i sammenheng med den diplomatiske utviklingen i Bosnia. På samme tid som Erdut-avtalen ble underskrevet var Dayton-forhandlingene godt i gang. Under den USA-ledede konferansen ble president Tudjman og president Milosević satt under hardt press. Amerikanerne viste at de mente alvor og hadde allerede gjennomført bombeangrep mot bosnisk-serbiske mål. Dermed var president Milosević i en presset situasjon, og mer interessert i å inngå forhandlinger. Samtidig hadde Tudjman og de kroatisk myndighetene gjenerobret nesten hele Krajina. Dette gjorde at de var åpne for å inngå kompromiss om det gjenstående Øst-Slavonia, som var et relativt lite område. Det sterke amerikanske presset var utslagsgivende for at Thorvald Stoltenberg og Peter Galbraith fikk avtalen om Øst-Slavonia i havn.

USA - den sterke megler

Det var først da USA tok grep om forhandlingsprosessen at de endelige fredsavtalene for Bosnia og Kroatia ble signert. Hvorfor lyktes USA som megler? Og hvorfor ville amerikanerne involvere seg i denne europeiske konflikten? Ofte ser en at en tredjepart velger å involvere seg i en konflikt når det er fare for at disse konfliktene kan skade dem direkte.⁴⁶ Krigene i det tidligere Jugoslavia var ikke en direkte trussel for USA, verken økonomisk eller militært. Men det kan også være andre grunner til at stater involverer seg i meglingsprosesser. Megling kan brukes som et utenrikspolitisk instrument.⁴⁷ I dette tilfellet ønsket USA å beholde sin posisjon som leder for det internasjonale samfunnet. USA kunne ikke stå på sidelinjen og se på at både FN og NATO tapte ansikt i Bosnia.⁴⁸ Amerikanerne hadde dessuten blitt utsatt for sterk kritikk etter at de unnlot å gripe inn under folkemordet i Rwanda i 1994. I ettertid uttalte president Bill Clinton at dette virkelig var noe han angret på.⁴⁹ Dette var trolig en viktig grunn til at amerikanerne til slutt valgte å involvere seg på Balkan i 1995.

En annen utslagsgivende faktor var den innenrikspolitiske situasjonen i USA. President Bill Clinton ble sterkt kritisert av den amerikanske opinionen for ikke å ha tatt ansvar i Bosnia. Snart skulle et nytt presidentvalg holdes og Clinton ønsket å vise utenrikspolitisk handlekraft. Dette bidro trolig også til at presidenten forandret sin Bosnia-politikk sommeren 1995.

⁴⁶ Touval 2002: 144.

⁴⁷ Touval 2002: 4.

⁴⁸ Touval 2002: 145; Christopher 2001: 252.

⁴⁹ Clinton 2006: 790.

Tidspunktet amerikanerne kom inn i prosessen var utslagsgivende for at de fikk til en fredsavtale. God timing er viktig for å lykkes som megler. Et gunstig tidspunkt å komme inn som megler er når partene er i en såkalt fastlåst situasjon, det vil si i det øyeblikket de innser at de ikke kan oppnå målene sine eller komme lenger med den politikken de fører.⁵⁰ Da USA involverte seg var konflikten i Bosnia rimelig fastlåst. Sommeren og høsten 1995 hadde vært dramatisk. Bosnjakene var i en vanskelig situasjon etter de serbiske offensivene og angrepet mot Srebrenica. I tillegg var de bosniske serberne blitt utsatt for sterkt press etter NATOs flyaksjoner. Dette gjorde partene mer mottagelige for en fredsavtale.⁵¹

USA hadde et langt større handlingsrom sammenlignet med de tidligere meglere. USA hadde store ressurser, både økonomisk og militært, og kunne dermed føre forhandlingene på egen hånd.⁵² Da amerikanerne for alvor tok grep om forhandlingene, drev de prosessen framover med trusler om sanksjoner og maktbruk. Det styrker teorien om at en megler har større sjanse for å lykkes dersom den kombinerer bruken av trusler og lokkemidler.⁵³ Høsten 1995 hadde USA bevist at de var villige til å sette i gang flyangrep om det var nødvendig. Dette ga dem et sterkt kort under forhandlingene i Dayton. De internasjonale aktørene, med USA i spissen, hadde vist at de var villige til å bruke makt. Samtidig kunne de lokke med å oppheve sanksjonene mot Serbia. Dette satte et større press på delegasjonene i Dayton. Mye av USAs suksess som megler må derfor tilskrives dets unike militære styrke og egenskaper som supermakt. Thorvald Stoltenberg oppsummerer det på denne måten: ”En amerikaner behøver ingen raffinert meklermetode eller forhandlingstaktikk, for en amerikaner har makt. Både politisk, økonomisk og militær makt, og det vet alle.”⁵⁴ USA var den sterke meglere.

FN som megler

Den internasjonale fredskonferansen for det tidligere Jugoslavia, ICFY, hadde i sitt arbeid vært avhengig av støtte fra sine sponsorer EU og FN. Thorvald Stoltenberg hadde mange ganger fått merke hvor vanskelig det var å representere en organisasjon som var splittet innad. Som representant for FNs generalsekretær skulle Stoltenberg forhandle på vegne av

⁵⁰ Touval 2002: 151.

⁵¹ Touval 2002: 152.

⁵² Touval 2002: 166.

⁵³ Cortright 2007: 402.

⁵⁴ Stoltenberg 2001: 285.

organisasjonen. Men når det gjaldt konfliktene på Balkan fantes store uenigheter blant de mektige medlemslandene i FNs sikkerhetsråd. Særlig kom splittelsen mellom USA og Russland til syne gang på gang. Stoltenbergs handlingsrom ble derfor svært begrenset. I løpet av den over tre år lange krigen var det ofte manglende samsvar mellom FNs ord og handling i forhold til Bosnia.⁵⁵ Spesielt med sine militære styrker kom FN dårlig ut av det på Balkan. FNs beslutning om å opprette de såkalte sikre områdene, som deretter falt for de bosnisk-serbiske styrkene, var et eksempel. Et annet var hvordan FN-soldater ble tatt som gisler og ydmyket foran en hel verden.

FN lyktes ikke med å skape fred i Bosnia. Stormaktene ble ikke enige om hvilken politikk som skulle føres overfor konflikten. I Sikkerhetsrådet satt fem faste medlemmer som alle hadde hvert sitt syn på hvordan konflikten burde løses: USA, Russland, Kina, Storbritannia og Frankrike. Organisasjonen var avhengig av sine medlemsstaters utenrikspolitikk.⁵⁶ For Stoltenberg ble det en vanskelig jobb å representere en organisasjon som ofte ble stilt til ansvar for krigens grusomheter. Som megler i Bosnia hadde FN lite gjennomslagskraft.

Fundamentet for FNs politikk ble vedtatt i 1945, på et tidspunkt da de fleste konflikter foregikk mellom stater. Dette har blitt en utfordring for FN fordi de fleste konflikter i verden i dag enten er borgerkriger eller konflikter mellom ikke-statlige aktører. Innefor dette vakuemet må FN utforme sin politikk, og konflikten i Bosnia ble et eksempel på hvor vanskelig det kunne være.⁵⁷ Konfliktene i det tidligere Jugoslavia lå i skjæringspunktet mellom borgerkrig og krig mellom stater. Dette bidro til den vaklende FN-holdningen overfor det tidligere Jugoslavia.

Som megler er FN både svak og nøytral. Det betyr at ved å involvere seg som megler kan FN legge til rette for forhandlingene og hjelpe partene med å finne en løsning.⁵⁸ Men organisasjonen har begrensede midler til å true eller lokke med. Det betyr at forhandlingene fort kan stoppe opp hvis de stridende partene ikke lenger ønsker å benytte seg av de diplomatiske kanalene. Som FN-megler ble Stoltenberg en slik svak og nøytral megler. Han ble en megler uten muskler med et svært begrenset handlingsrom. Da USA kom inn i bildet kunne de enkelt skyve FN og Stoltenberg ut på sidelinjen. De var ikke avhengig av

⁵⁵ Stoltenberg og Eide 1996: 400-409; Intervju med Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010.

⁵⁶ T.G. Weiss, D. Forsythe, R.A. Coate, K. Pease, *The United Nations and Changing World Politics*, Westview Press 2007: 3.

⁵⁷ Weiss et al. 2007: 14.

⁵⁸ Waage 2004: 5.

verdensorganisasjonen for å føre forhandlinger, og i tillegg hadde de pressmidler å ta i bruk. På denne måten ble Stoltenberg en brikke i et internasjonalt spill som i hovedsak ble styrt av USA.

Da den endelige fredsavtalen ble signert i Dayton var Stoltenberg parkert på sidelinjen. De to siste årene hadde han fått stadig mindre spillerom som megler i Bosnia-konflikten. Men FN-megleren hadde bidratt på andre måter. De mest konkrete bidragene fant sted høsten 1993 med Invincible-planen, og høsten 1994 med ICFYs grenseoppdrag. Til tross for at grensestengningen ikke var helt komplett, hadde den skapt et tydeligere skille mellom president Milošević og de stadig mer ekstreme serberlederene i Bosnia. Som megler hadde Stoltenberg beholdt en god dialog med alle partene. Han var opptatt av å inkludere alle aktørene i forhandlingene, uavhengig av hvilke forbrytelser de hadde begått. Stoltenberg valgte for eksempel å forhandle med Karadžić i Pale, til tross for at amerikanerne ville isolere ham fra den diplomatiske prosessen. Stoltenbergs gode forhold til bosnjakene og kroatene kjølnet imidlertid noe etter den omstridte uttalelsen, ”de er jo serbere alle sammen”. Sammen med FNs mange militære nederlag i Bosnia bidro uttalelsen til at organisasjonens status ble redusert.

Denne oppgaven har vist at de norske meglernes rolle i fredsprosessen på Balkan ble marginal etter at USA involverte seg. Som megler hadde USA helt andre virkemidler å ta i bruk. Supermakten hadde mulighet til å presse partene både med pisk og gulrot. Som representanter for FN hadde nordmennene et begrenset handlingsrom. Deres visjon om at en liten og nøytral megler kunne få til resultater ble svekket i møte med de balkanske realiteter. For å løse disse konfliktene trengtes en sterk megler med både vilje og store muskler. Thorvald Stoltenberg, Knut Vollebæk og Kai Eide hadde alle en sterk vilje til å skape fred. De hadde imidlertid ingen muskler å vise til. Dermed kom de norske fredsmeglerne på Balkan til kort.

Bibliografi

Kilder

Arkiv

Utenriksdepartementets arkiv

254.227 Bind 1-24

307.30 105 Bind 1-10

307.30 105 nr 1-216

254.222 Bind 2-3

307.30 126 Bind 1-5

307.30 126 nr 1-61

Arbeiderbevegelsens arkiv

Arbark. Ark-2666 FNs fredsmekler

Stortingsmeldinger

Stortingsmelding nr. 11 (1989-90), *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*

Muntlige kilder

Kai Eide, 18. mars 2010

Thorvald Stoltenberg, 1. april 2010

Peter Galbraith, 5. april 2010

Elektroniske kilder

”About the ICTY”, <http://www.icty.org/sections/AbouttheICTY> (10.01.10).

”Case information Sheet. Slobodan Milosevic”,
http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/cis/en/cis_milosevic_slobodan.pdf
(09.11-09).

Case information sheet, ”Operation Storm” Gotovina et al,
http://www.icty.org/x/cases/gotovina/cis/en/cis_gotovina_al_en.pdf (9.4.10).

Fixdal, Mona, ”Rollen som fredsmekler/tredjepartsrollen. Ethiske dilemmaer”,
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innsjutt/engasjement/fixdal.html?id=492906> (27.03 2010).

FN resolusjon 713, 1991.
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/49/IMG/NR059649.pdf?OpenElement> (20.01.10).

FN resolusjon 743, 1992. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement>
(20.01.10).

FN resolusjon 757, 1992.
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/16/IMG/NR001116.pdf?OpenElement>
(20.01.10).

FN resolusjon 787, 1992. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/723/03/IMG/N9272303.pdf?OpenElement>
(12.03.10).

FN resolusjon 802, 25. januar 1993. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/049/10/IMG/N9304910.pdf?OpenElement>
(1.03.10).

FN resolusjon 824, 1993. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/262/07/IMG/N9326207.pdf?OpenElement>
(20.01.10).

FN resolusjon 836, 1993. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/330/21/IMG/N9333021.pdf?OpenElement>
(20.04.10).

FN resolusjon 943 (1994), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/372/78/PDF/N9437278.pdf?OpenElement> (16.02.10).

”Former Yugoslavia – UNPROFOR”,
http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unprof_p.htm (04.12.09).

”Fred og forsoning: Den norske modellen”,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/fredsprosesser/Fred-og-forsoning-Den-norske-modellen.html?id=446704 (01.10 2008).

Kydd, Andrew, ”Which Side Are You On? Bias, Credibility and Mediation”,
http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/468__janmed.pdf (25.03.10).

”Norges engasjement på Vest-Balkan”,
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fred_og_forsoning/engasjement_vestbalkan.html?id=454732 (25.03.10).

”Srebrenica Conference, Press Release 23 May 2005”, <http://www.icty.org/sid/8588> (23.03.09).

”Statement of the Secretary-General of NATO 30 August 1995”,
<http://www.nato.int/docu/pr/1995/p95-073.htm> (23.03.09).

”Summary of the Dayton Peace Agreement”,
<http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/dayton.html> (23.03.09).

”The Erdut Agreement”, <http://www.pcr.uu.se/gpdatabase/peace/Cro%2019951112.pdf> (14.01.10).

The international criminal tribunal for the former Yugoslavia, case no. IT-06-90-PT,
<http://www.icty.org/x/cases/gotovina/custom3/en/got-ptb.pdf> (9.4.10).

”UN Security Council Resolutions”, http://www.un.org/Docs/sc/unsc_resolutions.html (19.01.10).

”US Department of State. 93/05/22 Opening Statement at News Conference on Bosnia”,
<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9305/930522dossec.html> (02.09.09).

Andre kilder

The United States and Croatia. A Documentary history: 1992-1997.

CD ROM, *Balkan Odyssey*. David Owen. The electric company: 1995.

Aviser og tidsskrifter

”Bosnia Threatened With U.N Pullout, 2 U.S Reports Say”, *New York Times*, 12.juli 1993

”Vekk med Thorvald”, *VG*, 19. juni 1995; ”Stoltenberg bør trekke seg som FN-mekler”, *NTB*, 24. juni 1995.

”Fresmeglere skaper strid”, *Aftenposten Morgen*, 26. juni 1995.

”Bøyer ikke av for kritikerne”, *Aftenposten Morgen*, 27. juni 1995.

”Knytter Stoltenberg til folkemord i Bosnia”, *Ny tid*, 5. august 2008.

D`Amato, Anthony. ”Peace vs. Accountability in Bosnia”, *The American Journal of International Law*, vol. 88, nr. 3 1994.

Stedman, Stephen John. ”Spoiler Problems in Peace Processes”, *International Security* 22, nr. 2: 1997.

Vogt, Carl Emil. ”Fridtjof Nansen og fredstradisjonen” i *Historisk Tidsskrift* nr 2, 2005.

Upubliserte artikler

Fixdal, Mona, ”Justice versus Peace: Thorvald Stoltenberg`s Role as Mediator in the Former Yugoslavia” i *Peacemakers: Ideas and dilemmas*. Upublisert, kommer trolig i 2011.

Kydd, Andrew, *Mediation, Preferences and Credibility*, upublisert manuskript, Department of Political Science, University of California: 2000.

Waage, Hilde Henriksen, ”The saviour. Jan Egeland and Peacemaking in the Middle East” i *Peacemakers: Ideas and dilemmas*. Upublisert, kommer trolig i 2011.

Litteratur

- Albright, Madeleine. *Min lange reise*, Oslo: Damm 2005.
- Baker III, James A., med Thomas M. DeFrank. *The Politics of Diplomacy. Revolution, War & Peace, 1989-1992*, New York: G.P. Putnam's Sons 1995.
- Berchovitch, Jacob. *Social Conflicts and Third Parties: Strategies of Conflict Resolution*. Boulder, Colo.: Westview Press 1984.
- Berchovitch, Jacob (red.). *Resolving international conflicts: The theory and practice of mediation*. London: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Bercovitch, Jacob, Victor Kremenyuk og I. William Zartman (red.). *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, Los Angeles: Sage 2009.
- Bildt, Carl. *Uppdrag fred*, Stockholm: Norstedts 1997.
- Brundtland, Gro Harlem. *Dramatiske år: 1986-1996*. Oslo: Gyldendal 1998.
- Christensen, Olav og Audhild Skoglund (red.). *Nansen og norsk utenrikspolitikk*, Oslo: Aschehoug 1996.
- Christopher, Warren. *Chances of a Lifetime*, New York: Scribner 2001.
- Claes, Dag Harald og Tor Egil Førland. *Europeisk integrasjon*. Oslo: Gyldendal 2005.
- Clinton, Bill. *Mitt liv*, Oslo: Damm 2006.
- Daalder, Ivo H. *Getting to Dayton: The making of Americas Bosnia Policy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press 2000.
- Egeland, Jan. *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentials and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, Oslo: International Peace Research Institute, nr. 13 1985.
- Forsyth, Murray. *Union of states: the theory and practice of confederation*, New York: Leicester University Press Holmes & Meier 1981.

- Frydenlund, Knut. *Lille land- hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget 1982.
- Hodge, Carl C. og Cathal J. Nolan (red.). *U.S. Presidents Foreign Policy. From 1789 to the Present*, Santa Barbara, Calif.: ABC-CLIO 2007.
- Holbrooke, Richard. *To end a war*, New York: Random House 1998.
- Hovi, Jon og Arild Underdal. *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget 2003.
- Hovi, Jon og Raino Malnes (red.). *Anarki, makt og normer: innføring i internasjonal politikk*, Oslo: Abstrakt forlag 2007.
- Judt, Tony. *Postwar: A history of Europe since 1945*, London: Pimlico 2007.
- Kjeldstadli, Knut. *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*, Oslo: Universitetsforlaget 1999.
- Lahlum, Hans Olav. *Presidentene: Fra George Washington til Barack Obama*, Oslo: Cappelen Damm 2009.
- Lange, Even, Helge Pharo og Øyvind Østerud (red.). *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, Oslo: Unipub 2009.
- Leira, Halvard (red.). *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*, Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2007.
- Liland, Frode og Kirsten Alsaker Kjerland. *På bred front. Norsk utviklingshjelps historie 1989-2002*. Bergen: Fagbokforlaget 2003.
- Lundestad, Geir. *Øst, vest, nord, sør: hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*, Oslo: Universitetsforlaget 2004.
- Magaš, Branka og Ivo Žanić (red.). *The War in Croatia and Bosnia-Herzegovina 1991-1995*, London: Frank Cass 2001.
- Malcolm, Noel. *Bosnia: A Short History*, London: Pan 2002.
- Moen, Kjell Erik Møgster. *Fredskrigeren Thorvald Stoltenberg*, Oslo: NRK 2009.

- Mønnesland, Svein. *Før Jugoslavia og etter*, Oslo: Sypress 2006.
- Nilsen, Kjell Arild. *Europas svik. Et oppgjør med vestlig unnfallenhet i Bosnia*, Oslo: Spartacus 1996.
- Nilsen, Kjell Arild. *Milosevic i krig og i Haag: en dokumentasjon*, Oslo: Sypress 2007.
- Owen, David. *Balkan Odyssey*, San Diego: Harcourt Brace & Company 1995.
- Stoltenberg, Thorvald. *Det handler om mennesker*, Oslo: Gyldendal 2001.
- Stoltenberg, Thorvald og Kai Eide. *De tusen dagene. Fredsmeklere på Balkan*, Oslo: Gyldendal 1996.
- Ramet, Sabrina P. *Balkan Babel: The Disintegration of Yugoslavia From the Death of Tito to the Fall of Milosevic*. Boulder, Colo.: Westview Press 2002.
- Ramet, Sabrina P. *The Three Yugoslavias: statebuilding and legitimation, 1918-2005*, Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press 2006.
- Silber, Laura og Allan Little. *The Death of Yugoslavia*, London: Penguin Books 1996.
- Tammes, Rolf. *Oljealder, 1965-1995*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo: Universitetsforlaget 1997.
- Touval, Saadia. *The peace brokers: mediators in the Arab-Israeli conflict, 1948-1979*, Princeton, N.J.: Princeton University Press 1982.
- Touval, Saadia. *Mediation in the Yugoslav Wars: The Critical Years, 1990-95*, New York: Palgrave 2002.
- Touval, Saadia og William Zartman (red.), *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder: Westview 1985.
- Tvedt, Terje. *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt: den norske modellen*, Oslo: Gyldendal 2008.
- Vogt, Carl Emil. *Nansens kamp mot hungersnøden i Russland 1921-23*, Oslo: Aschehoug 2007.

Waage, Hilde Henriksen. *Peacemaking is a risky business. Norway`s role in the Peace Process in the Middle East, 1993-96*, PRIO report 1/2004.

Weiss, Thomas G., David P. Forsythe, Roger A. Coate og Kelly-Kate Pease, *The United Nations and Changing World Politic.*, Boulder, Colo.: Westview Press 2007.

Zartman, William I. (red.). *Peacemaking in International Conflict*, Washington: United States Institute of Peace 2007.

Vedlegg

Vedlegg 1. Jugoslavia 1945-1991



Jugoslavia 1945-1991. Fra Den internasjonale domstol for forbrytelser i det tidligere Jugoslavia, ICTY. <http://www.icty.org/sid/321> (08.05.10).

Vedlegg 2. Vance/Owen-planen



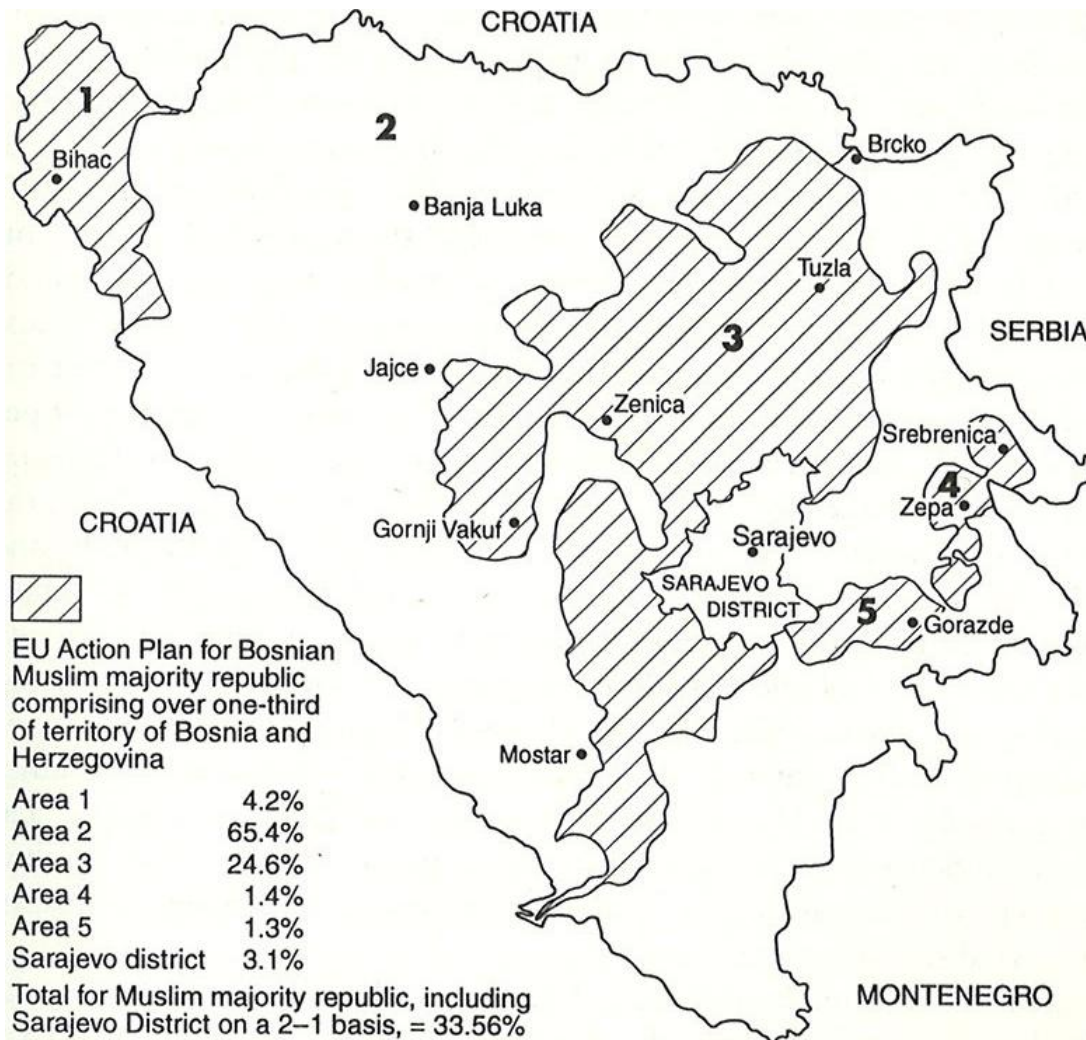
Vance/Owen-planen, januar 1993. Owen 1995: 96

Vedlegg 3. Invincible-planen



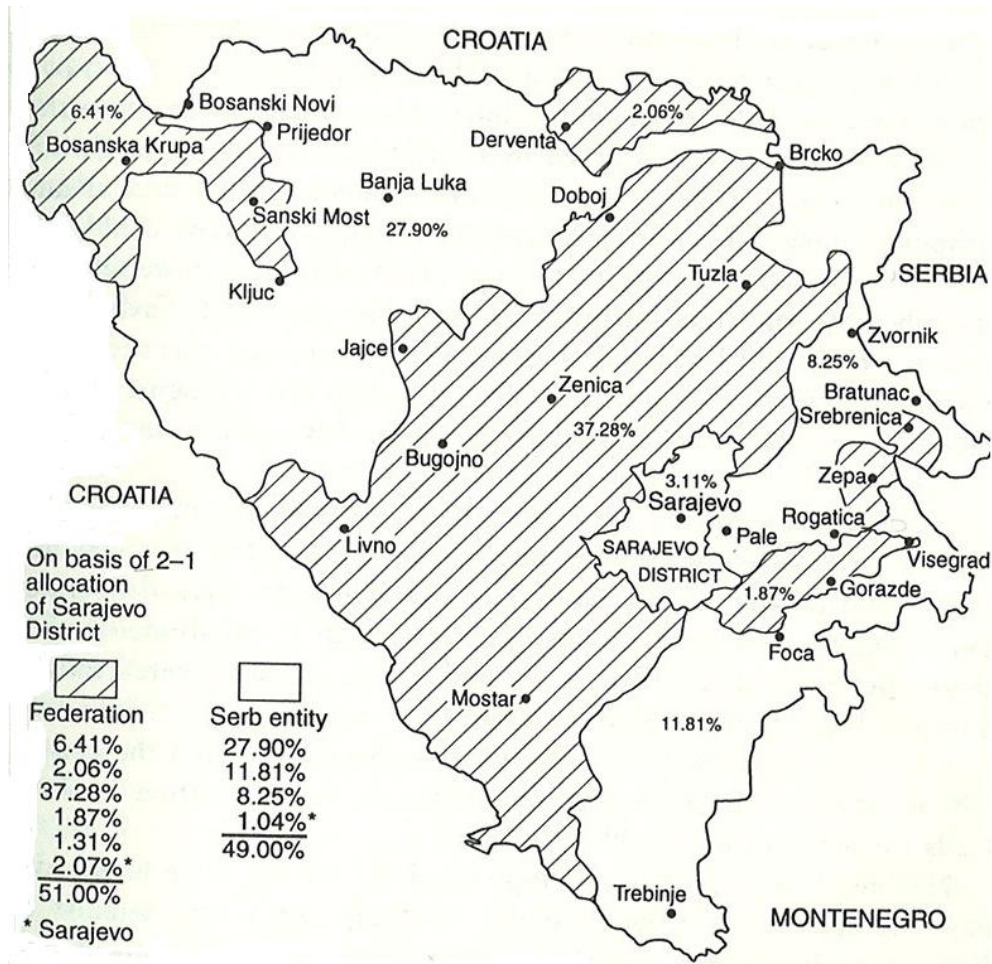
Unionen av tre republikker, august 1993. Owen 1995: 234

Vedlegg 4. EUs handlingsplan



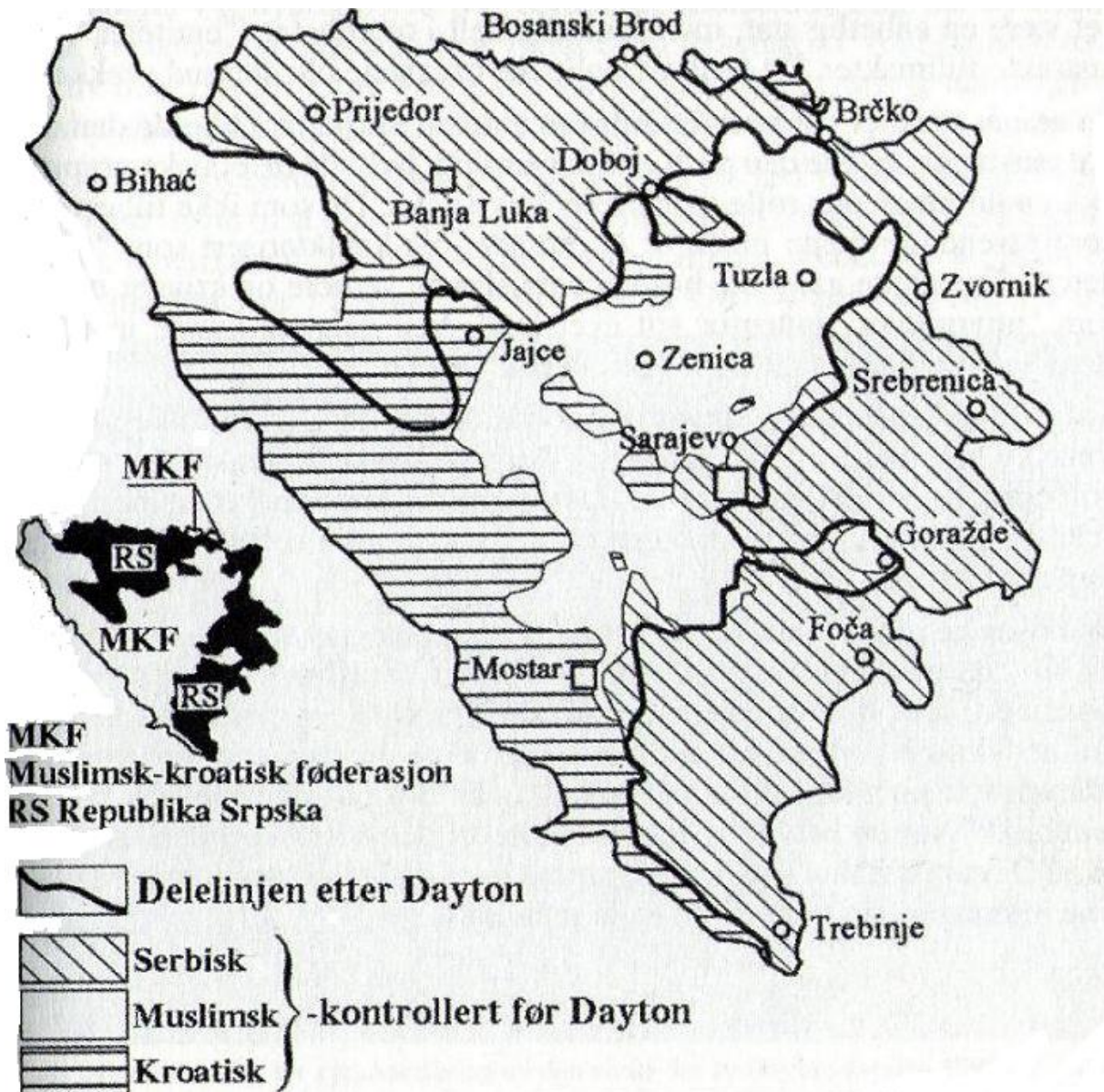
EUs handlingsplan, desember 1993 – februar 1994. Owen 1995: 255

Vedlegg 5. Kontaktgruppeplanen



Kontaktgruppeplanen, juli 1994. Owen 1995: 303

Vedlegg 6. Dayton-avtalen



Dayton-avtalen. Mønnesland 2006: 343.