

Bosnien

- En studie av OHR:s statsbyggande

Kristian Sörensen
Ernest Rajelas

Abstract

This essay examines the international community's intervention in Bosnia. The purpose is to give the reader a deeper understanding of the problems that appeared in re-building the Bosnian state. The Office of the High Representative (OHR) was to become the coordinator of the reconstruction of the institutions and governance. The theory used for the examination is state-building, which is an alignment of state-building through the international community. The second part of the essay examines the ideas of the High Representative (HR) through three different dimensions. The idea-analysis searches to present the core of ideas of OHR, national parties and the reconstruction of media. Hence the essay seeks to explain the change of ideas and to put them in a discussion of agency and structure. Besides the essay gives the reader a grounded knowledge of OHR and the institution.

Key words: Bosnia, OHR, state-building and Bonn-agreement.

Förkortningar:

BiH – Bosnien och Hercegovina, består av två entiteter med stor autonomi: Federacija BiH (majoriteten bosniska kroater och bosnjaker/bosniska muslimer) och Republika Srpska (majoriteten bosniska serber)

BP – Bonn powers

EUFOR - EU-leda lätt beväpnade styrkor (ca 7,000 soldater) som tog över SFOR/IFORs roll i mitten av 2005

HR – High Representative (Den Höga Representanten)

IMC - The Independent Media Commission

OBN - Open Broadcast Network

OHR - The Office of the High Representative (Den Höga Representantens Kontor)

PBS - Public Broadcasting System

PIC - The Peace Implementation Council – fredsverkställighetsrådet, 55 stater ingår i organisationen

RS – (Republika sprska, Seribiska republiken)

SFOR (IFOR) - NATO-leda tungt beväpnade fredsbevakande styrkor, mandat från 1995 till 2005 (60 000 soldater)

SRT - Srpska Radio Televizija, serbiska tv-kanalen i BiH.

Innehållsförteckning

1. Inledning	
1.1 Syfte och problemformulering	5
1.2 Metod	5
1.2.1 Aktörssatsen	5
1.2.2 Idéanalys	6
1.2.2.1 Dimensioner	7
1.3 Material	8
1.4 Avgränsning	9
2. Bakgrund	
2.1 Bosnien	10
2.2 OHR	10
2.3 Bonn-Powers	10
3. Teori	
3.1 Teoretisk diskussion	12
3.2 State-building	13
3.2.1 Authoritarian state-building	13
3.2.2 Traditional capacity-building	13
3.2.3 Member-state building	13
4. Analys	
4.1 Carl Bildt	15
4.1.1 Nationalistiska partier	15
4.1.2 OHR:s roll	16
4.1.3 Media	17
4.2 Carlos Westendorp	17
4.2.1 Nationalistiska partier	17
4.2.2 OHR:s roll	19
4.2.3 Media	20
4.3 Wolfgang Petritsch	21
4.3.1 Nationalistiska partier	21
4.3.2 OHR:s roll	22
4.3.3 Media	23
4.4 Paddy Ashdown	24
4.4.1 Nationalistiska partier	25
4.4.2 OHR:s roll	25
4.4.3 Media	26
5. Slutsatser och avslutande diskussion	27
6. Referensförteckning	28
Böcker och artiklar	28
Internet	28

1. Inledning

1.1 Syfte och problemformulering

Då raserade stater rekonstrueras av det internationella samfundet, ifrågasätts ofta statens suveränitet. En återkommande fråga är hur mycket det internationella samfundet ska intervensera och då på vilka områden. Efter kriget på Balkan stod Bosnien med en raserad statsapparat och ett arv från den etniska konflikten. Efter månader av förhandlingar lyckades en mängd aktörer ena de stridande parterna att sluta fred. Avtalet fungerade även som en grund till återuppbyggnaden av Bosnien, vilket placerade det internationella samfundet i en unik position. Vi har fördjupat oss i den aktör (OHR), som tilldelades dessa mandat, genom att utföra en idéanalys av chefstjänstemännens (HR) delårsrapporter. Således har vi försökt att spåra idéförändringar och förklara dessa.

Frågeställningar;

Vilka idéer förändras i rapporterna och i så fall vad beror dessa förändringar på?

1.2 Metod

Den metod vi använder är en idéanalys. Därtill kommer vi att diskutera slutsatserna utifrån en struktur/aktörssats.

1.2.1 Aktör/struktursatsen

Rothstein definierar en struktur som ett bestämt mönster med en viss varaktighet. Det kan t.ex. vara ett ekonomiskt, socialt eller politiskt mönster. Utgångspunkten för aktörssatsen är att aktören handlar utifrån vissa intressen, preferenser, värderingar för att nå givna mål med minsta möjliga resursinsats¹.

Aktör/struktursatsen eller en kontextuell ansats, argumenterar för att begreppen aktör och struktur måste förstås i en relation till varandra. Aktörer konstitueras av strukturer som i sin tur skapas och reproduceras av aktörer².

Lundqvist vidareutvecklar sitt strukturbegrepp genom att rikta fokus mot samhällsstrukturen d.v.s. relationen mellan aktörer. Följaktligen definierar Lundqvist samhällsstrukturen som ”mönster av handlingar och idéer med till dessa knutna resurser”. Sedermera delar han upp samhällsstrukturen i två metateoretiska strukturer, idéstruktur och beteendestruktur. En idéstruktur innebär olika värderingar och verklighetsuppfattningar medan beteendestrukturen i sin tur är de mönster som uppstår till följd av människornas kollektiva och individuella handlande³. Vidare menar Lundqvist att det går att urskilja uttryck av samhällsstrukturen i aktörens synsätt och handlingar. Dock anmärker Lundqvist att det inte är samhällsstrukturen i sig, utan ett uttryck av denna struktur⁴. Detta förhållningssätt till samhällsstrukturen kommer

¹ Bo Rothstein, *Aktör – Struktursatsen Ett metodiskt dilemma, statsvetenskaplig tidskrift*, 1988, nr3

² Björn Johnson, *Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner, statsvetenskaplig tidskrift* 2001nr2, Lund 2002, s97

³ Ibid. s 101

⁴ Ibid. s 100-101

att prägla vår analys d.v.s. att vi enbart kan se ett uttryck av samhällsstrukturen, genom vår idéanalys av rapporterna och att detta uttryck skildras av HR.

1.2.2 Idéanalys

Vi har valt att studera rapporternas idéer. Ett lämpligt tillvägagångssätt är då att genomföra en idéanalys. Idéanalysen utgår från Göran Bergströms och Kristina Boréus texter om Idé- och ideologianalys i boken *Textens mening och makt* och Peter Esaiassons (1993) checklista för idéanalytiker.

”En idé kan betraktas som en tankekonstruktion som till skillnad från de flyktigare intrycken eller attityderna utmärks av en viss kontinuitet”⁵. Den här definitionen av ordet idé kommer att ligga till grund för denna uppsats, d.v.s. en tankekonstruktion som kan uttryckas som en uppfattning om verkligheten, vilket också kan anknytas till Lundquists idéstruktur. Samtidigt inriktar vi oss på de idéer som har en viss kontinuitet. Dock kan denna tankekonstruktion även vara en värdering av företeelser och yttras då som en föreställning, om hur man bör handla⁶.

En idéanalys klassificeras vanligen utifrån tre olika syften, beskrivande, förklarande och ställningstagande idéanalys. Den idéanalys som vi valt att använda i vår uppsats är en beskrivande och syftar att kartlägga förändringar av idéer i de rapporter som vi valt att analysera.

Enligt Esaiasson är det första steget mot en empirisk idéanalys att precisera vilken idémängd som undersökningen avser att analysera⁷.

Dock presenterar vi först vårt analysverktyg och därefter preciserar vi idémängden. Det analysverktyg som används i analysen är dimensioner. En fördel med att använda dimensioner är att de oftast kan bestämmas snabbt och enkelt. Valet av dimensioner bör anknyta till den ideologi eller debatt som undersöks. Vi har i vår uppsats inte anknyt till en debatt eller en ideologi utan haft materialet som utgångspunkt.

Ett alternativt tillvägagångssätt hade varit att utforma idealtyper. Vår motivering till att idealtypen inte utnyttjas i analysen är att metoden kräver för mycket tid att konstruera. Dessutom bygger metoden på en alltför rigorös kategorisering för att den ska vara användbar för vår undersökning, då studien är mycket tidsbegränsad. En ytterlig fördel med att använda dimensioner är att de gör jämförelser möjliga, vilket blir passande då vi avser att jämföra rapporternas förändringar⁸. En andra och avgörande aspekt för vår undersökning är att strikta idealtyper minskar tolkningsutrymmet avsevärt. De löst förbundna dimensionerna ger de facto ett större tolkningsutrymme vilket medför att intersubjektiviteten kan minska⁹. Därtill bör det anmärkas att vi inte försöker kartlägga hela OHR:s idéer utan söker se den förändring av idéer som finns i de utvalda rapporterna. Därtill kan vi argumentera för att rapporterna ger en generell bild av OHR:s arbete i Bosnien. Följaktligen har vi gjort avgränsningar, då tiden inte skulle räcka till att analysera alla delar i rapporterna, likafullt har vi läst dessa delar och konkluderat att de är av mindre betydelse.

⁵ Göran Bergström & Kristina Boréus, *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Studentlitteratur 2005, s 148

⁶ Ibid. s 148

⁷ Peter Esaiasson, *Litteraturgranskningar*, statsvetenskaplig tidsskrift 1993, nr2, s205-206

⁸ Boréus & Bergström (2005) s 34, 171-173).

⁹ Ibid. s 174-175

1.2.2.1 Dimensioner

De dimensioner vi valt att undersöka i rapporterna är följande:

OHR:s roll (aktivt - passivt)

Nationalistiska ledare, partier (optimistisk – pessimistisk)

Media (kontrollerad - okontrollerad)

Först kommer vi att definiera vad dimensionerna anser att undersöka och därefter görs en kort metodologisk diskussion.

Med dimensionen aktivt – passivt, definierar vi aktivt som, då OHR reellt handlar för att förändra eller hämma ett tillstånd i Bosnien, d.v.s. då OHR med verkliga handlingar förändrar en process i Bosnien. Med passiv menar vi då OHR är kritiska mot en utveckling, utan att reellt handla för denna förändring. Det kan t.ex. vara då OHR offentligt kritiserar nationalistiska partier utan att avlägsna dem från deras poster. Samtaget menar vi att OHR är passivt då de inte ingriper med handling i Bosniens demokratiutveckling. Det är vår utgångspunkt och vi menar att denna skiljelinje är konkret och är enkel att dra. Vi ser även OHR som aktivt, då institutionen är pådrivande för reformer, som t.ex. lagändringar. Detta anser vi också är direkta handlingar för förändring. Det är viktigt att förtydliga denna distinktion. Vi menar att det är ett passivt förhållningssätt då OHR öppet kritiserar handlingar utan att själv agera, medan vi anser att OHR är aktivt då institutionen är pådrivande för förändring eller direkt handlar för dessa förändringar.

Vid den andra dimensionen har vi valt en något friare tolkning. Vi söker se, hur partierna beskrivs och då i vilka sammanhang, för att sedan förklara dem som pessimistiska eller optimistiska. Vi har inriktat oss på de tre största partierna, HDZ (kroatiska nationalistiska partiet), SDA (Bosnjakiska nationalistiska partiet) och SDS (serbiska nationalistiska partiet). Det finns mindre nationalistiska partier som dock inte nämns avsevärt och således har vi inte undersökt hur dessa uppfattas i rapporterna. Även denna dimension har delar som flyter ihop med media-dimensionen.

Dimensionen media kan jämföras med OHR, dock väljer vi är ett bredare synfält. Vi undersöker förutom OHR:s direkta handling, också vilka intressen eller organisationer som OHR arbetar emot och vilka idéer kring media som förmedlas i rapporterna.

Det kan vara svårt att uttala sig om en organisations idéer utifrån tre dimensioner. Utöver att dimensionerna inte är allomfattande, kan även innehållet i dimensionerna utesluta varandra menar Peter Esaiason, ”indelningarna bör vara ömsesidigt uteslutande”¹⁰. Detta har vi tagit hänsyn till då vi ordnade våra dimensioner och fastslagit att det är väldigt svårt att utesluta dimensionerna ifrån varandra. Det är följaktligen möjligt att kritisera dimensionerna för att innesluta varandra. Exempelvis innesluter OHR:s roll dimensionen hur pass media ska kontrolleras, av den orsaken att, om media anses vara strikt kontrollerat innebär detta också att OHR kommer att inta en aktivare roll.

Därtill är Esaiassons resonemang ovan problematiskt då det är svårt att fastslå om den ena dimensionen utesluter den andra. I vårt fall utesluter den ena dimensionen delar av den andra dimensionen. Svårigheten ligger alltså i att avgöra var gränsen för uteslutande bör gå. Dock påpekar Esaiasson att dimensionerna bör skilja¹¹ sig ifrån varandra och vi anser att det finns skiljelinjer mellan dessa två dimensioner. Sedermera menar vi att analysen skulle missa relevanta idéer om media, ifall vi antog en annan dimension. Därtill har vi ett intresse av vilka

¹⁰ Esaiasson, (1993) s 206

¹¹ Ibid. s 206

idéer som OHR förmedlar, då de beskriver medias konstruktion. Detta kan inte enbart beskrivas genom att undersöka hur rapporterna beskriver OHR:s aktivitet.

Ett andra steg i en idéanalys är enligt Esaiasson, att identifiera idébärare. De aktörer vilka preciseras som idébärare, är OHR som institution och HR som ledare för institutionen. Analysen försöker inte avslöja det latent budskapet i rapporterna, utan snarare att redogöra för kärnan i idébärarnas resonemang och även att undersöka skillnaderna mellan denna idékärna¹². Därefter är syftet att diskutera vad dessa skillnader kan bero på. Skälet till att undersökningen fördjupas i aktörsperspektivet genom en idéanalys beror på att aktören handlar utifrån ett vidträckt spelrum i de delar som analyseras. I Daytonavtalet och Bonn-konferensen är delar av anvisningarna diffusa och kan tolkas på flera olika sätt. Otydliga hänvisningar ger tjänstemän och institutioner större handlingsutrymme för hur konkret institutionen utför de ovan givna hänvisningarna¹³.

Dock finns det en problematik, då man vill precisera kollektiva och individuella aktörer. Vi anser att den kollektiva aktören (OHR) delvis styrs av den individuella aktören (HR). Denna föresats grundar vi på Carl Bildts memoarer i boken *Uppdrag Fred*. I verket kan man utläsa att Bildt har en central roll i OHR och att han har ett reellt inflytande över institutionen¹⁴. Därtill är det svårt att belägga OHR:s interna maktfördelning och därför baserar vi undersökningen enbart utifrån ansatsen att HR har ett starkt inflytande över OHR. Dock kan man kritisera memoarerna för att idéerna egentligen kom ifrån hans tjänstemän. Samtidigt kan man utrona i verket, att de idéer och förändringar Bildt föreslår för hur OHR ska agera, ofta är förslag Bildt lyckats driva igenom. Således är det rimligt att argumentera för att Bildt ofta lyckades implementera de förslag till förändringar som han själv propagerade för. Det är också möjligt att kritisera Bildts memoarer, för att inte vara representativa för de efterföljande HR. Likafullt har vi inte möjligheten att fördjupa oss i alla HR:s memoarer och troligtvis förändras inte inflytandet i OHR drastiskt, då en ny HR tillsätts.

Därmed söker vi med idéanalysen att undersöka hur den kollektiva aktörens (OHR) idéstruktur förändras, då den individuella aktören (HR) byts ut. Därefter diskuterar vi idéstrukturens förändring och hur förändringen påverkats av en strukturell förändring eller aktörens idéförändring.

1.3 Material

Det huvudsakliga materialet som vi använder i vår studie är HR:s delårsrapporter till FN:s säkerhetsråd. Förutom dessa undersöker vi även delårsrapporter till EU:s parlament. Vi har valt att titta på halvårsrapporterna, eftersom de beskriver en övergripande bild av OHR:s arbete i Bosnien. Ett annat alternativ eller tillägg skulle vara att undersöka interna dokument eller att analysera HR:s tal till bl.a. europaparlamentet. Emellertid är de interna dokumenten svåråtkomliga och talen till parlamentet av mindre kvantitet. Då borde i sin tur en retorisk analys eller argumentationsanalys även ingå i undersökningen. Det betyder att rapporterna utgör grunden i analysen, därtill har vi analyserat Daytonavtalet och Bonn konferensens slutliga avtal. Dessa avtal har undersökts eftersom de har en tydlig påverkan på rapporternas innehåll, dock ingår inte dessa avtal i själva textanalysen.

Det finns en problematik med de rapporter som ligger i skarven för en övergång till en ny HR. Det är svårt att vid den direkta övergången fastslå om OHR är påverkat av den tidigare HR eller den nytillsatta. Således har vi tittat extra noga på denna övergångsperiod för att

¹² Ibid. s 207

¹³ Anders Sannerstedt & Magnus Jerneck, *Den moderna demokratins problem*, studentlitteratur 1994, s228-229.

¹⁴ Carl Bildt, *Uppdrag fred, 1997*, Nordstedts förlag Stockholm, Se bl.a. kapitel ”Vägen till valen och Utmaning efter valen s 350-417.

utröna om det sker några direkta idéförändringar mellan tiden före och efter en ny HR har tillsatts. Vi har även förhållit oss noga med att rapporterna beskriver tiden mellan rapporterna. Då en rapport är skriven av en nytillsatt HR kan det betyda att rapporten delvis beskriver den tid, då tidigare HR varit styrande.

Rapporterna tillsammans med avtalen (Dayton, Bonn) utgör vårt primärmaterial. Vi har även använt primärmaterial i form av information från OHR:s hemsida och Carl Bildts verk *Uppdrag fred* (1997).

Vårt sekundärmaterial består av artiklar och böcker, där vi studerat den förändringar i Bosnien, d.v.s. Bosniens utveckling. Således söker vi en alternativ bild av Bosniens utveckling och OHR:s roll, än den bild som skildras i rapporterna.

1. 4 Avgränsningar

Vissa delar av rapporterna, som syftar mot pragmatiska lösningar i Bosnien, har vi valt att bortse ifrån i vår analys. Det är avsnitt där man t.ex. beskriver minrensning eller återskapande av infrastruktur. Det beror på att de idéer som uttrycks i dessa, avsnitt riktar sig mot materiella eller konkreta lösningar. Lösningarna är i sin tur preciserade i Daytonavtalet, vilket innebär att idéerna kan kritiseras för att härstamma från andra aktörer eller strukturer. Således har vi ransonerat bort dessa delar av dokumenten, eftersom tiden inte skulle räcka till. Däremot har vi intresserat oss för de delar i Daytonavtalet och Bonnavalet som lämnar ett vidare handlingsutrymme till OHR d.v.s. de delar av avtalen som inte preciserar hur avtalet ska implementeras.

2. Bakgrund

2.1 Bosnien

Kriget i Bosnien och Herzegovina (BiH) mellan åren 1992 och 1995, blev den största konflikten på den europeiska kontinenten sedan andra världskriget. Det internationella samfundet, representerat av en rad olika internationella organisationer och stater, lyckades till slut att etablera ett fredsavtal i Dayton. Här signerade de stridande parterna Daytonavtalet. Avtalet blev ett startskott återuppbyggnaden av Bosnien. I Dayton definierades BiH som en stat bestående av två ”entiteter”, Republika Srpska (RS) och Federation of BiH (FBiH).¹⁵

Idag har stora framsteg präglat Bosnien sedan avtalet signerades. Detta gäller såväl säkerhetssituationen som uppbyggandet av statliga institutioner inom det politiska och ekonomiska området. Säkerhetssituationen blev så lyckad att det blev möjligt att reducera den fredsbevakande styrkan, ledd av SFOR och NATO, bestående av 60 000 soldater (1995) till 7,000 soldater (2005).¹⁶ Emellertid kvarstår problemet att BiH varken kan fungera eller existera utan hjälp av det internationella samfundet.

2.2 OHR - *The Office of the High Representative*

OHR (*The Office of the High Representative*) är den institution som är ansvarig för att implementera den civila delen av Daytonavtalet. I avtalet definieras vilka mandat OHR tillskrivs (Annex 10, Artikel 2) och dessa mandat inger OHR ett brett handlingsutrymme.

Mandaten har följande punkter

1. Att överse avtalet och hur det implementeras.
2. Att ha nära kontakter med parterna som har undertecknat fredsavtalet och beakta uppfyllningen av de civila aspekterna.
3. Koordinera aktiviteter av civila organisationer i BiH. Den Höga Representanten (HR) ska respektera organisationernas autonomi inom ramar av deras verksamhet men samtidigt försäkra att ingen negativ inverkan på fredsavtalets implementering.
4. Ta hand om/Lösa problem som kommer upp då avtalet implementeras.
5. Att närvara vid möten av biståndorganisationer.
6. Att rapportera med jämna mellanrum till FN, EU, USA, Ryssland och andra intresserade regeringar, organisationer och parter.
7. Att hjälpa IPTF (United Nations International Peace Force).

¹⁵ ”Bosnia and Herzegovina: Adviser to the Political Department Office of the High Representative 2003-2004”, av Siw Skjold Lexau, NORDEM Report 16/2004, s 1

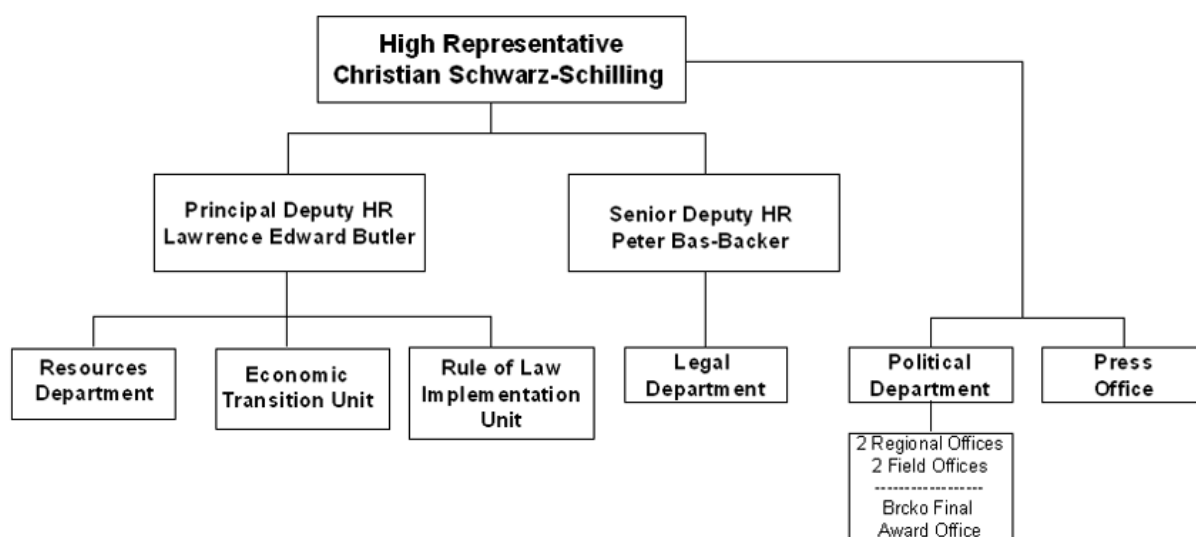
¹⁶ ”Bosnia and Herzegovina: Adviser to the Political Department Office of the High Representative 2003-2004”, av Siw Skjold Lexau, NORDEM Report 16/2004, s 1

Eftersom ”Annex 10” är odefinierat ger det en stor frihet till varje enskild HR att tolka med hur stor utrymme och i vilka område han involvera sig i.¹⁷ OHR har ansvar inför PIC (The Peace Implementation Council, 55 stater ingår i organisationen) som formades av Kontakt Gruppen (fem länder ingår i gruppen: USA, Ryssland, Frankrike, Storbritannien och Tyskland). Dessa länder spelade avgörande roll i då Daytonavtalet anstiftades. FN var inte direkt inkluderad i avtalet och med tanke på FN:s oförmåga att bidra till fredsprocessen som huvudsakligen leds av Kontakt Gruppen.¹⁸ Även om OHR har ansvar mot PIC, så kräver inte organisationen kräver att den Höga Representanten rådfrågar om taktik¹⁹.

OHR:s huvudkontor befinner sig i Sarajevo, där HR (High Representative) också har sitt kontor. OHR har även fem regionala kontor inom BiH (Sarajevo, Banja Luka, Tuzla, Mostar, Brcko) och fjorton mindre kontor runt om i landet. Ett kontor är också belagt i Bryssel, härifrån sköter OHR kontakter med internationella organisationer utanför BiH.

OHR:s tjänstemän är delade i tre grupper: internationella experter bestående av diplomater och bosniska medborgare som vanligtvis tar hand om poster av mindre ansvar (de sista åren har även en del av högre poster tilldelats inhemska tjänstemän).²⁰ Antalet tjänstemän har genom åren varierat från 100 till 700.

OHR Organizational Chart – February 2006



Under den första HR Carl Bildt, var OHR en myndighet med begränsat mandat. OHR:s roll var först och främst att vara garant för fredsavtalet och medlare mellan parterna. Därtill skulle OHR hjälpa parterna i fredsprocessen. Carl Bildt hade ingen formell makt och OHR var vid den tiden en liten verksamhet med ett hundratal anställda. Fredsarbetet gick trögt och reformtakten var alldeles för långsam. Under den andra HR, Carlos Westendorp från Spanien, växte HR:s kontor till 700 anställda, av vilka merparten utländska experter, med en miljardbudget.²¹

¹⁷ ”The Bonn powers – Still Necessary?”, Christian J. Ebner, 2004, s121

¹⁸ ”Bosnia and Herzegovina: Adviser to the Political Department Office of the High Representative 2003-2004”, av Siw Skjold Lexau, NORDEM Report 16/2004, s 2,3

¹⁹ http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380

²⁰ ”Bosnia and Herzegovina: Adviser to the Political Department Office of the High Representative 2003-2004”, av Siw Skjold Lexau, NORDEM Report 16/2004, s 2

²¹ ”Bosnien, Kosovo, Afganistan, Irak ...”, Dagens Nyheter, 3 Oktober 2003

2.3 Bonn Powers (BP)

Allt större obstruktioner, av implementeringen av fredsavtalet, från nationalistiska framträdare tvingade OHR söka ytterligare interventioner. Startskottet var, då dessa nationalistiker förde en mediekampanj med våldsretorik mot fredsavtalet och internationella organisationer. Då hade OHR ingen explicit möjlighet att agera och OHR:s roll var som medlare och godtyckliga rådgivare utan handlingskraft. I Maj 1997 godkände Sintra och PIC HR:s befogenhet att sanktionera media från anti- Dayton retorik. Det var de första verktyg som HR fick i kampen mot nationalistiska krafter. Dessa befogenheter använde OHR i samarbete med SFOR (NATO-leda fredsbevarande styrka), under 1997, då ockuperades alla radio och tv-master i Republika Srpskas *public service*. PIC var så nöjda med resultatet av, att de beslutade att utöka OHR:s befogenheter. I Hösten 1997 beviljades större fullmakt åt den höga representanten (av PIC) under konferensen i Bonn. De utökade befogenheterna blev mer kända som "Bonn powers"(BP).²²

I starten användes dessa befogenheter sällan, dock blev BP allt mer populärt bland de olika HR. Den ursprungliga planen var att BP skulle användas då det fanns ett direkt hot mot fredsprocessen. Därtill förlängdes dessa befogenheter, så att de inkluderade även andra områden, som korruption osv.

Idag kan OHR avsätta borgmästare, domare, presidenter och andra folkvalda representanter eller tjänstemän, om dessa uppfattas som ickesamarbetsvilliga eller vägrar att verkställa besluten från OHR.

Användande av "Bonn Powers" har ökat med varje ny HR. Wolfgang Petritsch tog tre gånger mer tvångsbeslut med hjälp av "Bonn Powers", än sin företrädare Carlos Westendorp, som i genomsnitt tog fyra tvångsbeslut i månaden. Under Paddy Ashdown fortsatte siffran att växa och hamnade i slut på 14 tvångsbeslut/dekret per månad.²³

²² "The Bonn powers – Still Necessary?", Christian J. Ebner, 2004, s122

²³ "Bosnien, Kosovo, Afganistan, Irak ...", Dagens Nyheter, 3 Oktober 2003

3. Teori

3.1 Teoretisk diskussion

Vi undersöker idéförändringar i rapporterna. För att försöka förklara dessa förändringar har vi dels valt ett tänkande som används i aktör/struktursatsen, dels med state-building. Vi använder oss av Cox & Knaus tre modeller för state-building. Anledningen till att vi använder state-building är för att belysa den problematik som uppstår då stater byggs utifrån.

3.2 State-building

Francis Fukuyama anser att det centrala då stater byggs eller raserade stater återuppbyggs, är då en regering tilldelas legitimerad makt över statens territorium och dessutom är kapabel att införa regler i sitt territorium. Utgångspunkten för statsbyggande, enligt Fukuyama, skapas med en militär-, poliskår eller i en omvandling av den tidigare regimen institutioner²⁴. Fukuyama menar då att nya institutioner skapas och att de befintliga institutionerna stärks.²⁵ Fukuyamas definition är möjlig att placera in i Marcus Cox och Knaus tre modeller för state-building, *authoritarian state-building*, *traditional capacity-building* och *member-state building*. Dessa modeller är inriktade på statsbyggande i Europa och då stater byggs utifrån. Modellerna har ungefär lika ambitiösa mål d.v.s. stärka demokrati, införa rule of law, reformera myndigheter och förbättra det ekonomiska klimatet. Dock använder man olika instrument eller ansatser för att åstadkomma dessa mål²⁶. Dessutom finns det en mängd problem då stater byggs utifrån av internationella aktörer. Fukuyama menar att för mycket state-building, också gör staten beroende av dessa aktörer. Därtill redogör Fukuyama för två misstag som är vanliga då det internationella samfundet (aktörer utifrån) ansvarar för statsbyggandet.

Det första misstaget är att de internationella aktörerna lanserar demokratin för tidigt. Först måste staten byggas och därefter kan demokratin implementeras. Detta kan medföra till en mängd problem som t.ex. att radikala krafter kan få fäste i det politiska systemet. Likafullt finns det ytterligare en problematik, för om ambitionen är att skapa en legitim och varaktig stat behövs också demokratin. Sedermera är staten och demokratin sammanflätade i en komplex relation.

Ett andra förekommande misstag, är att den internationella aktören tröttnar före projektet är slutfört. Detta kan leda till att inhemska krafter i staten tar makten över projektet och använder det i eget syfte²⁷.

3.2.1 Authoritarian state-building

Cox & Knaus urskiljer tre modeller av state-building i Europa. Den första, *authoritarian state-building*, är den minst förekommande. Denna modell söker att utveckla institutionerna genom att skapa internationella mandat och därmed, generellt oförklarlig makt inom statens konstitutionella sfär. Denna maktindelning är självfallet odemokratisk. Dock menar Cox &

²⁴ Francis Fukuyama, *Statness first*, Journal of Democracy, The Johns Hopkins University Press 2005, s 87

²⁵ Francis Fukuyama, *Statebuilding, governance and world order in the twenty-first century*, Cornell University press, 2005, preface).

²⁶ Marcus Cox & Gerald Knaus, *The "Helsinki Moment" in Southeastern Europe*, The Johns Hopkins University Press, 2005 s 39-41

²⁷ Francis Fukuyama, (2005), *Statness first*, s 87-89

Knaus, att då modellen används för att bygga institutioner i konfliktdrabbade stater, kan den generera politisk stabilitet²⁸.

Således är den ett storskott, dels för fred och återuppbyggnad, dels ett långsiktigt demokratiprojekt. Det internationella samfundet är med andra ord i en unik maktposition jämfört med staten.

3.2.2 Traditional capacity-building

Modellen Traditional capacity-building liknar lobbyism, där det internationella samfundet genom olika aktörer marknadsför institutionsbyggande och demokrati. Denna form av statsbyggande är hårt lanserad av EU och dess samarbetsorganisationer i bl.a. Sydeuropa. I denna modell har staten en suveränitet och det internationella samfundet agerar utan direkta mandat som en lobbyist²⁹.

3.2.3 Member-state building

Detta är en något mer sofistikerad form av institutionell uppbyggnad och används enbart mot länder som antagits som kandidater till EU-medlemskap. Modellen är unik för den europeiska kontinenten och enligt författarna den mest effektiva. Detta eftersom statens åtrå att förändra befintliga institutioner mot EU:s medlemskrav, förenklar denna process. Här kombineras statens vilja mot det internationella samfundets krav - en form av ömsesidigt beroende³⁰.

²⁸ Marcus Cox & Gerald Knaus (2005), *The "Helsinki Moment" in Southeastern Europe*

²⁹ Ibid. s 41

³⁰ Ibid. s 41

4. Analys

Analysen är uppdelad efter varje HR. Den första delen för varje dimension ingår inte i idéanalysen, utan ger en kort generell beskrivning av förändringar. Därefter redogör vi för dimensionerna.

4.1. Carl Bildt (1995-1997)

Carl Bildts första åtgärder i Bosnien riktar sig mot att återställa landet efter kriget. Detta innebär t.ex. minrensning, flyktingfrågor och behandling av krigsfångar. Ur Bildts rapporter kan man utläsa att freden i Bosnien är det primära målet. Likväl finns det i rapporterna, en mängd förslag och åtgärder som syftar att leda Bosnien till fungerande demokrati. Hans utgångspunkt är att införa fria val. Bildt menar att när valen är implementerade kan Office of High Representative (OHR) inrikta sig på att bygga institutioner. Bildt diskuterar inte de nationalistiska partierna avsevärt, dock nämner han dem i vissa avseenden.

4.1.1 Nationalistiska Partier

Carl Bildts syn på nationalistiska partier är tudelad, å ena sidan som legitima samarbetsparter, å andra sidan är Bildt kritisk emot partierna. Bildt anser att HDZ inte är entusiastiska för att implementera alla punkter av fredsavtalet. Likväl identifierar Bildt inte partiet som problem.

The implementation of the Federation remains one of the major fields of activity of my Office. The first months of this year were characterized by continuing mistrust between the Federation partners. In January, the Prime Minister called publicly for the resignation of his Deputy because of some alleged customs irregularities. At the end of the same month, the HDZ froze its participation in the Federation Government and the Federation Assembly until some unsettled issues were resolved, in particular the formation of new municipalities³¹

I en annan rapport menar Bildt att partierna agerade för ett fredligare klimat i BiH. Vi tolkar Bilds grundsyn som optimistisk då de dominerande nationalistiska partierna anses vara möjliga samarbetspartners vid implementeringen av fredsavtalet. Dock uttrycker Bildt oro för att partierna inte agerar enligt fredsavtalet³².

Därtill klargör Bildt att han uppmärksammat ett motstånd från vissa myndigheter.

While declared official policy is different in the different communities, with Republika Srpska and the so-called "Croat Republic of Herzeg-Bosna" authorities openly speaking about resistance to inter-ethnic integration, the difference in practice on the ground between all the different parts of Bosnia and Herzegovina is sometimes not easy to detect³³.

Under Bildts tid som HR har de nationalistiska partierna kontroll över sina respektive territorium, dock skriver aldrig Bildt i sina rapporter om partierna som källan till problemen. Detta menar vi också är ett något positivare förhållningssätt i jämförelse med de andra HR därtill är Bildt mer optimistiskt mot SDS. I texten nedan beskriver Bildt att OHR aktivt verkat för Karadzics avgång.

³¹ 5th Report of the High Representative for Implementation of the Bosnian Peace Agreement to the Secretary-General of the United Nations, 1997, punkt 54

³² 6th Report, 1997 punkt 1

³³ 2th Report, 1996, punkt 77

Following the handing over by Radovan Karadzic of his functions of President of the Republika Srpska on 30 June, further international pressure led to his resignation from the post of Chairman of the Serb Democratic Party and effective withdrawal from public view³⁴.

4.1.2 OHR:s roll

OHR har under Bildt en passivare inställning mot BiH:s institutioner och myndigheter. Bildt beskriver hur OHR bör agera, dels som koordinator, dels som ett stöd för institutionerna³⁵. I jämförelse med andra HR tolkar vi OHR som passivare. Bildt drar även slutsatsen att parterna är ovilliga att implementera fredsavtalet. Därtill menar han att HR (OHR) som internationella samfundets inte har makt att hjälpa eller tvinga parter att samarbeta. Bildts passiva syn OHR:s roll är i kontrast emot t.ex. Westendorps aggressiva syn. Bildt skriver även, ett par gånger, om OHR:s funktion i processen i BiH.

My second concern relates to the will of the Parties themselves. What is required for peace to last is not only formal compliance with the provisions of the Peace Agreement, but a genuine commitment to reconciliation and to the building of a future in common. Without an active effort at reconciliation and cooperation, there will be distinct limits to what the international community can do³⁶.

Generellt från Bildts rapporter kan vi utläsa att han saknar en plan för hur OHR ska förbättra situationen med bl.a. brott mot mänskliga rättigheter. Vi tolkar Bildt syn på OHR som koordinator, utan att direkt lobba eller handla mot dessa problem. Denna syn antar vi som ett väldigt passivt förhållningssätt till OHR. Detta är en avgörande skillnad mellan Bildts rapporter och övriga HR. Nedan visar vi två exempel där Bildt är kritisk mot de Bosniska myndigheterna, utan att beskriva att OHR agerat.

Respect for human rights and the rule of law are critical to the peace implementation process. Despite commitments to uphold the highest standards of human rights protections, all parties have consistently failed to honour this obligation. Since my last report (see S/1996/542), the human rights situation has deteriorated in several important areas.

At the same time, authorities have failed to take concrete steps to rectify conditions that threaten the goal of a multi-ethnic society. Harassment of ethnic minorities, including forced evictions and intimidation, continues and responsible authorities have failed to act decisively to address this problem, as evidenced, for example, by the ongoing threats to minority residents of the Sarajevo suburbs³⁷

Dock ändras denna syn i Bildts sista rapporter. Här drar Bildt slutsatsen att OHR:s mandat inte är tillräckliga. Han menar även att OHR måste vara aktivare för att fredsavtalet ska kunna implementeras.

My priority will be to change this situation, and to work to ensure that this institution is equipped to deal effectively with its pressing agenda. Many of the Sintra commitments require immediate action of the Council, including citizenship and passports, border openings, inter-entity telecommunications, civil aviation, and the presentation and adoption of the next package of essential legislation (quick start package II)³⁸.

³⁴ 3th, Report 1996, punkt 60

³⁵ 5th Report, 1997, punkt 6

³⁷ 3th Report, 1996, punkt 49,50

³⁸ 6th Report, punkt 25

4.1.3 Media

Carl Bildt uppmärksammar media i sin tredje rapport där han beskriver hur nationalistiska partier manipulerar media (särskilt före valen). Detta är också var första gången som media får sin egen rubrik i HR:s rapporter. Carl Bildt menar att partiskhet (i nationalistisk favör) präglar media och detta är det största problemet. Han klargör även att OHR, åtskilliga gånger har varnat media via MEC (OSCE, Media Experts Commission). Dock har dessa varningar inte haft någon särskild effekt. OHR har således startat The Open Broadcast Network (OBN) som ett fjärde media centrum (TV-station + radio)³⁹. I texten nedan beskriver Bildt OBN:s syfte;

The purpose of OBN, funded by a wide variety of international donors and currently operating under the authority of the PEC in the absence of relevant legislation, is to create a strong independent television sector in Bosnia, building on existing stations and drawing on talents from both entities. The OBN signal can now be picked up in all major population centres in the country⁴⁰

OBN är det första projektet som OHR startade för att skapa ett oberoende media i BiH. Bildt menar att han inte kan identifiera ett oberoende media och började bygga nätverket från grunden. OHR försöker även att uppmuntra det existerande media att vara opartiska.

I Bildts femte rapport riktas allt mer fokus mot att skapa ett oberoende media. Bildt menar bl.a. att det är en viktig faktor för demokratiutvecklingen och för stabiliteten i BiH. I en konferens i London har OHR tilldelats uppgiften att koordinera det internationella stödet för att skapa ett oberoende media.

Events elsewhere in the region underline the vital role of independent media in achieving democracy and stability. OHR is giving high priority to entrenching and consolidating independent media in all parts of Bosnia and Herzegovina. The London Conference Conclusions gave a reinforced role to OHR in co-ordinating international support to independent media project⁴¹.

Bildt redogör också att i RS och västra delarna av Hercegovina är det extra viktigt för honom att skapa ett oberoende media. HR kritiserar även västra Hercegovina men redogör inte för några projekt för den delen av landet⁴².

4.2 Carlos Westendorp (1997-1999)

Westendorps rapporter följer Bildts i många avseenden. Han fortsätter arbetet med mänskliga rättigheter, fri rörelse, ekonomisk reform o.s.v.

Westendorp belyser också media och dess koppling till politiska aktiviteter. Han påpekar att OHR kommer att vaka över mediekanalerna så dessa håller sig inom ramarna i fredsavtalet. En annan faktor som Westendorp anser viktig är att OHR stödjer BiH:s institutioner, så att de kan bli självgående. Detta är ingen tillfällighet och man kan utläsa ur Westendorps rapporter att det finns en vilja att lösgöra BiH från det internationella samfundet.

4.2.1 Nationalistiska partier

Westendorps syn på nationalistiska partier är inte lika pessimistisk som senare HR. En orsak kan vara att SDS tappade en del mandat under valet (1998) och därmed överlämnade makten

³⁹ 3th Report, punkt 40,41

⁴⁰ 3th Report, punkt 42

⁴¹ 5th Report, punkt 69,70

⁴² 5th Report, punkt 72

till moderatare partier (SLOGA koalitionen). Utgången vid valet 1998 renderade i ett allt svagare valresultat för samtliga nationalistiska partier (SDA, HDZ, SDS).

In June, the three Serb Government parties formed the Sloga coalition. They are confident that they will strengthen their position in the upcoming September elections and thus create conditions for a further progress in peace implementation in the RS.⁴³

Westendorp är således mer optimistisk till moderata partier än de nationalistiska. Ett argument som uttrycks i texten är att implementeringen av fredsavtalet kommer att möta mindre motstånd med moderata partier. Även om SLOGA koalitionen tog makten, är Westendorp kritisk till att SDS behöll makten på lokala nivåer⁴⁴.

Westendorps syn på de moderata partierna renderar också i att OHR organiserar donatorer för att stödja dessa partier⁴⁵. OHR söker att aktivt hjälpa det enda alternativet de nationalistiska partierna d.v.s. att OHR är mycket positivare till de moderata partierna.

Det serbiska nationalistiska partiet (SRS) är mest utsatta av kritik från Westendorp, dock är han kritisk mot de andra nationalistiska partierna som HDZ. Westendorp beskriver i texten nedan, hur OHR verkat för sanktioner mot HDZ. Hans syn är pessimistisk mot hela partiet, då han menar att HDZ har försökt att skrämna de andra kroatiska partierna.

During the election campaign, my Office supported sanctions imposed by the OSCE on the HDZ for intimidation of other Croat parties, including by the HVO. Efforts to undermine the achievements in Central Bosnia, including attempt by HDZ hard-liners to break up the joint police force in Central Bosnia, were stymied⁴⁶.

HR beskriver även nyvalet av Nikola Poplasen till president i RS. HR är kritisk, då Popolasen härstammar från SRS och Westendorp berättar att OHR kommer vaka över Populasens handlingar framöver.

The exception to this generally encouraging trend was the election of a candidate with a hardline record to the post of President of the Republika Srpska. We have made clear that we will judge Mr. Poplasen by his actions in the coming months⁴⁷.

Detta leder i sin tur till att Westendorp avlägsnar Popolasen från sina uppdrag.

In Republika Srpska (RS), there have been a number of important developments (which are set out in more detail later in this report). The process of forming a government in the RS has continued, despite the deliberate obstructionism of the RS President, Nikola Poplasen. This left me with no alternative but to remove him from office, which I did on March 5th, using the authority vested in me at the Bonn PIC. Milorad Dodik continues as care-taker Prime Minister⁴⁸.

OHR blir allt aktivare mot de nationalistiska partierna, men är också aktiva då de stödjer de moderata partierna.

4.2.2 OHR:s roll

Under Westendorps tid som HR förändrade OHR:s mandat väsentligt efter bl.a. Bonn-konferensen. Dock var Westendorp inte helt passiv tiden före Bonn konferensen. OHR

⁴³ 10th Report, punkt 59

⁴⁴ 10th Report, punkt 60

⁴⁵ 10th Report, punkt 127

⁴⁶ 11th Report, punkt 38

⁴⁷ 11th Report, punkt 53

⁴⁸ 13th Report, punkt 4

handlade indirekt vid förändringar och ett exempel kan läsas nedan;

In order to press for a solution on the diplomatic and consular network in accordance with the deadline of 1 August fixed in the Sintra Declaration and overcome the lack of spirit of compromise of the parties, I recommended on 2 August that Steering Board Members suspend relations with the Bosnia and Herzegovina ambassadors with immediate effect⁴⁹

Westendorp pressade (via rekommendation till Steering Board Members) lokala institutioner för olika diplomatiska lösningar. Därmed var Westendorp något passivare men dock utan reella mandat att intervensera i det politiska systemet och institutionerna. Utifrån dessa premisser var Westendorp och OHR aktiv enligt vår tolkning.

Vi anser även att HR:s påtryckningar för mer mandat, som ett aktivt förhållningssätt. Westendorp menar i stycket under att de metoder OHR använder är verkningslösa. Han menar att reformer och förslag utsätts för obstruktion. Likafullt är det viktigt att påpeka att de stärkta mandat Westendorp söker, ska tilldelas OHR i samråd med de bosniska myndigheterna.

I do not believe that non-compliance measures in isolation have the desired effect; we will be developing other means for overcoming blockages. In particular, I believe we should consider the possibility of strengthening my mandate to allow me, with the support of the authorities of Bosnia and Herzegovina, to arbitrate on issues where agreement cannot be reached⁵⁰ (rapport 7 punkt 100).

Den första gången OHR direkt handlar för att intervensera i den politiska beslutsprocessen ges uttryck för i 9:e rapporten.

The three-member Presidency failed to agree on several crucial issues, most prominent of which was the common currency, which, as a consequence, I was forced to impose in accordance with the Conclusions of the Bonn Conference.⁵¹

Likväl ökar inte OHR:s aktivitet på alla områden. På det humanitära området använder OHR fortfarande rekommendationer;

Human Rights Institutions: I remain extremely concerned by the continued failure of the authorities in BiH to ensure that the decisions and recommendations of Human Rights Chamber and the Human Rights Ombudsperson are implemented⁵².

Här väljer HR och hans kontor inte att agera direkt, d.v.s. de är något passiva. Vi tolkar det som passivare, då OHR verkar utifrån ett större mandat. I Westendorps sista rapport konkluderar han att BP:s har varit ett positivt inslag i BiH för implementeringen av fredsavtalet. Han meddelar bl.a. att OHR:s allt aktivare roll möjliggör BiH:s integrering i Europa. Detta tolkar vi som en förberedelse till ett eventuellt EU-medlemskap.

Finally, were it not for the powers I was granted at Bonn and Madrid, there would have been almost no progress. Some Bosnian leaders still seem to see Dayton implementation as a continuation of the war by other means. The proposed downsizing of the SFOR presence will not make things any easier. The High Representatives powers are still indispensable. They should continue to be used without hesitation whenever local institutions and authorities fail to support Dayton or to impede our work to put Bosnia and Herzegovina back on its feet and enable it progress towards European integration⁵³.

⁴⁹ 7th Report, punkt 18

⁵⁰ 7th Report, punkt 100

⁵¹ 9th Report, punkt 20

⁵² 12th Report, punkt 69

⁵³ 14th Report, "What All This Entails: A Changing Country"

4.2.3 Media

I sin första rapport klargör Westendorp tidigt sin bild av medieklimatet i BiH. Westendorp anser att media i RS och Västra Hercegovina är kontrollerat av nationalistiska partier (han beskriver "political activities", här anser vi att han menar nationalistiska partier då dessa är de enda partier som representeras). Därtill finns också indikationer på att OHR anser att media ska vara okontrollerad, från dessa "politiska aktiviteter"⁵⁴. Dessutom uttrycker Westendorp att media ska vara koordinerat av OBN och hans eget kontor (OHR)⁵⁵.

Det finns en problematik med att inga rapporter klargör vilka aktörer som bestämmer över eller kontrollerar det nya nätverket (OBN). Troligtvis har donatorer, som finansierar hela kampanjen, ett reellt inflytande tillsammans med OHR som samordnar insatserna.

Westendorp uppfattar att medieklimatet i RS inte följer fredsavtalet⁵⁶. OHR har dock inte direkt sanktionerat media i RS, även om det tydligt uttrycks i rapporten att RS media brutit mot fredsavtalet. Senare blir OHR allt aktivare och genomför bestämmelser och lägger beslag på sändare från TV-kanalen SRT. Vilket innebär att OHR tar större kontroll över media genom bl.a. att direkt intervensera.

The general situation remains one of concern to the OHR. 'State' media continued to pursue a nationalist and inflammatory editorial line, although this is less severe in Bosniak media within the Federation. Recent events in Republika Srpska including the seizure of SRT transmitter sites by SFOR have underlined the continued abuse of accepted norms in democratic media standards; the OHR will determine the necessary rules for SRT to broadcast in the future⁵⁷

Enligt Westendorp har OHR skickat internationella styrkor att ta över Republika Srpskas TV-mastar. Detta menar Westendorp är en nödvändig intervention för att motverka nationalistisk propaganda i media. Två slutsatser från detta resonemang är att OHR:s direkta aktivitet ökar och synen på de nationalistiska partierna är pessimistisk.

Westendorp beskriver även OBN:s framgångar och menar projektet är en viktig faktor för att bygga ett oberoende media⁵⁸.

I rapporterna finns inte någon redogörelse för några ambitioner att skapa ett inhemskt oberoende media. Således drar Westendorp slutsatsen att den enda lösningen är att fortsätta att bygga ut OBN. Han menar att det råder monopol över media och att OHR planerar en strategi för att frigöra media från monopolet.

My office has developed a strategy to deal with the monolithic control of the media throughout Bosnia and Herzegovina and to create the necessary conditions for the electorate to make informed judgements free from political bias before the elections in September. This plan was presented to the Bonn Conference, which reiterated its firm commitment to establish free and pluralistic media throughout the country and supported our media strategy⁵⁹

Konklusionen från Westendorps resonemang i denna rapport (8:e) är att OHR söker minimera nationalistiska krafter inom media. Dessutom menar han att de internationella organisationerna, under en viss period, ska ha kontroll över media. Detta tills en demokratisering av media har genomförts. I 9:e rapporten beskriver Westendorp denna

⁵⁴ 6th Report, punkt 57

⁵⁵ 6th Report, punkt 58

⁵⁶ 6th Report, punkt 60

⁵⁷ 7th Report, punkt 59

⁵⁸ 7th Report, punkt 60

⁵⁹ 8th Report, punkt 54

strategi ytterligare och det är tydligt att OHR delvis förkastar sin roll som rådgivande och fokuserar sig på direkta handlingar⁶⁰. Då OHR får kontrollen över media, anser Westendorp att detta är en framgång.

Nedan beskriver Westendorp hur medieklimatet förändrats och han menar att det fungerar effektivt. Noterbart är att OHR inte redogör för vilken jurisdiktion som den "internationella administratören" innehar, emellertid påpekar Westendorp att denne med framgång utför hans strategi. Vi anser att detta indikerar att OHR informellt har full kontroll över SRT.

First Pillar As regards the re-structuring and regulation pillar of my strategy, the restructuring process at Srpska Radio Televizija (SRT) has provided for more balanced reporting of events in the Serb Entity. The new Board of Governors led by the International Administrator continues to function effectively. Since the appointment of the administrator, the evening news program no longer airs inflammatory political commentaries. However, the restructuring process at SRT has been hampered by a lack of financial and technical resources and I urge donor governments not to neglect this important technical part of the restructuring process⁶¹ (10:e rapporten, punkt 65).

I nästa rapport skriver Westendorp att media inte längre är beroende av någon etnisk grupp. Därtill menar han att OBN nu är i full kontroll över tv och radiostationerna. Därmed är BiH:s media i full kontroll under det internationella samfundet⁶².

4.3 Wolfgang Petritsch (1999 - 2002)

Petritsch rapporter lägger fokus på att konsolidera bosniska staten och centralisera makten. Rapporterna handlar även om att uppfylla olika krav, som EU ställer för fortsatt integration. Det är t.ex. hur BiH lyckats att uppfylla dessa krav, efter några år av förhandlingar mellan de tre nationalistiska partierna.

Han skriver också, i nästan alla hans rapporter, om den politiska utvecklingen i landet. Här redogör han för OHR:s obstruktioner och förklarar orsakerna för dessa obstruktioner.

4.3.1 Nationalistiska partier

Mot de politiska ledarna är Petritsch allmänt skeptisk och tydliggör hur han via OHR ställer krav på de politiska ledarna. Likväl är de första rapporterna inriktade på RS och diskuterar inte ledarna i hela BiH.

Petritsch är skeptisk mot att, SDS ledaren och vice presidenten Sarovic, kandiderar till presidentposten i RS. Petritsch menar att BP inte kommer att användas mot Sarovic, men att OHR tydligt markerar för Sarovic att han inte har OHR:s stöd innan han visat samarbetsvilja. Han värderar också Sarovic kandidatur som negativ för den politiska utvecklingen i BiH⁶³. Petritsch inställning till de nationalistiska partierna är pessimistisk. Han redogör ofta för att dessa partier motsätter sig förhandlingar och bojkottar olika åtgärder det internationella samfundet inrättar. Därtill kan man se skillnader då Petritsch talar om partier med moderata värderingar d.v.s. partier som inte pläderar nationalism, utan snarare använder sig av traditionella ideologier. Detta ger Petritsch bl.a. uttryck för efter det bosniska valet 2000. Här går det att utläsa att hans inställning till de moderata partierna är mer positiv än mot de nationalistiska partierna. Han nämner t.ex. att de moderata partiernas "allians för förändring" har inneburit viktiga fördelar för det fortsatta arbetet i Bosnien⁶⁴. Petritsch riktar också kritik

⁶⁰ 9th Report, punkt59-61

⁶¹ 10th Report, punkt 65

⁶² 11th Report, punkt 60

⁶³ 15th Report, punkt 34, 16th Report, punkt 11

⁶⁴ 18th Report, punkt 1-7 election issues.

mot HZD och partiets arbete för att frigöra den kroatiska delen av BiH. Denna kritik kan delvis utläsas efter att HZD återvalt Ante Jelavic som ledare för partiet vid partikongressen 2001.

On 6 October 2001, the HDZ BiH held its 7th Party Congress in Mostar. The outcome was a disappointment because Ante Jelavic -whom I had removed in March 2001 as party President due to his participation in the "Croat Self-Rule" project- ran unopposed and was re-elected as President. In addition, most of the Vice-Presidents who were elected at the Party Congress had also been removed at that time. This indicates that the leadership of this party is unwilling to give up power and that the moderates in the Party have chosen not to challenge the status quo for the time being⁶⁵

Noterbart är att Petritsch är besviken över att Jelavic blivit återvald. Han påpekar även att OHR använt sina BP:s året tidigare, för att avlägsna Jelavic från att kandidera till partiledarposten. Hans slutsats är också att de moderata krafterna i partiet har, genom att stötta Jelavic, valt det oförändrade politiska tillståndet i Bosnien. Det är tydligt att Petritsch är kritisk till stora delar av HDZ och inte enbart ledaren, då han kritiserar även de moderata krafterna i partiet. I Petritsch sista rapport, då han utvärderar sin tid som HR kritiserar han alla nationalistiska aktörer i Bosnien. Han påpekar även att han har avlägsnat 70 politiker och höga tjänstemän från deras poster. Detta menar Petritsch varit en nödvändighet, då dessa tydligt obstruerat mot implementeringen av fredsavtalet⁶⁶.

4.3.2 OHR:s roll

Hur aktivt HR anser att OHR bör vara skiljer sig från sakfråga till område. Petritsch deklarerar tidigt i sin första rapport att korruptionen i Bosnien är högsta prioritet för OHR. ”The fight against corruption is a top priority for OHR”⁶⁷. Generellt är Petritsch idéer och arbete centrerat mot att hindra korruption. OHR är aktivt vid lagstiftning och att avlägsna ämbetsmän och politiker. Då Petritsch själv redogör för sin mandatperiod menar han att denna lagstiftning motverkat de nationalistiska krafterna i Bosnien.

Because of persistent nationalist obstruction of essential legislation in the BiH Parliament, I had to impose laws on a wide range of issues, necessary for strengthening the State institutions, sustaining returns and reforming the economy⁶⁸

Noterbart är att Petritsch menar att dessa interventioner är nödvändiga bl.a. för att stärka de statliga institutionerna och att återskapa ekonomin.

Han redogör också för några lagar som OHR tillsammans med nationella experter föreslagit för Bosniska parlamentet. Dessa lagar är inriktade på att motverka korruptionen och för ökad transparens i de statliga institutionerna⁶⁹. Således är OHR aktiva inom detta område och samordnar organisationer och pådriver lagstiftning mot korruption. Petritsch prioriterar lagstiftning mot korruption och mycket av hans idéer handlar om att motverka denna⁷⁰. Enligt Petritsch är OHR även aktivt vid införandet av nationella pass i Bosnien. Detta menar han att bosniska myndigheter inte lyckats införa.

⁶⁵ 21th Report, BiH and federation, punkt 6

⁶⁶ 22th Report, political environment, punkt 4

⁶⁷ 15th Report, summary, punkt 6

⁶⁸ 22th Report, II. – political environment, punkt 4

⁶⁹ 15th Report, summary, punkt 5-6

⁷⁰ 16th Report, Legal issues och ekonomy, punkt 43-46

I used my authority to impose the Single National Passport after the BiH House of Representatives failed to adopt the necessary amendments. Diplomatic passports will be available on 20 October and citizens' passports will be available on 30 November⁷¹

OHR antar en aktivare roll och då myndigheterna misslyckats att införa lagförändringar samtidigt koordinerar OHR ett antal institutioner och påtvingar denna förändring. Petritsch beskriver också hur OHR justerar lagar, som det bosniska parlamentet antagit. Detta gjordes bl.a vid lagstiftande av ett finansiellt partistöd.

The Parliamentary Assembly has recently adopted its Work Plan for the year 2000. Furthermore it has adopted the Laws on Party Financing and on the Council of Ministers. The Law on Succession to the BiH Presidency was adopted in July. However, the Law was in contradiction with the principles of the Constitution and the most basic standards of transparency and democratic accountability. Therefore I decided to impose amendments to some of its provisions, so that some of the most important institutions of BiH, the Presidency and the Parliamentary Assembly, serve the real interests of the citizens in line with the Constitution and not those of the ruling nationalistic elite⁷²

Petritsch har utifrån "medborgarnas intressen" reviderat den lagstiftning som parlamentet antagit. Detta eftersom lagen enligt Petritsch inte rättade sig efter konstitutionens principer. Noterbart är även att OHR handlat för att konstitutionen inte ska värna den nationalistiska eliten intressen. Här kan även utläsas en negativ bild av de nationalistiska ledarna, då vi förutsätter att de är dessa ledare Petritsch menar med "nationalistisk elit".

4.3.3 Media

Petritsch första rapporter sker inga direkta förändringar och det som beskrivs är uppföljning av tidigare beslut och förändringar. Petritsch beskriver i sin 18:e rapport, vilka premisser som han anser nödvändiga.

In order to implement the reform of the public broadcasting sector, on 23 October 2000 I issued my Second Decision on Restructuring the Public Broadcasting System (PBS) in BiH. Emphasis is placed on ensuring that the three principle public broadcasters, PBS, Federation RTV and RT RS, are economically viable, transparently financed, and professionally run⁷³.

Petritsch menar att de tre TV-kanalerna ska vara ekonomiskt genomförbara. Investeringar i bolagen ska vara transparenta och "professionellt drivna". Petritsch beskriver likaså att det internationella samfundet, nu har full kontroll över medierna i BIH.

Petritsch beskriver även hur OHR organiserat sändningarna i BIH så de inte obstrueras. Han redogör också för framgångarna med implementeringen av Public Broadcasting System (PBS)⁷⁴.

Petritsch drar också slutsatsen att mediekanalerna nu är oberoende från politisk obstruktion. "The citizens of BiH now have a forum available to all, irrespective of ethnicity, to debate crucial issues of the day, free from political subversion and distortion"⁷⁵.

Det är också tydligt att det internationella samfundet, representerat av bl.a. OHR, är aktiva då lagar stiftas för media.

⁷¹ 17th Report, Civil Information Management and Documents, punkt 18

⁷² 17th rapporten, c, The BiH Parliamentary Assembly, punkt 9

⁷³ 18th Report, punkt 43

⁷⁴ 18th Report, punkt 43

⁷⁵ 19th Report, Media IIV, punkt 2

Preparing necessary legislation for the public broadcasting services is also well underway. A Working Group that includes members of my staff, government-appointed representatives and members of the RS Radio-Television (RTRS) Board of Governors, has drafted a law for RTRS, which has been reviewed by both the CoE and the European Broadcast Union. On 20 July the Working Group presented the law to the RS Government. Currently, the Law on Federation RTV is being amended by its Governing Council. The draft law for the BiH Public Broadcasting System is still in its early stages ⁷⁶

Att fler internationella organisationer medverkar vid lagstiftning och detta tolkar vi som uttryck att mediesfären är kontrollerad av internationella aktörer (däribland OHR).

Det är också tydligt att rapporterna lämnar allt mindre utrymme för media. Petritsch följande rapporter beskriver enbart utvecklingen av medieklimatet, utan att redovisa några direkta förändringar. Likafullt finns det ett citat av intresse i den sista rapporten. Här redogör Petritsch för sin tid som HR bl.a. för hur medieklimatet förändrats.

The development of an independent media, free of nationalist bias, was one of the priorities of the IC during my tenure⁷⁷

Det är tydligt att Petritsch ambition är att lösgöra media från nationalistiska strömningar, vilket också kan kopplas till vår dimension kring nationalistiska partier. Således är det möjligt att argumentera för att Petritsch syn på dessa är pessimistisk.

4.4 Paddy Ashdown (2002 - 2006)

Ashdown fortsätter generellt de tidigare HR:s arbete, som t.ex. ekonomisk reform, OHR:s roll i kampen emot korruptionen. Dock kan rapporterna utläsa större fokus på att integrera Bosnien i Europa och att stärka landets förhållande till EU och NATO. Med andra ord söker Ashdown att förbereda Bosnien för ett eventuellt EU-medlemskap. Ashdown påpekar också detta i sin första rapport.

I said in my inaugural speech to the BiH Parliament that my goal as High Representative would be to set BiH irreversibly on the road to statehood within the EU⁷⁸

En förändring från 2002 är att HR även skriver rapporter till EU-parlamentet. Dessa dokument skiljer sig inte avsevärt från de dokument som HR skriver till FN:s säkerhetsråd.

4.4.1 Nationalistiska partier

Ashdown är i rapporterna saklig och objektiv då han beskriver det politiska klimatet. Således är det svårt att avgöra om han är pessimistisk emot dessa parter. Dock beskriver han ofta motsättningar och spänningar mellan partierna.

Första gången Ashdown kritiserar de politiska partierna är i en rapport till EU-parlamentet. Här redogör Ashdown för 59 bannlysta politiker och menar i sin kritik att SDS har stöttat kriminella organisationer. Även senare i rapporten redogör Ashdown för att 9 politiska ombud avlägsnats från sina poster med motivet att dessa på något sätt stöttat kriminell verksamhet⁷⁹.

De gånger Ashdown redogör för då OHR avlägsnat politiker, handlar det ofta om att de avlägsnade är involverade konspirerar med kriminell verksamhet.

⁷⁶ 20th Report, media IIV, punkt 18

⁷⁷ 22th Report, punkt 19).

⁷⁸ 23th Report, II - My priorities as High Representative, punkt 2

⁷⁹ Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, January - June 2004, political developments.

Then, indictments of both the Croat member of the State Presidency, Dragan Čović, and the state transport minister, Branko Dokić, for financial crimes allegedly committed in previous jobs created new crises. OHR insisted that both men resign. Dokić eventually complied, but Čović refused. The High Representative thus had to remove him from office at the end of March. The Croat Presidency seat remained vacant until 9 May, when the HDZ appointed Ivo Miro Jovic for the post. Čović was subsequently elected president of the principal Croat nationalist party, the Croat National Union (HDZ). International officials have limited their dealings with him⁸⁰.

Det är tydligt att Ashdown, i ovan citat, menar att OHR har en passivare roll mot nationalistiska politiker genom att uppmuntra dem till att själva avgå. Han försöker också i viss mån sätta finansiell press på SDS, vilket vi tolkar som att OHR är mindre aktiv. Det är den orsaken att HR inte direkt bannlyser dessa politiker⁸¹.

4.4.2 OHR:s Roll

OHR intar under Ashdown en aktivare roll. Så tidigt som i Ashdowns första rapport finns indikationer på en ökad aktivitet⁸².

Ashdown redovisar några områden där OHR aktivt arbetar för att verka för mänskliga rättigheter och ”rule of law”. Förutom att Ashdown har etablerat en ny grupp för att reformera lagändringar har även instiftat en ny kammare i domstolen och ett nytt departement vid åklagarna kontor.

Ovan är endast ett exempel på att OHR:s aktivitet ökar. På en mängd områden intervenerar OHR på olika sätt genom att starta grupper eller stifta lagar. Även mot åtalade krigsförbrytare ökar OHR:s aktivitet bl.a. genom att förändra banklagen, vilket omöjliggör finansiellt stöd för dessa krigsförbrytare.

7 March, 2003, certain amendments to the banking agency laws in both entities so as to permit the entity banking agencies were imposed to freeze bank accounts of persons and firms providing financial support to persons impeding or obstructing implementation of the Dayton Peace Agreement (DPA). On that same date, acting on behalf of the entity banking agencies, these new provisions of the entity banking agency laws were used in order to freeze bank accounts of two individuals who we have good reason to believe have repeatedly provided financial support to persons indicted for war crimes (PIFWCs)⁸³

OHR blir under Ashdown mycket aktivare både inom tidigare arbeten men också på andra områden. Att redogöra för alla dessa aktiviteter är inte möjligt inom ramen för denna uppsats. Dock har vi presenterat några exempel.

4.4.3 Media

Enligt rapporterna minskar beskiningen av media drastiskt under Ashdowns tid som HR. Ashdown meddelar senare media-departementet har stängts ner⁸⁴. Dock påpekar Ashdown att mediearbetet inte är färdigt, utan att det alltså finns åtgärder för det internationella samfundet att implementera. Det finns också indikationer på att OHR alltså släpper

⁸⁰ Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, January-June 2005

⁸¹ Report to the European Parliament by the OHR and EU Special Representative for BiH, June-December 2005, summary

⁸² 23th Report, summary, punkt 2

⁸³ 24th Report, rule of law, punkt 3

⁸⁴ 24 th Report punkt 9

kontrollen över media och verkar snarare som lobbyister mot parlamentet, än som tidigare, att direkt kontrollera media. I citatet nedan redogör Ashdown för att OHR arbetar nära BiH:s myndigheter och att de även lobbade mot parlamentet⁸⁵.

The OHR, along with the European Commission, managed to re-negotiate the obstructive positions of the relevant parties. The outstanding issues were adequately resolved, and the new draft PBS legislation now awaits adoption in the Council of Ministers⁸⁶

Ashdown påpekar dock att OHR tillsammans med EU-kommissionen lyckats förhandla med parterna för en lösning. I den 27:e rapporten redogör Ashdown för att samtliga parter godtagit lagförändringarna utom HDZ. Dessa motsätter sig lagförslaget, då förslaget inte innehåller en kroatisktalande kanal, något Ashdown inte kommenterar i rapporten⁸⁷.

⁸⁵ 26th Report, punkt 115

⁸⁶ 26th Report, punkt 104, 105

⁸⁷ 27th Report, punkt 78

5. Avslutande diskussion och slutsatser

Det är viktigt att påpeka att slutsatserna utgår från de idéer som redovisats från rapporterna. Vi argumenterar följaktligen utifrån ett uttryck av verkligheten.

För det första kommer vi att diskutera några problem vi kan utröna från rapporterna med ansats från state-building. För det andra redogöra för de idéförändringar vi har spårat i rapporterna och diskutera ifall dessa förändringar är möjliga att koppla till en struktur/aktör.

Ett reellt problem med OHR:s implementering av fredsavtalet, är att Bildt införde valet för tidigt. Det första valet hölls redan 1996, bara ett år efter freden. Troligtvis är detta en faktor till att det politiska systemet kantats av nationella motsättningar. Vi har tydligt kunnat se att Bildts idé var att införa valet och därefter kunde institutionerna byggas.

En annan aspekt med ansats till de tre state-building modellerna är att BiH troligtvis står mellan två av dessa modeller idag. Rapporternas idéer ger indikationer på att BiH förbereds för ett eventuellt medlemskap. Likafullt finns tendenser, att det internationella samfundet har starka mandat kvar i BiH. Sedermera menar vi att det finns indikationer på att BiH står mellan authoritarian och member-statebuilding. Likväl är det inte så enkelt att fastslå, men vi menar att det finns indikationer, från idéerna i rapporterna, kring detta.

Vi även kan se ett antal förändringar i rapporterna. Följaktligen är det väldigt svårt att definiera huruvida en struktur påverkar en aktör eller vice versa. Utifrån rapporterna kan vi se en mängd organisationer och en mängd olika avtal och konferenser, som troligtvis har en påverkan på alla de aktörer som florerar kring BiH:s statsbyggande. Detta medför till att det är mycket svårt att dra några slutsatser utifrån det material vi använt. Likväl menar vi att det går att se tendenser till strukturer och tendenser till påverkan mellan aktören och strukturen. Diskussionen nedan utgår således ifrån tendenser och inte slutsatser.

Synen på de nationalistiska partierna är genomgående pessimistisk, med undantag från Carl Bildts första tid. Bildt beskriver ofta sin pessimism mot de bosniska myndigheterna och inte direkt mot partierna. Ashdown är väldigt opartisk mot partierna, dock kan vi utröna en viss pessimism och han har likaså varit den HR som avlägsnat flest ombud och politiker. Det är möjligt att graden av pessimism beror på en aktörsmässig idéförändring beroende på HR.

Då vi undersökt idéer om OHR och institutionens egen roll, menar vi att idéerna med tiden blir allt riktade mot ett aktivare OHR. Denna förändring har möjligen ansatserna av en strukturell förändring där aktörerna dels påverkat varandra och dels strukturen. Westendorp propagerar i flera av sina rapporter för att OHR ska få ökat mandat. Således menar vi att aktören söker förändra strukturen för att vidga sitt eget handlingsutrymme. Vi har även tagit hänsyn till de mandat som varje HR verkat utifrån.

En andra aspekt vi kunnat utröna från idéerna, är att Daytonavtalets betydelse minskar ju längre tid som går. De senare HR refererar inte lika flitigt till Daytonavtalet som till de förra. En trolig faktor är att andra avtal och konferenser kommer till och förminskar Daytonavtalets betydelse. Dessutom förtvinar freden som primärt mål då stabilitet infinnas och därmed riktas fokus mot andra projekt. Detta innebär att Bildts handlingsutrymme var mycket begränsat i jämförelse med Ashdown.

Vi har även sett förändringar kring idéer om media, dessa framförallt med Ashdown som också verkar för att media-departementet stängs ned. De andra HR mer eller mindre verkar för att få kontroll över media.

Böcker och artiklar

Anders Sannerstedt & Magnus Jerneck, *Den moderna demokratins problem*, studentlitteratur 1994

Göran Bergström & Kristian Boréus, *Textens mening och makt – Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Studentlitteratur 2005

Bildt, C 1997 *Uppdrag fred* Nordstedts förlag Stockholm

Francis Fukuyama, *Statebuilding, governance and world order in the twenty-first century*, Cornell University press, 2005

Bo Rothstein, *Aktör – Struktursatsen Ett metodiskt dilemma*, statsvetenskaplig tidskrift, 1988

Björn Johnson, *Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner*, statsvetenskaplig tidskrift 2001nr2, Lund 2002

Peter Esaiasson, *Litteraturgranskningar*, statsvetenskaplig tidskrift 1993, nr2

Bosnia and Herzegovina: Adviser to the Political Department Office of the High Representative 2003-2004, av Siw Skjold Lexau, NORDEM Report 16/2004

Francis Fukuyama, *Statness first*, Journal of Democracy, The Johns Hopkins University Press 2005

Marcus Cox & Gerald Knaus, *The "Helsinki Moment" in Southeastern Europe*, The Johns Hopkins University Press, 2005

”Lessons from Bosnia and Herzegovina, Travails of the European Raj”, Gerald Knaus & Felix Martin, Journal of Democracy, Volume 14, Number 3 July 2003

”Bosnien, Kosovo, Afganistan, Irak ...”, Dagens Nyheter, 3 Oktober 2003

”Bosnia and Herzegovina: Adviser to the Political Department Office of the High Representative 2003-2004”, av Siw Skjold Lexau, NORDEM Report 16/2004

Internet

”The Bonn powers – Still Necessary?”, Christian J. Ebner, 2004,
<http://www.usembassy.it/pdf/other/RS22324.pdf>

Samtliga rapporter till FN:s Säkerhetsråd, EU-parlamentet, <http://www.ohr.int/other-doc/hr-reports/archive.asp?sa=on>

Daytonavtalet, http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380