

Kosovorapporten: Vetenskap och politik

KJELL MAGNUSSON

Kosovos självständighetsförklaring den 17 februari i år utgör den senaste händelsen i utvecklingen som följde på Jugoslavians sammanbrott. Ett viktigt dokument i den närmare förhistorien är rapporten som den internationella Kosovo-kommissionen presenterade i FN år 2000, med slutsatser just om ett självständigt Kosovo. Kjell Magnussons artikel här intill skrevs ursprungligen som en kommentar till den rapporten hösten 2000 men kunde då inte publiceras. När frågan återaktualiserades bad vi honom att få publicera den i *Multiethnica* i stället, som en påminnelse om hur läget såg ut då. Artikeln ger också en utmärkt bakgrundsteckning och visar på såväl komplexiteten som förvecklingarna i det skeende som närmast föregår dagens situation. På viktiga punkter är argumentationen kring Kosovo idag dessutom fortfarande densamma som i rapporten för åtta år sedan, vilket understryker hur lätt det kan vara att för politiska syften vidarebefordra ogrundade påståenden även om händelser som har inträffat helt nyligen. Artikeln trycks här med en inledande kommentar av författaren men i övrigt oförändrad i förhållande till ursprungsartikeln.

Kjell Magnusson är Balkanforskare vid Uppsala universitet och författare bl.a. till boken *Rambouilletavtalet. Texten, förhandlingarna, bakgrunden* (Uppsala: Centrum för multi-etnisk forskning, 1999).

☛ I september 1999 bildades på initiativ av statsminister Göran Persson, efter konsultationer med bl.a. USA och FN:s generalsekreterare, en "oberoende internationell kommission om Kosovo". Kommissionen leddes av Richard Goldstone, den förste åklagaren vid Haagtribunalen för f.d. Jugoslavien, och Carl Tham, generalsekreterare för Olof Palmes Internationella Centrum. Medlemmar av kommissionen var bl.a. Hanan Ashrawi, Michael Ignatieff och Mary Kaldor. I oktober 2000 överlämnade man sin rapport, som publicerades i bokform av Oxford University Press.¹

Kommissionen och dess rapport var ett intressant uttryck för svenska utrikespolitiska ambitioner, men också för en karaktäristisk hållning gentemot stormakterna. Carl Tham och hans kolleger förordade ett självständigt Kosovo, en linje som redan före kriget 1999 drivits av organisationer och enskilda med starka kopplingar till USA:s regering. När rapporten var klar hade emellertid Milošević störtats och EU avfärdade förslaget.

Kosovorapporten är av intresse även i ett annat avseende. Till formen påminde den om en forskningsprodukt med fotnotsapparat och omfattande litteraturförteckning. Därtill utgavs den av ett renomméerat förlag. Samtidigt illustrerar den Max Webers tankegångar om skillnaden mellan vetenskap och poli-

tik. Syftet var knappast att genom tålmodig analys av ett källmaterial ge en förutsättningslös bild av den utveckling som lett fram till kriget. Detta var inte heller möjligt med kommissionens arbetssätt och den korta tid som stod till förfogande. Det är därför inte förvånande att boken innehåller en rad felaktigheter. Mer betänkligt är att författarna inte beaktar tillgängliga källor och drar slutsatser som inte går att belägga eller strider mot fakta.

K.M.

När Kosovokommissionen nyligen presenterade sin rapport [24 oktober 2000] koncentrerades intresset till förslaget att ge provinsen (villkorlig) självständighet och i någon mån till kommissionens slutsats att NATO:s krig var "olagligt men legitimt". Rapporten har emellertid inte varit föremål för någon egentlig granskning, trots ämnets aktualitet och trots att det handlar om ett viktigt utrikespolitiskt initiativ från Sveriges sida. I det här sammanhanget kommer vissa grundläggande frågor att tas upp: Vilka metoder har använts? Hur förhåller sig kommissionen till källmaterialet? Motsvarar rapporten de krav på oberoende och objektivitet som man har anledning att ställa? I första hand kommer synen på krigets bakgrund och karaktär att diskuteras.

Rapporten är lättläst, språket elegant och argumenten förs fram med skärpa och auktoritet. Ändå lägger man ifrån sig texten med en känsla av besvikelse. I stället för att begränsa sig till en ingående analys av ett antal avgörande frågor har kommissionen fallit för frestelsen att försöka ge en helhetsbild av konflikten. Framställningen blir med nödvändighet översiktlig och det finns en påtaglig tendens till berättande som inte tillför något nytt. I stället riskerar rapporten genom sin karaktär att leda till förenklingar och missförstånd.

Tyvärr finns en hel del sakfel, inte minst i avsnitten om konfliktens bakgrund. Kommissionen skriver t.ex. att den serbiska vetenskapsakademien publicerade sitt famösa *Memorandum* 1986. Rätt svar är 1995 (vilket får följder för alla resonemang om dokumentets politiska betydelse). Andra exempel är påståendet att Serbiens president Ivan Stambolić som avsattes efter Miloševićs maktövertagande, var "ordförande i serbiska socialistförbundet" eller att Kosovo blev autonom provins först 1974. Även i avsnitt som behandlar dagens situation återkommer liknande fel. Varifrån har man hämtat uppgiften att 20.000 serber lever i Priština och vem är general Ognanović? (Kanske menar man Ojdanić?)

I andra fall har kommissionen missuppfattat grundläggande händelseförlopp. Rapporten beskriver hur Slobodan Milošević med hjälp av media och nationalistiska massmöten tog kontrollen över den serbiska partiledningen. I själva verket var det tvärtom. Milošević var partiordförande i Serbien när han i september 1987 organiserade det ödesdigra "åttonde sammanträdet" som ledde till Stambolici's avgång. Den populistiska och nationalistiska kampanjen kom senare, under 1988 och 1989. Elementära fel av denna typ – av vilka det finns alltför många – hade lätt kunnat undvikas genom en fackgranskning. Detta gäller även eventuella effekter av rapportens översiktliga karaktär: Vilka fakta kan utelämnas, vilka måste finnas med om man vill upprätthålla krav på logisk konsistens och opartiskhet? I det avseendet finns förvånande brister, som trots allt borde ha varit möjliga att korrigera med hjälp av kommissionens experter.

"Kriget mot civilbefolkningen"

Ett karaktäristiskt exempel är beskrivningen av händelseförloppet efter massakern i Drenica i mars 1998. Till att börja med bortser kommissionen från UÇK:s operationer under 1996 och 1997, trots att detta är en förutsättning för en förståelse av konflikten upptrappning. Överhuvudtaget sägs relativt litet om UÇK:s bevekelsegrunder och agerande. Inga närmare uppgifter lämnas över döda och sårade eller om vilka som föll offer för gerillans attacker. I stället framstår de jugoslaviska styrkornas motåtgärder som en serie planerade och oprovocerade övergrepp, ett krig primärt riktat mot civilbefolkningen. Samtidigt beskrivs UÇK:s offensiv våren 1998 som små och illa koordinerade anfall mot polisstationer. Om detta vore sant blir det omöjligt att förklara hur gerillan mot slutet av juni 1998 kunde kontrollera 30–40 procent av Kosovos territorium.

Det är svårt att komma till någon annan slutsats än att kommissionen, medvetet eller ej, utelämnar fakta som skulle kunna ge en mer komplex bild av situationen i Kosovo. Detta får konsekvenser för bedömningen av huruvida NATO:s krig var oundvikligt, liksom för frågan om ansvaret för upptrappningen av kriget, eller hur våldet skall karaktäriseras. Kommissionens uppfattning är att huvudansvaret för det som hände i Kosovo under 1990-talet bärs av den serbiska regimen. Det är den ständiga terrorn och förtrycket som förvärrar läget, i synnerhet under åren 1997–1999.

Miloševićregimens politiska och moraliska ansvar är obestridligt, men det är inte självklart att den ensam kan göras ansvarig för att konflikten eskalerade. Det är ett faktum att det inte förekom omfattande polisiära eller militära aktioner från jugoslavisk sida innan gerillan började sina attacker. Bilden av ett krig mot civilbefolkningen går att upprätthålla endast om man bortser från de konkreta händelser som faktiskt utspelade sig. En alternativ förklaring, som stämmer bättre överens med källorna, är att det rörde sig om ett krig

mot gerillan som vid flera tillfällen urartade i massakrer, vilket är illa nog.

Man skulle naturligtvis kunna hävda, vilket kommissionen gör, att gerillakriget ytterst orsakades av en outhärdlig situation där albanerna inte hade något annat val än att ta till vapen. Det bör dock understrykas att kommissionens slutsats inte bygger på någon redovisning av våldets omfattning åren 1990–1995 och att dödooffren under denna period var jämförelsevis få, inte minst i ett internationellt perspektiv. Det är uppenbart att det var politiska bedömningar som låg bakom UÇK:s beslut att gå till attack några månader efter Daytonavtalet. Detta framgår även av kommissionens egen diskussion där det heter att militärt våld av Kosovoalbanerna sågs "som den enda politiskt realistiska vägen till oberoende".

Förutsättningarna för NATO:s bombkrig

Kommissionens ståndpunkt att NATO:s bombkrig stred mot folkrättsliga principer, men trots detta var legitimt bygger på två argument. Dels var förhandlingslösningar och andra alternativ uttömda, dels var det nödvändigt att ingripa mot en "förestående och pågående" humanitär katastrof. Mot den bakgrunden borde en analys av utvecklingen i Kosovo under perioden oktober/november 1998 och mars 1999 ha varit kommissionens centrala uppgift. Men även i det fallet är framställningen summarisk och motsägelsefull. Efter att ha konstaterat att gerillan utnyttjade avtalet mellan Milošević och Holbrooke till att flytta fram sina positioner och provocera de jugoslaviska styrkorna, drar man slutsatsen att de senare är ansvariga för den upptrappning som skedde. Enligt kommissionen överfördes, i strid med avtalet, 24 bataljoner till Kosovo redan i december 1998 och följdes av ytterligare trupper under första kvartalet 1999. Attackerna mot den albanska civilbefolkningen intensifierades och hade i mars 1999 resulterat i 150.000–200.000 nya flyktingar. Det anmärkningsvärda är att kommissionen inte styrker dessa påståenden med några som helst källhänvisningar.

Inte heller gör man troligt att Jugoslavien planerade en omfattande fördrivning av albaner som skulle ha verkställts oavsett NATO:s angrepp. Man låtsas som om den s.k. hästskoplanen fortfarande är omstridd, vilket efter ingående undersökningar och den tyske försvarsministern Scharpings erkännande i Förbundsdagen knappast är fallet. Argumentet att trupper koncentrerades längs gränsen under förhandlingarna i Rambouillet eller gick in i Kosovo efter OSSE-observatörernas tillbakadragande är föga övertygande med tanke på att Jugoslavien stod inför ett omedelbart hot om militär intervention från NATO:s sida.

En av de få seriösa studierna av den period som föregick Kosovokriget, den tyske brigadgeneralen Heinz Loquais bok "Kosovokonflikten – Vägar mot ett krig som kunde ha

undvikits" finns med i rapportens litteraturlista, men är uppenbarligen okänd för kommissionen.² Loquai som bl.a. haft tillgång till OSSE:s dokument (vilka även kommissionen säger sig ha gått igenom) visar för det första att placeringen av observatörer (Kosovo Verification Mission) skedde alltför långsamt och att kontingenten aldrig blev fulltalig. Det är därför missvisande att påstå att KVM "inte längre" kunde fullgöra sin uppgift. Dessutom fanns uppenbara problem med att KVM:s chef, ambassadör Walker, samtidigt ledde en amerikansk observatörsstyrka, KDOM, som med kommissionens eufemistiska språkbruk hade till uppgift att "ena skilda fraktioner inom UÇK".

Observatörsrapporterna visar att den jugoslaviska militären, till skillnad från UÇK, var beredd att samarbeta med KVM. Gerillan hade i början av februari 1999 i realiteten återtagit kontrollen över de områden som förlorats under sommaren 1998. Angreppen mot jugoslaviska säkerhetsstyrkor upphörde aldrig, inte heller terroraktioner mot civila. Mönstret var likartat: Sedan jugoslaverna utan resultat klagat hos OSSE besvarar man slutligen gerillans angrepp, inte sällan brutalt. Mycket litet av detta nämns i kommissionens rapport, varför läsaren får uppfattningen att Jugoslavien gjorde sig skyldigt till allvarliga brott mot oktoberavtalet med det egentliga syftet att angripa civilbefolkningen. Kommissionen nämner inte att 90 serbiska byar tömdes på sina invånare eller att andelen flyktingar i mars 1999 procentuellt sett var större bland serberna än bland albanerna.

Av Loquais bok framgår att flera av kommissionens påståenden om grava brott mot vapenvilan är grundlösa. Det gäller t.ex. det redan nämnda fallet i december 1998, då enligt general Clark två bataljoner (inte 24!) understödda av pansar skulle ha gått in i Kosovo. Det visar sig att det var fråga om en omgruppering av ett par kompanier som redan fanns i provinsen och att OSSE var informerat. En annan grovt felaktig beskrivning av "juloffensiven", som tycks ha påverkat kommissionen, talar om en insats av 100 stridsvagnar och artilleri. Överhuvudtaget hade så länge observatörerna fanns på plats inga förband av nämnvärd storlek gått över gränsen till Kosovo. I stället framgår av rapporterna att jugoslaverna under denna period inte hade militär kapacitet att genomföra massiva operationer mot UÇK, än mindre mot civilbefolkningen. Inte heller finns bevis för en dramatisk ökning av antalet flyktingar.³

Svepskälens konsekvens

Det är här man kan rikta den allvarligaste kritiken mot kommissionen. Även den som läser rapportens ofullständiga och tendentiösa redogörelse måste fråga sig varför omvärlden avbröt en fredsinsats som, om viljan funnits, hade kunnat sätta stopp för våldet.

I stället accepterar kommissionen i allt väsentligt NATO:s

bild av krigets nödvändighet och diskuterar bombkriget som om det vore en humanitär intervention. På så sätt blir kommissionen, som utan närmare undersökning hävdar att betydelsen av NATO:s propaganda har överdrivits, ett slående exempel på alliansens mediadominans. En av Kosovokrigets märkligaste aspekter var ju att NATO lyckades få omvärlden att på någon vecka glömma varför bombningarna hade påbörjats. Kriget utlöstes av Jugoslaviens vägran att skriva under Rambouilletavtalet, ingenting annat. Det var aldrig fråga om en humanitär intervention, utan om en symbolisk militär aktion för att tvinga Serbien till eftergifter. Därmed blir kritiken mot NATO för att "när fiendligheterna väl börjat" inte använda sig av marktrupper poänglös. Det är för övrigt inte sant att "ingen hade väntat sig" fördrivningen av albanerna. När det efter några dagar stod klart att bombkampanjen blivit ett fiasko lät Pentagon förstå att man hade varnat för ett långvarigt krig och understrukt att det skulle bli omöjligt att bistå UÇK eller civilbefolkningen i Kosovo vid en eventuell serbisk offensiv.

Slutsatsen är ofrånkomlig. Klarsignalen till bombkriget är ett av de starkaste bevisen för att motiven bakom den militära interventionen inte kan ha varit hotet mot Kosovoalbanerna. I så fall hade man avstått. Det är nedslående att kommissionen, i strid med elementära källkritiska principer, accepterar det orimliga påståendet att syftet med NATO:s angrepp var att förhindra en humanitär katastrof som uppstod efter det att angreppet inletts.

Krigsförbrytelser

Samma undfallande hållning märks i diskussionen om eventuella krigsförbrytelser från NATO:s sida. Man delar Haagtribunalens ståndpunkt att det är omöjligt att åtala enskilda individer för bombkriget samt att det inte går att visa att NATO medvetet angrep civila mål. Det är en förvånande slutsats med tanke på att Krajinas dåvarande premiärminister, Milan Martić, åtalats i Haag för att fem människor miste livet vid raketbeskjutning mot Zagreb. Våren 1999 ägde händelser rum som enligt varje kriterium måste anses lika allvarliga.

Ett besvärande problem för kommissionen är att det visat sig att kriget i Kosovo inte var det folk mord propagandan utmålade. Ändå talar man om systematiska våldtäkter och massmord. För att stödja sin tes hänvisar man bl.a. till en studie som kommit fram till att antalet dödsoffer uppgår till 10.000, dvs. samma siffra som NATO stannade vid under sommaren 1999. Av rapportens appendix framgår att siffran baserar sig på beräkningar utifrån tre mindre intervjuundersökningar. Endast i ett fall var urvalet slumpmässigt och begränsat till utsagor om identifierbara offer. Dessutom använde man sig av statistiska resonemang som inte är tillämpliga om populationen är okänd eller kraven på slumpmässighet inte är uppfyllda.

Kosovos självständighet

Kommissionens argument för självständighet är i huvudsak två. För det första har invånarna i Kosovo utsatts för ett sådant förtryck att Jugoslavien kan sägas ha förverkat rätten till provinsen. För det andra finns ett kompakt motstånd bland albanerna mot att i något som helst avseende utgöra en del av Serbien eller Jugoslavien. I det sammanhanget nämner kommissionen flera tungt vägande argument mot självständighet (Bosnien, Makedonien), men vidhåller – utan närmare motivering – ändå sin ståndpunkt. Än en gång får man intrycket att kommissionen i stort sett haft sin uppfattning klar innan arbetet påbörjades och att det främst handlat om att finna stöd för denna uppfattning.

Att kommissionens ställningstagande inte bygger på rationella överväganden framgår tydligt av diskussionen om alternativa lösningar. Å ena sidan förkastar man en delning av provinsen eftersom detta vore att ge efter för tanken att "serber inte skulle kunna leva tillsammans med Kosovo-albaner". Å andra sidan avvisar man autonomi inom Serbien/Jugoslavien eftersom det skulle förutsätta "att folk som varit i krig med varandra, en dag skulle kunna leva i samma stat".

Fixeringen vid Kosovos självständighet är så stark att man förleds att framställa kriget som positivt: "Natokampanjen hade ... åtminstone den effekten att den befriade befolkningen från en lång period av förtryck". Följdriktigt hade en fredlig lösning varit negativ: "en förhandlingslösning uppnådd via NATO-diplomati skulle fortfarande ha utlämnat 90 procent av Kosovos befolkning till [förtryck och diskriminering under] jugoslaviskt styre".

På en punkt kan man hålla med kommissionen. Det är knappast troligt att albanerna kommer att acceptera något annat än självständighet och man kan förvänta en allvarlig konflikt om de albanska kraven inte uppfylls. Det vore i det perspektivet bättre för alla parter att ge efter. Man kan emellertid inte göra detta och samtidigt upprätthålla den fasad som legitimerar omvärldens agerande på Balkan. Om huvudargumentet är att albanerna inte vill leva tillsammans med serber, kan man knappast motsätta sig liknande krav från kroater och serber i Bosnien. De anspråken kunde kanske accepteras – om inte Makedonien fanns.

Misslyckad undfallenhet

Det bör betonas att omvärldens problem i hög grad är självförvållade. Även i Kosovokommissionens rapport framträder konturerna av en politik som åtminstone strider mot vad man i allmänhet menar med konfliktlösning och fredskapande åtgärder. Det internationella samfundet desavou-

erade medvetet Ibrahim Rugova, vidtog inte vid någon tidpunkt sanktioner mot UÇK, lät gerillan få som den ville i Rambouillet och var dess bundsförvant under kriget. Man lät UÇK ta kontroll över Kosovo när de jugoslaviska styrkorna lämnade provinsen, gjorde inga allvarliga försök att avvärja organisationen, gav den en ledande politisk roll utan att befolkningen tillfrågades i allmänna val samt kunde eller ville inte ingripa mot det våld som fortfarande pågår.

Det är svårt att se Kosovokommissionens rapport som annat än ett misslyckande, även politiskt. Genom sin osjälvständiga hållning, begränsade perspektiv och felbedömning av utvecklingen på Balkan har kommissionen hamnat i den situationen att rapporten är överspelad innan den har presenterats. Det kan inte ha varit lätt att höra Javier Solana avfärda texten med att "det är en annan situation nu". Med andra personer i ledningen och framförallt med den respekt för källor som borde vara självklar för varje jurist, journalist eller forskare, hade denna fadäs kunnat undvikas.

Noter

1. *The Kosovo Report. Conflict, International Response, Lessons Learned. The Independent International Commission on Kosovo* (Oxford & New York: Oxford University Press, 2000). Tillgänglig även via <http://kosovocommission.org/>.
2. Heinz Loquai, *Der Kosovo-Konflikt – Wege in einen vermeidbaren Krieg. Die Zeit von Ende November 1977 bis März 1999. Eine Veröffentlichung aus dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg* (Baden-Baden: Nomos, 2000).
3. [Tillägg 2008:] Heinz Loquai kommenterar i en bok från 2003 Kosovokommissionens beskrivning av situationen:

I rapporten påstås att den "serbiska armén" hade förlagt ett stort antal trupper till Kosovo. Detta påstående som förmodligen avser läget i början av januari är fullständigt gripet ur luften och saknar helt belägg. För övrigt fanns ingen serbisk, utan endast en jugoslavisk armé. Även konstaterandet att den jugoslaviska armén skulle ha stationerat 24 bataljoner med mer än 12.000 soldater vilka mot slutet av månaden [vilken månad? – H.L.] förlades till Kosovo saknar varje trovärdighet.

Heinz Loquai, *Weichenstellungen für einen Krieg. Internationales Krisenmanagement und die OSZE im Kosovo-Konflikt* (Baden-Baden: Nomos, 2003), 33 (övers. K.M.). Vidare:

Sammantaget kan man fastslå att denna del av Kosovorapporten inte är ägnad att ge en tillförlitlig och objektiv beskrivning av vad som tilldrog sig i Kosovo under de månader som föregick NATO:s flygangrepp och vilken roll OSSE spelade vid denna tid. Det är svårt att förstå att en studie genomförd av en kommission med så namnkunniga medlemmar i behandlingen av ett mycket viktigt skede, nämligen eskalationen till krig, kan ge en bild som är så fylld av luckor, och som så okritiskt och ensidigt förmedlar USA:s respektive NATO:s version av händelseförloppet. Att en otillräcklig och tveksam analys av detta slag endast har begränsad bärkraft i sina slutsatser och rekommendationer är givet. (Ibid., s. 34.)



UPPSALA
UNIVERSITET

multiethnica

31

Oktober 2008

s. 3–5 IVA LUČIĆ, The formative moment of Bosnian Muslim nationhood?

5–12 MIRELLA PEJČIĆ, Minority rights in Serbia. Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities.

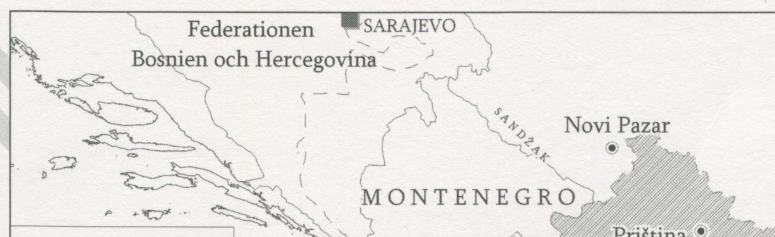
13–16 KJELL MAGNUSSON, Kosovorapporten: Vetenskap och politik.

20–24 CAROLINE GRAVEL, The Sami, the Nordic states and the Charter on Languages.

25–30 • **DEBATE:** English as lingua franca in Nordic companies: Domain loss or domain sharing? ULLA PAATOLA vs. BJÖRN MELANDER & HEDDA SÖDERLUNDH

31–33 PETER LEONARD, Det etniske gennembrud – Multicultural literature in Denmark.

s. 34–39 RECENSIONER • 40f. NYA BÖCKER • 44 MEDVERKANDE



Meddelande från

Centrum för multietnisk forskning

Uppsala universitet