

De rol van de OVSE in post-conflict Kosovo

Prognose voor etnische integratie en politieke stabiliteit

D. van den Berg – kolonel van de Koninklijke Luchtmacht*

Inleiding

Na beëindiging van Operatie *Allied Force* en de komst van KFOR kwam een groot-scheepse hulpoperatie op gang, waarbij de internationale gemeenschap de helpende hand toestak bij het wederopbouwen van een zwaar getroffen gemeenschap in Kosovo. Ook de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) speelt bij de wederopbouw een bijzondere rol. Hoewel de toekomstige status van Kosovo nog steeds niet is vastgesteld en ook andere internationale organisaties dan de OVSE (inclusief KFOR en niet-gouvernementele hulpverleningsorganisaties – NGO's) op grote schaal hun nuttige werk in de regio blijven voortzetten, bestaat bij velen onbekendheid over de OVSE als organisatie bij crisisbeheersingsoperaties zoals in Kosovo.

Als een van de grote veiligheidsorganisaties in Europa, gekoppeld aan het toenemende belang van civiel-militaire samenwerking, is het goed de rol van de OVSE eens nader te belichten. Na een korte blik in de historie van de OVSE op de Balkan wordt ingegaan op de leef- en werkomstandigheden, de structuur van de OVSE (in Kosovo) en de aandachtsgebieden waarop deze organisatie zich in dit theater richt.¹

* De auteur was in de periode van september 1999-februari 2000 werkzaam als Militair Adviseur van de Ambassadeur van de OVSE in Kosovo, Daan Everts, en van november 2000-februari 2001 als Chief Air Forward van HQ KFOR.

Historie

Alvorens ik dieper inga op de taken van de OVSE, is het goed een wijd verspreide misvatting weg te nemen: de OVSE is geen NGO, maar een officiële Europese veiligheidsorganisatie met het hoofdkwartier (Secretariaat) in Wenen. De OVSE is ontstaan uit de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en heeft zich aanvankelijk voornamelijk bezighouden met wapenbeheersing tijdens de Koude Oorlog. Velen denken hierbij aan stoffige vergaderingen op politiek niveau, waarbij de ministers van Buitenlandse Zaken onder andere het buitenlands beleid met en op elkaar afstemmen en waarbij de naleving van wapenbeheersingsverdragen wordt gewaarborgd. De organisatie is echter veelzijdiger dan menigeen denkt.

De OVSE bestaat uit 55 lidstaten, die voor een deel ook lid zijn van het NAVO-bondgenootschap en de Europese Unie. Ook (het voormalig) Joegoslavië maakte tot de schorsing in 1992 deel uit van de OVSE en is pas na de machtswisseling in Belgrado op verzoek van president Kostunica weer als volwaardig lid in de organisatie opgenomen. De taken van de OVSE zijn opgenomen in het OVSE² Handvest en kunnen kort samengevat als volgt worden weergegeven:

– Initieel – vanuit organisatorisch perspectief – het treffen van vertrouwenwekkende maatregelen, gericht op het verminderen van de spanningen tussen Oost en West en de eigenlijke ontstaansgrond van de OVSE.

- Wapenbeheersing, vooral gericht op het terugdringen van de grootschalige conventionele en nucleaire wapenarsenalen.
- Preventieve diplomatie om spanningen in crisisgebieden te verminderen ter voorkoming van gewapende conflicten.
- Het bewaken van de mensenrechten, waarbij de OVSE internationaal erkende bevoegdheden bezit.
- Het monitoren van verkiezingen binnen het verdragsgebied.
- Economische veiligheid en het bewaken van het milieu, taken die steeds meer in belang toenemen.

In de periode voorafgaande aan het ingrijpen door de NAVO was de OVSE als geen ander al volop betrokken bij de gebeurtenissen in de Balkan. Zo leverde zij al jaren waarnemers voor verschillende operatiegebieden. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het monitoren van verkiezingen in Bosnië Herzegovina en het weer structuur brengen in het door onlusten getergde Albanië. Ook Kosovo werd in 1998-1999 een aandachtsgebied voor de OVSE, toen de Kosovaar-Albanezen onder de steeds toenemende druk van de Servische overheid in Belgrado dreigden te bezwijken. Er werd een waarnemersmissie ingesteld onder de naam Kosovo Verificatie Missie (KVM),³ die voor het overgrote deel bestond uit (ex-) militairen, veelal afkomstig uit NAVO-landen. De KVM had mede tot doel een zichtbaar signaal aan Belgrado af te geven dat de internationale gemeenschap niet lijdzaam zou toezien hoe een deel van de bevolking werd onderdrukt.

De toenemende repressie leidde tot ingrijpen van de NAVO, eerst op kleine en later op grotere schaal. Er zijn sterke aanwijzingen dat OVSE-waarnemers een voornamelijk (inlichtingen)rol hebben gespeeld bij de luchtoperaties voorafgaande aan Operatie *Allied Force*. Enkele dagen voor deze operatie van start ging, werden alle OVSE waarnemers uit veiligheidsoverwegingen teruggetrokken en werd de OVSE-missie in Kosovo beëindigd. De (tijdelijke) aftocht werd door vele Kosovaar-Albanezen beschouwd als een roemloos einde aan de betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij het leed in Kosovo, terwijl het Servische deel van de bevolking het vertrek alleen maar toejuichte. Al vrij snel na het einde van Operatie *Allied Force* en de komst van NAVO-troepen (KFOR) was de OVSE terug in Kosovo. Slechts een deel van de waarnemers van de KVM-periode was teruggekeerd en de OVSE startte een

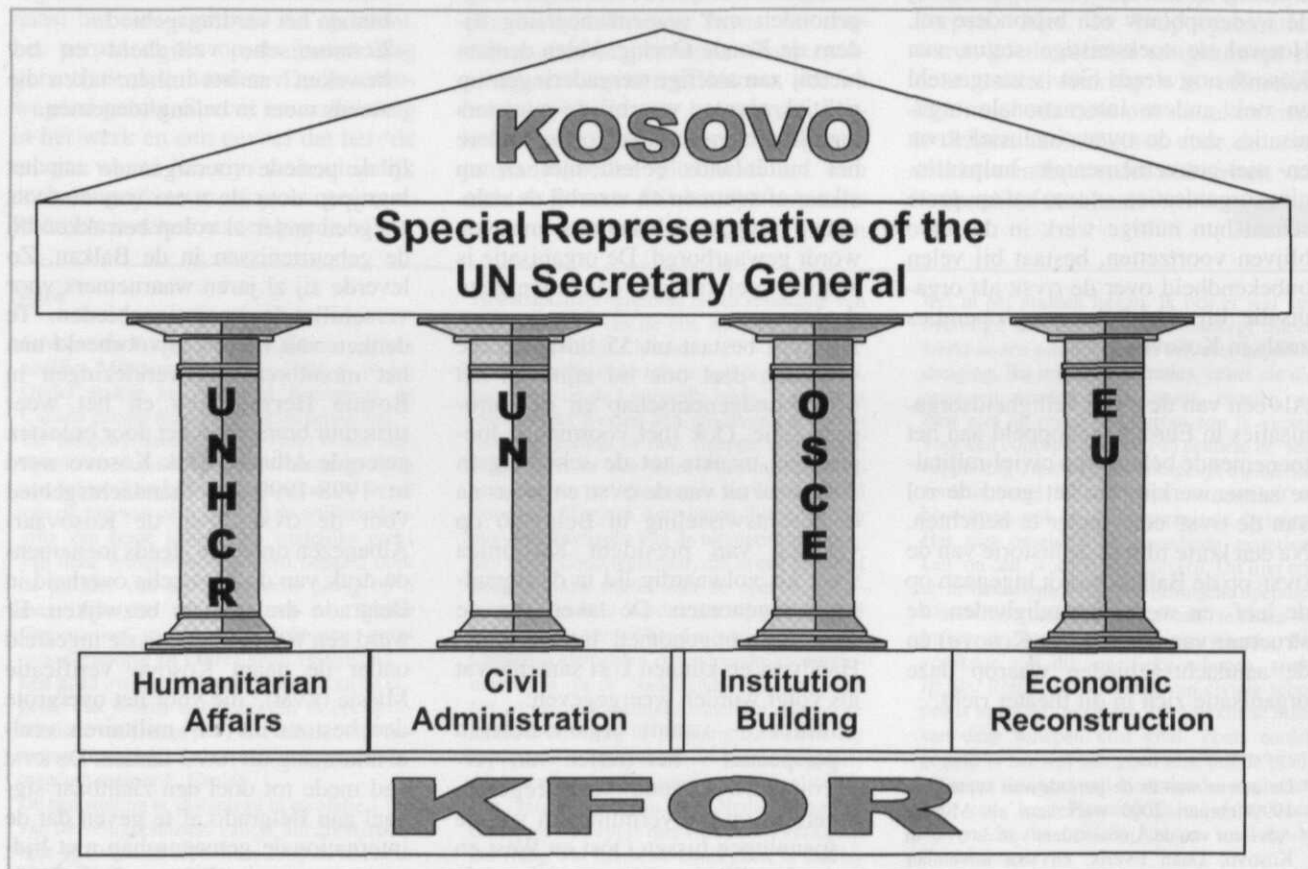
grote wervingscampagne om een nieuwe missie in Kosovo⁴ op poten te zetten. Het karakter van deze nieuwe missie was duidelijk een andere dan die van de KVM-periode. Het ging nu immers niet meer om het waarnemen van de operatiën van de Servische reguliere en niet-reguliere strijdkrachten, die onder dwang waren teruggekeerd naar Servië, maar om het opzetten van reguliere instituties die het oorspronkelijke gezag moesten vervangen, zowel op regionaal als op lokaal niveau.

Aanvankelijk heerste er op internationaal politiek niveau onenigheid over welke organisatie de algehele leiding over Kosovo zou krijgen, de VN als overkoepelende of de OVSE als regionale veiligheidsorganisatie. Aangezien de leden/lidstaten van beide organisaties verschillende en vaak conflicterende (nationale) belangen hadden, maar op korte termijn toch de nodige acties moesten worden geno-

men, werd voor Kosovo een nieuw consensusmodel gekozen. Hierbij behielden beide organisaties hun eigen identiteit, maar kwam er een overkoepelende structuur, die het mogelijk maakte invulling te geven aan de noodzakelijke bestuursfuncties van iedere samenleving.⁵

Hieronder is schematisch weergegeven op welke manier hieraan is vorm gegeven. Hierbij is UNMIK de overkoepelende organisatie. Tot begin 2001 bestond UNMIK uit vier 'pillars':

'Pillar 1':⁶ *United Nations High Commission for Refugees-UNHCR* een organisatie die zich vooral richt op het verstrekken van onderdak en voedsel bij grootschalige rampen. De bijdrage van UNHCR is inmiddels afgebouwd tot het minimale niveau en de organisatie vormt sinds begin 2001 geen structureel onderdeel meer van het bestuur van Kosovo.



Kosovo: de belangrijkste betrokken instanties

'Pillar 2': *United Nations Civil Administration*, die zich met name richt op het dagelijkse bestuur van Kosovo voornamelijk op lokaal niveau zoals gemeenteraad, brandweer, politie, reiniging en dergelijke.

'Pillar 3': de OVSE, *Institution Building* vooral gericht op de lange termijn, waarover later meer en

'Pillar 4': de Europese Unie (EU), verantwoordelijk voor de (infra-)structurele wederopbouw van Kosovo. Bredër gezien was natuurlijk ook KFOR een institutie die een belangrijke rol speelde.

De leef- en werkomstandigheden in Kosovo

Kosovo is een door bergruggen afgebakende provincie van het voormalig Joegoslavië en is door de eeuwen heen overheerst door verschillende bevolkingsgroepen. Wat hiervan rest is een gemêleerde bevolking van Kosovaar-Albanezen,⁷ niet gevluchte Servische Kosovaren,⁸ Gorani,⁹ Roma's,¹⁰ Egyptenaren, Ashkali en een grote gemeenschap van Turken en in mindere mate Bosniacs en Montenegrijnen.

De infrastructuur is door jarenlange verwaarlozing van de Servisch-Joegoslavische overheid gereduceerd tot het niveau van een derde-wereldland. Wegen waren in een bijzonder slechte staat van onderhoud en huizen werden tot voor kort zonder elke vorm van overheidstoezicht gebouwd. De korte maar hevige strijd die in Kosovo heeft gewoed, heeft geleid tot een verdere afbraak van het wegennet en meer dan zeshonderd dorpen zijn door de Servische strijdkrachten met toepassing van de tactiek van de verschroeide aarde in meer of mindere mate met de grond gelijk gemaakt. Inmiddels is dankzij internationale inspanningen een groot deel van het wegennet gerenoveerd.

Een belangrijke rol was hierbij weggelegd voor KFOR, dat heeft gezorgd voor het opnieuw bestraten van de hoofdwegen. Deze zijn als *Major Supply Routes* onontbeerlijk en vor-

men tevens een voorwaarde zijn om een veilige en stabiele leefomgeving voor de bevolking te bewerkstelligen.

De water- en elektriciteitsvoorziening in Kosovo baart tot op heden, begin 2002, nog steeds zorgen. Kosovo beschikt over twee elektriciteitscentrales, die worden gestookt op aan de oppervlakte gewonnen bruinkool. De kwaliteit hiervan is dermate slecht, dat andere fossiele brandstoffen nodig zijn om het aan te steken en te houden. Als de centrales al werken, veroorzaken ze dermate veel luchtvervuiling, dat voor de gezondheid van de bevolking moet worden gevreesd. De centrales zijn vele tientallen jaren oud en zijn door een structureel gebrek aan onderhoud allerminst betrouwbaar.

Hulp vanuit de omringende landen is mondjesmaat en vaak alleen bestemd voor het Servische deel van de bevolking. Hier komt bij dat de bevolking niet of nauwelijks de rekeningen betaalde en als gevolg hiervan waren er onvoldoende fondsen beschikbaar om het noodzakelijke onderhoud op een hoger plan te brengen. Het resultaat was dat zeker in de beginfase na het conflict de bevolking het grootste deel van de dag was verstoken van elektriciteit. Zonder elektriciteit werkten de meeste waterpompen niet, met als gevolg dat ook de watervoorziening ernstig tekort schoot. In het geval de watervoorziening wel functioneerde, bleek het grootste deel door gebroken leidingen in de bodem te verdwijnen en het deel dat wel uit de kraan kwam, was ongeschikt om te drinken. Ook de centrale verwarming van de hoofdstad Pristina is afhankelijk van elektriciteit, waardoor strenge winters – soms tot -25°C – zonder andere hulpmiddelen (houtkachels, dekens, warme kleding) nauwelijks zijn door te komen.

De economische infrastructuur van Kosovo is er niet veel beter aan toe. Kosovo beschikt weliswaar over enkele mijnen ('Trepca'),¹¹ van waaruit delfstoffen worden gewonnen, maar deze liggen in het door Serviërs

overheerste gebied ten noorden van Mitrovica. Verder is de staat van het mijnencomplex dermate slecht dat een fikse investering nodig zal zijn om enkele winstgevendende gedeelten er van te redden. Met de heersende instabiliteit in Kosovo is geen investeerder bereid zijn geld in dit 'bodemloze' project te steken.

Dan is er nog het eigendoms- en werknemersconflict hetgeen het hele verhaal een politiek-ethnische dimensie geeft. De mijnwerkers waren voornamelijk Kosovaar-Albanezen, maar sinds het conflict is het onmogelijk voor hen om weer in de mijnen in het door Serviërs bewoonde deel te werken. De levensstandaard in Kosovo wordt vooral bepaald door kleinschalige bedrijfjes, primitieve landbouw, een dienstverlenende sector gericht op de internationale gemeenschap en een groot aantal benzinstations.¹²

De werkloosheid ligt rond de 65 procent. Er is dus een duidelijke voedingsbodem voor criminaliteit en corruptie, hetgeen door de bevolking min of meer een geaccepteerde manier van leven is, ontwikkeld onder jaren van onderdrukking door de Serviërs.

Het bestuur van Kosovo was sinds de opstand van de Kosovaars-Albanese bevolking vrijwel geheel in handen van de Serviërs.¹³ Aangezien de Servische autoriteiten na hun vertrek uit Kosovo vrijwel alle bevolkingsregisters en andere cruciale documentatie hadden meegenomen of vernietigd en de lokale bevolking uit woede hun Servische paspoorten had verbrand, was sprake van een bestuurlijke chaos.¹⁴ Hier komt bij dat het Kosovaars-Albanese deel van de bevolking op wraak is belust en er niet voor terugdeinst het leven van hun voormalige Servische burens onmogelijk te maken. Het opblazen van huizen van Servische eigenaren, die al of niet zijn gevlucht, is gemeengoed. Op deze wijze menen de daders iedere motivatie voor een mogelijke terugkeer onmogelijk te maken.

Ook cultuurhistorische gebouwen ontkomen niet aan de vernielzucht:



Orahovac
(Bron: MNB(s))

vele vaak eeuwen oude kerken en kloosters zijn opgeblazen en de overgebleven gebouwen die herinneren aan de Servische aanwezigheid dienen vierentwintig uur per dag te worden bewaakt. Het zal duidelijk zijn dat de werk- en leefomstandigheden voor de bevolking en de internationale hulpverleners allerminst optimaal zijn.

De organisatie van de ovse 'Mission in Kosovo'

Het hoofdkantoor van de OVSE in Kosovo bevindt zich in Pristina, de officieuze hoofdstad van Kosovo en een voormalig communistisch bolwerk. De grootte van de staf varieert afhankelijk van de behoefte maar bestond in haar hoogtijdagen uit ongeveer 2100 medewerkers, waar-

van iets meer dan 1500 afkomstig uit de lokale bevolking (inclusief Servische medewerkers).

Een groot deel van de medewerkers bestaat uit relatief jonge, maar hoog opgeleide en professionele krachten, die vaak zeer toegewijd zijn om hun doel te bereiken. De missie stond tot eind 2001 onder leiding van de charismatische Nederlandse ambassadeur Daan Everts, die reeds jarenlang ervaring in de Balkan heeft opgedaan.¹⁵

De OVSE-missie beschikt naast het hoofdkantoor over vijf Regionale Centra, die zich in de vijf grotere steden van Kosovo¹⁶ bevinden. Ieder centrum beschikt over een aantal *Field Offices*, afhankelijk van het aantal dorpen in de regio. De grenzen van de regio's lopen vrijwel gelijk aan die van UNMIK en KFOR. Dit bevordert

de regionale samenwerking en voorkomt te veel onnodig interregionaal overleg. Waar mogelijk zijn de UNMIK- en OVSE-kantoren gecolocoerd.

Naast een *overhead* bestaat de OVSE-missie in Kosovo uit vijf departementen:

- *Department for Democratic Governance and Civil Society*
- *Department for Elections*
- *Department for Human Rights and Rule of Law*
- *Department for Media Development*
- *Department for Police Education and Development*

Daarnaast zijn er nog twee ondersteunende departementen:

- *Department of Administration and Support*
- *Chef de Cabinet* (beleid en planning)

De taken van deze departementen kunnen grofweg worden onderverdeeld in:

• *Human Resources Capacity Building*, waaronder begrepen:

- het opleiden van lokale politieagenten;
- het opleiden van een justitieel apparaat;
- het opleiden van gemeenteambtenaren.

• Democratisering en openbaar bestuur met onder andere:

- het inrichten van de maatschappij en oprichten van niet-gouvernementele organisaties;
- het ontwikkelen en begeleiden van politieke partijen;
- het ontwikkelen van vrije en onafhankelijke media.

• De organisatie en supervisie van verkiezingen.

• Het monitoren, beschermen en bevorderen van de mensenrechten

Deze taken worden met al hun beperkingen hierna behandeld.

Human Resources Capacity Building

Het opleiden van lokale politieagenten

De politie in Kosovo bestond tot het vertrek van de voormalig Joegoslavische autoriteiten vrijwel geheel uit Serviërs; tot 1989 maakten ook andere bevolkingsgroepen deel uit van de politiemacht, maar na 1989 was het andere bevolkingsgroepen verboden deel uit te maken van het openbaar bestuur. Vrij snel na de bevrijding door KFOR is een internationale politiemacht van 3200 man (van de door de internationale gemeenschap beloofde 6000) samengesteld,¹⁷ maar voor de middellange termijn kreeg de OVSE de taak om lokale politieagenten op te leiden.

Het lag voor de hand om allereerst de 600 politieagenten die voor 1989 deel uitmaakten van de politiemacht weer in dienst te nemen. Dit stuitte echter

op verzet van Hashim Thaçi, voormalig politiek leider van het UÇK,¹⁸ het Kosovaars-Albanees bevrijdingsleger, dat na de komst van KFOR officieel is opgeheven. Officieel heette het dat hij niet was geconsulteerd, de echte reden was echter dat in Kosovo nog steeds een illegale politiemacht opereerde onder leiding van Thaçi, die tijdens het conflict als 'militaire politie' van het UÇK had opgetreden en nu 'werkloos' was.

Om te voorkomen dat de OVSE zou worden beschuldigd van vooroordeelen (de OVSE had al een historie vóór het conflict), werd de selectie van aspirant politieagenten overgelaten aan het IOM,¹⁹ waarbij voormalig UÇK-strijders bij gebleken geschiktheid de voorkeur kregen. Inmiddels is een groot aantal Kosovaren opgeleid, waarbij wordt gestreefd naar Kosovo-Servische overrepresentatie (vijftien procent agenten tegen twaalf procent bevolkingsaandeel) en vertegenwoordiging van andere niet Kosovaar-Albanen.²⁰ De klassen waren met opzet uit verschillende bevolkingsgroepen opgezet om integratie te bevorderen. Gelet op de gevoeligheden betekende dit wel dat iedere les in verschillende talen moest worden gegeven. Met een initiële opleiding van zes en later negen weken en een stageperiode van negentien weken kon men echter geen al te gespannen verwachtingen koesteren.

Onderzoek toonde aan dat van de kandidaat-politieagenten tweederde een middelbare opleiding had genoten en dertig procent zelfs een universitaire graad bezat. Al gauw bleek dat de OVSE voor de stageperiode een cursus voor 650 internationale politieagenten moest opzetten om enige zinnige invulling aan die periode te kunnen geven.

Dankzij strakke regie en vasthouden aan principes is de OVSE in staat geweest om in relatief korte tijd een lokale politiemacht op de been te brengen, zij het dat nog steeds onder internationale supervisie moet worden geopereerd. Het aantal dissidenten dat niet aan de hoorgespannen

verwachtingen bleek te voldoen (criminele activiteiten) is relatief gering.

Het opleiden van het justitieel apparaat

Net als voor politieagenten gold voor rechters en advocaten dat ze na 1989 geen officiële functies meer mochten bekleden. Door het vertrek van het Servisch justitieel apparaat en het grote aantal (oorlogs)misdrijven was het noodzaak snel orde op zaken te stellen. De Servische rechters en advocaten die nog wel in de Servische enclaves aanwezig waren, weigerden (mede onder druk van Belgrado) mee te werken aan een niet erkende overheid (UNMIK). De voormalige Kosovaars-Albanese rechterlijke macht erkende de door UNMIK van toepassing verklaarde Servische wetgeving niet en weigerde deze toe te passen. Het voormalige Kosovaars-Albanese recht was na 1989 verboden en was, indien opnieuw ingevoerd, hopeloos verouderd: drugsdelicten, vrouwenhandel en wapensmokkel kwamen er in het geheel niet in voor. Om uit de impasse te raken heeft de OVSE samen met UNMIK een nieuwe wetgeving ingevoerd, die tegemoet kwam aan beide wetgevingen.

Toch was dit onvoldoende om de rechtspraak op de rails te zetten. Iedere Serviër die voor een Kosovaars-Albanees gerechtshof werd voorgeleid, was bij voorbaat al schuldig bevonden. Kosovaars-Albanese verdachten werden op voorhand al vrijgesproken bij gebrek aan bewijs... Mochten de rechters een andere mening zijn toegedaan, dan werd hun door 'vrienden' te verstaan gegeven dat 350 Duitse marken in de maand toch onvoldoende was om hun leven op het spel te zetten.

Vele gekwalificeerde advocaten werden noodgedwongen rechter in het nieuwe systeem waardoor er een gebrek was aan een goede verdediging van de verdachten, met name de Kosovaars-Servische. Bedreigingen waren aan de orde van de dag en ondanks politiebescherming en gewapende escortes van gevangenen naar de rechtszaal, werden maar weinig

processen op een acceptabel niveau afgerond.

De inhoudelijke kwaliteit van de rechterlijke macht liet daarenboven ook nog eens te wensen over. Velen van hen hadden het vak in achterkamertjes in plaats van op de universiteit geleerd en bezaten dan ook onvoldoende kennis van justitiële procedures. Daar komt bij dat gevangenen in Kosovo volgens de rechters hoegenaamd geen rechten hadden. Alhoewel de OVSE aanbod cursussen te verzorgen, streek dit tegen het zere been en weigerden de rechters en advocaten hieraan gehoor te geven. Als oplossing werd gekozen voor het houden van seminars, waarbij eigen inbreng de mogelijkheid bood om vooruitgang te boeken. Toch bleken alle inspanningen onvoldoende om de criminaliteit in te dammen en voor de zwaardere gevallen (inclusief oorlogsmisdaden) werd besloten internationale rechters in te zetten om de druk op het lokale justitiële apparaat enigszins te verlichten.

De internationale gemeenschap heeft zich de meest gevoelige zaken toegeëigend door het inbrengen van internationale rechters en officieren van justitie. Zo worden de rechten van de veelal minderheden gewaarborgd. Minder gevoelige zaken kunnen worden afgehandeld door de lokale rechters. Maar ook dit systeem kan niet eeuwig standhouden en pogingen worden gedaan om, hangende de verbetering van de kwaliteit van het justitiële apparaat, de Kosovo-Albanese en -Servische rechters meer te betrekken bij deze gevoelige zaken.

Democratisering en openbaar bestuur

Het opleiden van gemeenteambtenaren

Zoals eerder gemeld was van lokaal bestuur na het vertrek van de Servische autoriteiten in het geheel geen sprake. Weliswaar hadden de Kosovo-Albanese een decennium lang

een parallelle (ondergrondse) structuur gehanteerd, maar van enige georganiseerde bestuurlijke ervaring was nauwelijks sprake.²¹ Aangezien vrijwel alle politieke partijen (met uitzondering van de Serviërs, die UNMIK niet erkenden als wettig gezag) belang hadden bij het opzetten van een eigen gemeentebestuur, leek een oplossing op korte termijn voorhanden. Hoewel de opleiding 'voorspoedig' verliep, bleek het moeilijk de bestaande structuren te elimineren.²² Het gevolg hiervan is besluiteloosheid en regelmatige terugkoppeling naar de achterban. Inmiddels zijn alle gemeenten van een bestuur voorzien en onder internationaal toezicht zal naar verwachting de nodige vooruitgang worden geboekt.

Echter, het is voor velen het eerste contact met democratie en bestuur, hetgeen tot uiting komt in de gebrekkige kennis van transparante procedures en een compleet gebrek aan een toetsbaar beleidsontwikkelingsproces. Voor velen is zelfs een computer een nieuwe ervaring. Het ontwikkelen van een democratische basis en mid-

denkader van beleidsambtenaren die op lokaal niveau actief zijn, zal vele en langdurige inspanningen vergen.

Het inrichten van de maatschappij en oprichten van niet-gouvernementele organisaties

Het is in ons westerse denkmodel vrijwel onbestaanbaar dat de maatschappij niet in staat is allerlei voorzieningen te bieden, zij het van sociale, economische of andere aard. Toch is dit in Kosovo het geval. De komst van de talloze NGO's en andere hulpverleners bracht initieel een aardverschuiving tot stand. Ondanks alle goede bedoelingen was van enigerlei coördinatie tussen deze hulpverleners nauwelijks sprake. De bevolking liet het lijdzaam aan zich voorbij gaan en accepteerde vrijwel zonder tegenpraak de aangeboden hulp. Ze realiseerde zich niet of nauwelijks dat op termijn deze hulp zou wegebben naar gebieden die er dan meer behoefte aan hadden (Oost-Timor en recent Afghanistan).

Door de hoeveelheid aangeboden hulp was er vrijwel geen initiatief bij de bevolking om soortgelijke organi-



Prizren (Bron: Van den Aker)

saties voor de langere termijn op te zetten.²³ Dit werd versterkt door de traditioneel sterke familiebanden, die in geval van nood uitkomst bood voor onvoorziene omstandigheden. Langzaam begint het besef bij de bevolking door te dringen dat eigen initiatief op de langere termijn het enige perspectief is.

Het ontwikkelen en begeleiden van politieke partijen

De partijstructuur in Kosovo aan Albanese zijde werd en wordt gekenmerkt door een eenzijdig partijprogramma en een gebrek aan politieke dialoog. Er zijn naast een aantal splinterpartijen drie grote partijen, waarbij het LDK van Ibrahim Rugova de grootste (bij de in november 2001 gehouden verkiezingen 47 procent) en voornamelijk de meest gematigde en democratische is. De tweede partij is de PDK van Hashim Thaçi, die vooral bestaat uit voormalige leden van het UÇK. De partij was aanvankelijk nogal militant en autocratisch, maar na de gemeenteraadsverkiezingen in november 1999 en de voor de PDK desastreuze uitslag (slechts 27 procent van de stemmen) trad een lichte verschuiving naar het middenspectrum op, waarbij het democratisch gehalte steeg en door een gematigder opstelling de samenwerking met UNMIK enigermate verbeterde. Dit werd mede gevoed door de oprichting van de AAK van voormalig UÇK-commandant en 'oorlogsheld' Ramush Haradinaj, die kiezers van Thaçi wegtrok en zichzelf zag als de brug tussen de gematigde en flegmatieke Rugova en de extreem nationalistische ideeën van Thaçi.

Desalniettemin vertonen de partijprogramma's van de Albanen in Kosovo inhoudelijk weinig verschil. Ze hebben alle gemeenschappelijk dat ze streven naar een onafhankelijke staat, iets dat de Serviërs om begrijpelijke redenen niet entameren. Enige diepgang in de partijpolitieke programma's ontbreekt en politieke meningsverschillen worden niet of nauwelijks tussen de verschillende partijen uitgesproken. Vele partijprogramma's zijn onvolledig en de com-

munistische gedachte ('de staat zorgt voor ons allen') is duidelijk aanwezig.

De OVSE probeert de partijen te helpen bij het ontwikkelen van duidelijke partijprogramma's die voldoen aan democratische eisen. Echter de alom aanwezige drang naar onafhankelijkheid en de haat jegens de Serviërs leidt de partijen ertoe vast te houden aan hun initiële programma's, bang dat ze worden gebrandmerkt als verraders van het Kosovaars-Albanese volk. Toch was de kwaliteit van de partijprogramma's gedurende de laatste verkiezingen van een aanzienlijk hoger niveau dan een jaar daarvoor – er is dus vooruitgang!

De LDK als partij beschikt over voldoende fondsen, voor een deel afkomstig van de diaspora.²⁴ Echter door interne stammenstrijd is veel van het geld niet toegankelijk voor het partijbestuur. De fondsenwerving van enkele andere partijen is op zijn minst twijfelachtig, waarbij winsten uit wapen- en drugshandel hun weg vinden naar campagnes voor verkiezingen. Een en ander kan niet los worden gezien van de dubieuze rol die bepaalde politieke leiders hierin spelen.

Infrastructureel mankeerde er ook veel aan het opbloeiende politieke bestel. Om ook de kleinere politieke partijen een kans te geven en de politieke diversiteit te bevorderen heeft de OVSE *Political Party Service Centres* ingericht, voorzien van de nodige communicatiemiddelen en computerapparatuur. Ook werden regionale politieke ronde-tafel-discussies opgezet, democratiseringscafés en multi-etnische conferenties voor vrouwen en Roma's. Desondanks bleek een groot deel van de achttien politieke partijen getraumatiseerd en introvert.

Deels is dit te verklaren door de geringe organisatiegraad, de lage genoten opleidingen en het gebrek aan registratie van partijleden. De partijen hielden zich vooral bezig met het afzetten tegen elkaar en het kwam regelmatig voor dat partijen weiger-

den met vertegenwoordigers van andere partijen om de tafel te zitten. Om enige impuls te geven aan politieke discussie heeft de OVSE getracht een gemeenschappelijke basis te vinden voor dialoog in plaats van zich te richten op de politieke verschillen. Als voorbeelden werden het bevorderen van de openbare veiligheid en het recht om te werken geëntameerd.

De door de OVSE geboden hulp en ondersteuning, de hervonden vrijheid van meningsuiting, de verschillende minderheden, en de clan-gedreven samenleving leverde een groot aantal politieke partijen op – meer dan dertig in totaal op een samenleving van een kleine twee miljoen (inclusief de Kosovaars-Servische vluchtelingen in Servië). De OVSE hoopte dat, door financiële en politieke uitputting, de kleine partijen zich al snel zouden voegen bij de grote drie of zouden samengaan in een eigen blok/coalitie. Echter, het persoonlijke belang van vele 'small time' politieke leiders en de meer clan-gebaseerde (in tegenstelling tot ideologische) tegenstellingen voorkwamen dat deze ontwikkeling plaatsvond met als gevolg dat de belangen van vele Kosovaren niet adequaat werden vertegenwoordigd.

Ook de rol van de vrouw in de samenleving werd benadrukt,²⁵ iets dat voor een westerling vanzelfsprekend is, maar in Kosovo traditioneel niet bestond. De vraag rijst of het zinvol is een maatschappij gedomineerd door mannen om te vormen naar westers model, naar een multi-etnische maatschappij, waarbij vrouwen evenveel rechten hebben als het mannelijk deel van de bevolking. Om zoiets te bewerkstelligen is een cultuuromslag nodig en dit vergt zeker enkele generaties. Dit neemt niet weg dat de positie van de vrouw in de Kosovaarse samenleving voor verbetering vatbaar is.

Het ontwikkelen van vrije en onafhankelijke media

Juiste, tijdige en doelgerichte informatie is cruciaal in een staat van wederopbouw. Het doel van de OVSE

was dan ook om vrije, pluralistische en publieke media in het leven te roepen en hiervoor was het noodzakelijk om licenties uit te geven. Al vrij snel na het vertrek van de Servische autoriteiten kreeg Kosovo echter te maken met een proliferatie van radiozenders. Binnen korte tijd waren de beschikbare frequenties overladen en bepaalde de sterkte van de (illegale) zenders het kijk- en luisterspectrum.

De eerste officiële zender was een door de OVSE geleid en voornamelijk door Nederland gefinancierd Radio-Television Kosovo (RTK), maar deze kwam initieel geenszins tegemoet aan de wensen van de OVSE om ook Servische programma's uit te zenden. Hier kwam bij dat de Servische minister van Informatie voortdurend druk uitoefende op Kouchner, de baas van UNMIK, om een halt toe te roepen aan het etnisch zuiveren van RTK en RTV Pristina en het onteigenen van staats eigendom. Daadwerkelijk was geen sprake van etnisch zuiveren, maar de werkhouding van de Servische employé's was vaak archaisch en contraproductief. Daarnaast speelde de ideologische strijd tussen Europa met een bekend publiek bestel en de VS met hun voorliefde voor commerciële zenders.

Bouwend op steun van de VS kwamen al snel twee additionele zenders in de lucht, Koha Vision en RTV 21. Deze drie zenders zijn eind 2001 nog in de lucht en er heeft zich een gezonde strijd om de gunsten van de kijkers en luisteraars ontwikkeld die de kwaliteit van de tv-uitzendingen heeft bevorderd. RTK dreigt echter op korte termijn het kind van de rekening te worden. Interne strubbelingen en mismanagement voorkomt het ontwikkelen van betere programma's. Echter, op de lange termijn zal het uitblijven van de nodige fondsen van de VS naar verwachting ook de commerciële zenders een zware klap toebrengen.

De illegale zenders kenmerkten zich door vele uitzendingen die de haat tegen andere bevolkingsgroepen aanwakkerden en waarbij zelfs niet werd geschuwd om vermeende oorlogsmisdadigers met naam en adres te noe-

men. De gevolgen lieten zich raden. Bij de benoeming van nieuwe journalisten bleek al gauw dat deze mede door de jonge leeftijd over onvoldoende ervaring beschikten en dringend een aanvullende opleiding nodig hadden. Daar kwam bij dat de inmiddels opgerichte TMK, de 'civiele' opvolger van het UÇK – waarover later meer – meende de media te moeten 'controleren' en bedreigingen van mediapersoneel waren aan de orde van de dag. Inmiddels is door het sluiten van illegale stations, het intrekken van vergunningen en het opleggen van boetes enige orde in de chaos gekomen. Ook hebben journalisten een ethisch verantwoorde 'code of conduct' opgesteld, die zelf opgelegd en zelf regulerend is. Met het voortdurend monitoren van alle dag- en weekbladen is ook de controle over deze media zekergesteld.

Tot op heden blijft het moeilijk de media, met name de kranten, aan te pakken aangezien deze veel bescherming genieten van internationale (niet-gouvernementele) organisaties, waaronder ook ironisch genoeg de OVSE. Ook is de scheidslijn tussen censuur en correctieve actie vaak zeer dun hetgeen UNMIK en OVSE noopt tot een terughoudend beleid.

Het OVSE-beleid inclusief het 'Media House' (een goede gedachte om vele media outlets te creëren door gemeenschappelijke voorzieningen te verschaffen) heeft wel haar vruchten afgeworpen. Er zijn thans ongeveer negen provinciale kranten, meer dan vijftig radiostations en drie tot vier provinciale tv-zenders. Toch blijft de vraag of dit wel *sustainable* is. Met andere woorden, is het niet beter een beleid te voeren dat is gericht op het creëren van een kleiner aantal gezonde media outlets, die zich gedurende de komende jaren kunnen staande houden temidden van teruglopende internationale aandacht en financiële steun. Veel is niet altijd beter!

De organisatie en supervisie van verkiezingen

In een niet gestructureerde samenle-

ving is het houden van verkiezingen op zijn zachtst gezegd een uitdaging. Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat de Kosovaar-Albanezen één gemeenschappelijk doel voor ogen hebben: zo snel mogelijk onafhankelijkheid. Dat de internationale gemeenschap initieel geen duidelijkheid heeft verschaft (VN-resolutie 1244 doet geen uitspraak over de toekomst van Kosovo) en de aandacht van diezelfde internationale gemeenschap inmiddels niet meer op Kosovo is gericht, schijnt aan de Kosovaarse bevolking voorbij te gaan.

Groot en gespannen was dan ook de verwachting dat de eerste verkiezingen op landelijk regionaal niveau zouden worden gehouden. Tot ergernis en misschien zelfs verdriet van de Kosovaren werd besloten eerst gemeenteraadsverkiezingen te houden, en wel in november 1999. Een team van verkiezingsexperts, die in een eerder stadium al verkiezingen elders in de Balkan hadden georganiseerd dan wel gemonitord, werd naar Kosovo gehaald en zette de eerste vrije verkiezingen op sinds 1989.

Door gebrek aan documentatie – alle archieven en gemeenteregisters waren verdwenen – deed de vraag zich voor wie gerechtigd was om te stemmen en zo ja, waar zouden ze moeten stemmen, in hun geboorte- of woonplaats. Door de oorlog waren veel mensen van huis en haard verdreven en een aanzienlijk deel verbleef in het buitenland, inclusief Servië. Aangezien Belgrado geen verkiezingen toestond, zou een groot deel van de gevluchte Serviërs niet kunnen stemmen en zou een onevenredig deel van de stemmen naar de Kosovaar-Albanezen gaan. Hoewel de laatsten hier geen bezwaar tegen hadden, zou een multi-etnische samenleving verder weg zijn dan ooit. Ook stemmen bij volmacht bood nauwelijks soelaas, want Serviërs in Kosovo weigerden onder druk van Belgrado ook te stemmen en waren bovendien onderling sterk verdeeld. Ook de veiligheid van de kiezers en de stemhokjes baarde zorgen: fraude lag voor de hand en manipulatie van kiezers was ook gemeengoed. Vooral in het etnisch sterk verdeelde Mitro-

vica liepen de spanningen hoog op. Hoewel KFOR zorgdroeg voor de beveiliging tijdens de verkiezingen, zorgde het minste of geringste voor het opblazen van het geweld, waarbij met enige regelmaat doden waren te betreuren.

Uiteindelijk waren meer dan een miljoen kiezers geregistreerd, zij het dat slechts een zeer klein deel van de Servische bevolking zich had aangemeld (iets meer dan vijfhonderd). Ook andere bevolkingsgroepen die werden gediscrimineerd weigerden naar de stembus te gaan als niet werd tegemoet gekomen aan hun persoonlijke wensen (hun eigen taal, inclusief voor officiële correspondentie).

Doordat Milosevic nog aan de macht was gedurende het grootste gedeelte van 2000 en faliekant tegen verkiezingen in welke vorm dan ook was, zag de internationale gemeenschap al snel in dat een grote deelname van het Kosovaars-Servische deel van de bevolking niet aannemelijk was. Aangezien het toen 'slechts' om gemeenteraadsverkiezingen ging, speelde het niet deelnemen van deze bevolkingsgroep geen grote rol van betekenis. De OVSE deed enige pogingen om de Serviërs over te halen alsnog mee te doen maar dit was tevergeefs. In ieder geval was de poging gedaan hen erbij te betrekken en men kon zich nu volledig concentreren op de deelname van de Kosovaar-Albanen.

Dat de verkiezingen uiteindelijk zonder veel bloedvergieten zijn verlopen, is voor een groot deel te danken aan KFOR, die met man en macht uit de stellingen was getrokken om deze eerste vrije verkiezingen tot een succes te maken. De uitslag zorgde niet voor grote verrassingen, ten minste niet voor het grootste deel van de bevolking dat op de gematigde LDK stemde. Bij de onlangs gehouden regionale verkiezingen (17 november 2001) bleken ook de Serviërs, de Roma en de Turken eieren voor hun geld te hebben gekozen en trokken naar de stembus.

Het is correct om te stellen dat de Serviërs naar de stembus werden

gedirigeerd door de FRJ president Kostunica onder pretext van het 'nationale belang'. Echter, bij veel Serviërs stuitte zijn oproep op dovemansoren aangezien de Kosovo Serviërs zijn uitspraken als manipulaties opvatten en twijfelden aan de oprechtheid en interesse van Belgrado in Kosovo. Desondanks heeft meer dan vijftig procent van de Kosovo Serviërs gestemd. De politieke verhoudingen zijn nog steeds niet op het

viërs hadden met grof geweld de opstand proberen te onderdrukken met gebruik van alle middelen, inclusief die tegen het oorlogsrecht indruisen. Ook de Albanen waren er niet vies van om tijdens de oorlog zoveel mogelijk Serviërs om te brengen.

Na de terugtocht van de Serviërs begon echter een 'schoonmaakoperatie', waarbij iedereen die geheuld had met de vijand of waarvan dit werd vermoed, het leven ondraaglijk werd



Politiek-militair overleg op hoog binationaal niveau (Bron: Van den Aker)

vooorlogse niveau maar in ieder geval kan worden gesproken van substantiële vooruitgang. Dit kwam mede door de veranderende politieke constellatie in Belgrado, die ook inzag dat verdere weerstand de positie van de Serviërs in Kosovo geen goed zou doen en een uiteindelijke politieke oplossing verder weg zou brengen dan ooit.

Het monitoren, beschermen en bevorderen van de mensenrechten

Het is bijna onvoorstelbaar dat in een multi-etnische samenleving, die nauwe contacten onderhield met het westen, na een relatief korte periode zoveel haat kan ontstaan tegen andersgezinden. Natuurlijk, de Ser-

gemaakt of eenvoudigweg werd vermoord. Dat hierbij misdaden tegen de menselijkheid werden begaan behoeft geen betoog. Wie niet vroegtijdig een veiliger heenkomen had gezocht, was zijn leven niet zeker. In beperktere vorm werden, ook na de bevrijding van Nederland in 1945, rekeningen tussen mensen vereffend.

Nadat de Serviërs voor het grootste deel waren gevlucht naar verdedigbare enclaves of naar het buitenland, trad een ander fenomeen op. De woede van de Albanese bevolking richtte zich op de Roma's, die tijdens het conflict gedwongen de lijken moesten opruimen die de Serviërs hadden gemaakt. Bescherming van

deze kwetsbare groep was dan ook grote noodzaak. Toen het verdrijven van Roma's door het optreden van KFOR en de politie minder lucratief werd, ontstond mede door het gebrek aan bewoonbare behuizing een jacht op alles wat los en vast zat. Mocht er nog iemand wonen die niet in de gaten had dat een ander zijn bezit wilde overnemen, dan werd ook vaak niet gearzeld de noodzakelijke maatregelen te nemen. Huizen van Serviërs werden ondanks de bestaande woningnood met de grond gelijk gemaakt. Het was immers beter hun eigendom te vernietigen dan ze de kans te bieden later te claimen dat anderen in hun huis zaten. Logica is vaak ver te zoeken.

Door het gebrek aan een functionerend justitieel apparaat, gebrek aan politieke prioriteit, gebrek aan interesse van de Kosovaren en de uiterst principiële opvattingen van de *human rights monitors*, functioneerde de *Human Rights department* na medio 2000 niet meer zo effectief als ervoor. Men begon uit armoede maar de internationale gemeenschap te bekritisseren (met name KFOR en de UNMIK-politie). De *Human Rights*-mensen zagen zich onterecht als een missie in een missie hetgeen hun geloofwaardigheid ondermijnde. Wel heeft de OVSE inmiddels lokale mensenrechtenexperts opgeleid die de taak van de OVSE op termijn kunnen overnemen. Ook waren er na het conflict vele ver-

misten. De OVSE had tot taak de vermisten te registreren en eventueel op te sporen. Ook vermeende oorlogsmisdaden en misdaden tegen de mensheid moesten worden onderzocht en gedocumenteerd. Een team van mensenrechtenspecialisten werkzaam bij de OVSE begon aan de moeilijke taak om het drama in kaart te brengen. Getuigen moesten worden gehoord en hun verhaal moest worden getoetst. Het aanhoren van de verschrikkingen sneed dikwijls diep in de ziel van de specialisten en het interviewen van getraumatiseerde familieleden en bekenden deed wel eens afbreuk aan het waarheidsgetrouwe karakter van hun verklaringen. Toch zijn deze specialisten, die vrijwel voortdurend onder bewaking stonden,²⁶ erin geslaagd een beeld te schetsen van de verschrikkingen die tijdens en na het conflict hebben plaatsgevonden. De bevindingen zijn vastgelegd in twee documenten, te weten *Kosovo As Seen, As Told*. Er was bewust voor gekozen om de verschrikkingen tijdens het conflict, voornamelijk begaan door Servische militairen en paramilitaire organisaties, en die van na het conflict, voornamelijk begaan door het Kosovaars-Albanese deel van de bevolking, gescheiden te bundelen. Het verschijnen van deze documenten zou begrijpelijkerwijs met de nodige emoties gepaard gaan, reden waarom er voor werd gekozen deze in Wenen te drukken.

Het transport naar Kosovo en de officiële publikatie werd gecombineerd met een mensenrechtenconferentie in Pristina. Ondanks dat nog niet alle massagraven waren gevonden, werd het van belang geacht niet langer te wachten met publikatie. Nog maanden later zijn onderzoeksteams in de weer geweest om dit werk af te ronden, uiteraard onder bescherming van KFOR en de politie.

Het probleem van de vermisten speelt ook in de hedendaagse politiek nog altijd een grote rol. Loze beschuldigingen over 'gevangenskampen' worden door het regime in Belgrado de media ingebracht om de 'onmacht'



Kaart van Kosovo

van UNMIK en KFOR aan te tonen en de NAVO moet spitsroeden lopen om dergelijke geruchten te ontzenuwen.

Enkele andere observaties

Het TMK

Het zou Kosovo geen recht doen als geen aandacht zou worden besteed aan het TMK.²⁷ Het TMK is een creatie van de internationale gemeenschap en is opgericht na het opheffen van het UÇK om onderdak te bieden aan de enkele duizenden UÇK-strijders die, nu het conflict was afgelopen, veelal werkeloos waren. Natuurlijk hebben

Het TMK bestaat uit drieduizend actieve elementen en tweeduizend reserves. Er is natuurlijk plaats ingeruimd voor minderheden maar door het hoge UÇK-gehalte is er weinig animo om deel te nemen. Door een politiek compromis voor wat betreft de naamkeuze was voor de Albanezen de beeldvorming ontstaan dat dit het nieuwe leger van Kosovo zou worden. Aan het hoofd werd Çeku geplaatst, een uit Bosnië overgekomen generaal, die zijn 'sporen' had verdiend in de oorlog aldaar.²⁹ Zijn chef-staf was Rramush Haradinaj, die in het voorjaar van 2000 eruit stapte en zijn eigen politieke partij, de AAK, oprichtte. De opleiding van het TMK

verdedigingstaken. In politiek opzicht waren het vooral de PDK, en in een latere fase de MK, die het TMK niet alleen gebruikten voor het nastreven van civiele verdedigingstaken, maar ook ter ondersteuning van de eigen (illegale) activiteiten.

Door het wegvallen van internationale donaties was UNMIK al vrij snel gedwongen de salariëring op te nemen in het gemeenschappelijke budget voor Kosovo. Materiaal was slechts mondjesmaat voorhanden en de opleiding stagneerde met enige regelmaat. Na enkele incidenten, waarbij leden van het TMK betrokken waren bij het afpersen van geld en bedreigingen, werd besloten alleen de commandanten en hun lijfwachten uit te rusten met wapens, iets dat gelet op de taak onbegrijpelijk overkomt. Er werd een rangenstelsel ingevoerd dat geen gelijkenis mocht vertonen met het militaire rangenstelsel. Een uitzondering werd gemaakt voor Çeku, die ten slotte echt generaal was. Binnen korte tijd noemden de meeste TMK-commandanten zich generaal. Toch heeft het TMK onder de strakke leiding van Çeku, die onder constante supervisie staat van de internationale gemeenschap in Kosovo, zich nuttig gemaakt voor de wederopbouw c.q. het opruimen van Kosovo.



Pusto Celu... Waar begin je in hemelsnaam?

enkele van hen een baan in de burgermaatschappij gevonden. Maar voor het merendeel met een slechte of geen opleiding en de abominabele economische situatie zonder sociaal vangnet waren er vrijwel geen kansen. Indien aan dit fenomeen geen aandacht werd geschonken, bestond het gevaar bestond dat deze grote groep ex-strijders het heft in eigen hand zou nemen en een eigen leger binnen Kosovo zou vormen. Ook ontwapening van het UÇK was van groot belang.²⁸

was toebedacht aan KFOR, immers militairen konden het beste oud-strijders opleiden, althans volgens de internationale gemeenschap.

Al gauw bleek dat de doelgroep niet spoorde met de doelstellingen van het TMK en er werd afgezien van een rol van KFOR in deze. De opleiding werd ter hand genomen door een internationaal consortium onder leiding van het IOM,³⁰ waarbij vooral Frankrijk een rol van betekenis speelde. De TMK-leden kregen een klein salaris en er werd begonnen met het opleiden in civiele

Het beleidsmatig zwaartepunt voor het TMK ligt bij UNMIK en het dagelijkse toezicht bij KFOR. In de praktijk komt het er echter op neer dat de SRSG³¹ zich verre wil houden van het TMK en het aan KFOR en de Quint³² wordt overgelaten de beleidsmatige en praktische zaken te regelen. Inmiddels is duidelijk dat er onvoldoende fondsen zijn om het TMK structureel vooruit te helpen en bestaat er geen duidelijke taak voor het TMK in de maatschappij. Veel TMK'ers zoeken dan ook hun heil in andere zaken zoals steun aan het voormalige UÇPMB³³ en het NLA.³⁴

Door gebrek aan visie en duidelijkheid over de eindstatus van Kosovo blijft de internationale gemeenschap balanceren om projecten voor het TMK

te starten (wederopbouw) of af te blazen (projecten die richting de formatie van een leger gaan). De interne druk door het TMK op de internationale gemeenschap neemt in dit spanningsveld alleen maar toe. Door de introductie van de *Provisional Institutions of Self-Government* zal de drang om het TMK tot het leger van Kosovo te maken, wederom sterker worden.

Enkele andere probleemgebieden

Een van de grootste problemen waar de internationale gemeenschap in Kosovo mee te maken heeft, zijn de exploitatiekosten van de instituties die Kosovo besturen. Naties zijn vaak wel bereid projecten te ondersteunen waar dan met trots de nationale vlag op kan worden geplaatst, maar onzichtbare kosten zoals exploitatie van de verschillende bestuursniveaus blijkt minder aantrekkelijk. De tanende inkomsten vanuit de internationale gemeenschap dienen te worden gecompenseerd wil UNMIK in staat blijven Kosovo goed te besturen.

Inmiddels is een belastingstelsel in het leven geroepen, waarbij invoerrechten op goederen worden gevorderd. Aangezien Kosovo het middelpunt is van illegale handel in wapens en drugs en het illegaal handelen de Kosovaren in het bloed zit, lijkt deze bron van inkomsten geen ultiem redmiddel op lange termijn te zijn. Inkomstenbelasting is met de hoge graad van werkloosheid en het gebrek aan een duidelijk inzicht in economische structuren een niet veel betere optie, al worden wel pogingen ondernomen om dit te heffen. Vergunningen voor het openen van kleinschalige bedrijven en accijns op luxe goederen (tabak en alcohol) vormen in ieder geval een andere mogelijkheid om het inkrimpende budget niet nog verder te laten slinken.

Het probleem is meer om de groei van het *Kosovo Consolidated Budget* – met name de uitgaven – in de hand te houden.³⁵ De overheidsuitgaven moeten omlaag en dit betekent dat 'ambtenaren' in de toekomst minder geld krijgen, dit terwijl de algemene welvaart naar verwachting zal stijgen. Dit

werkt mogelijk corruptie in de politiek en het bestuurlijke apparaat in de hand. Het probleem op midden en lange termijn is om investeringen binnen te krijgen, een absolute voorwaarde voor de overheid om werkgelegenheid te creëren.

Is het dan alleen maar kommer en kwel? Dit beweren zou niet juist zijn. Door het oprichten van een *Joint Interim Administrative Structure* begin 2000 heeft de internationale gemeenschap de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de wederopbouw van Kosovo mede in handen gelegd van de Kosovaren zelf. Het uitvoerende bestuurlijke orgaan werd de *Interim Administrative Council* (IAC), waarin naast de belangrijkste pijlers (UNMIK, OVSE, EU) de leiders van de grootste politieke partijen zitting hebben, inclusief een vertegenwoordiger van de Kosovaars-Servische gemeenschap. Daarnaast werd een plenair (legislatief) orgaan opgericht, de *Kosovo Transitional Council* (KTC), waarin alleen de belangrijkste politieke leiders zitting hadden.

Ook kwam er een aantal administratieve departementen, die dienst deden als 'quasi-ministeries', elk gerund door een Kosovaar en een vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap. Echter, het was vaak een eenrichtingsverkeer van de internationale gemeenschap naar de Kosovaren, waarbij de SRSG de touwtjes erg strak in handen hield. Na de verkiezingen krijgen de Kosovaren voor een groot gedeelte de touwtjes zelf in handen. De SRSG blijft ultiem verantwoordelijk maar 'delegeert' veel van zijn verantwoordelijkheden aan de Kosovaren. De SRSG blijft verantwoordelijk voor veiligheid, justitie, fiscaal en 'buitenlands' beleid.

Voorwaarden voor het slagen van een stabiel Kosovo

Het is altijd gemakkelijk om terug te blikken op een situatie en commentaar te leveren. Het volstaat om te zeggen dat de internationale gemeenschap in goede samenwerking in staat is geweest sinds het einde van het

conflict voor de nodige stabiliteit in Kosovo te zorgen, ondanks recente spanningen in de buurlanden Montenegro en meer recent Macedonië.³⁶ Om dit te kunnen continueren is een aantal randvoorwaarden noodzakelijk. Ten eerste zal de internationale gemeenschap moeten blijven zorg dragen voor voldoende fondsen tot de tijd dat Kosovo op eigen benen kan staan. Ten tweede zal de internationale gemeenschap de politieke wil moeten durven tonen om op langere termijn een oplossing voor Kosovo te vinden: hetzij onafhankelijkheid, hetzij een blijvend deel van het voormalig Joegoslavië met een grote mate van autonomie. Ten derde zullen de Kosovaren zelf moeten werken aan tolerantie en moeten leren accepteren dat ook anders gezinden een plaats verdienen die historisch is bepaald. Slechts indien aan al deze voorwaarden is voldaan, heeft Kosovo een kans op een betere toekomst.

Conclusie

De rol van de OVSE in post-conflict Kosovo is zeker geen gemakkelijke. De veelheid aan aandachtsgebieden en de complexiteit van de lokale situatie vergen veel van de mensen die voor de OVSE ter plaatse werken. Veel is reeds bereikt maar er zullen nog vele barricades moeten worden geslecht. Het was een *eye-opener* voor een militair om te zien hoe een in militaire kringen redelijk onbekende organisatie in staat is vanuit het niets een structurele bijdrage te leveren aan de opbouw van een regio die door conflicten is verscheurd. Een prognose voor etnische integratie en politieke stabiliteit is nauwelijks te geven.

Vooralsnog blijft de aanwezigheid van de internationale gemeenschap een vereiste om de grondrechten zoals vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van beweging en al die andere verworvenheden die voor ons zo normaal lijken te bewaren. Dit is niet alleen een taak voor de internationale gemeenschap, maar vooral een taak voor de Kosovaren zelf.

→

Noten

¹ Hierbij wordt ingegaan op de bereikte resultaten en neveneffecten, waarbij de schrijver ervoor gekozen heeft zijn persoonlijke visie weer te geven. Deze visie geeft hierdoor niet noodzakelijkerwijs de Nederlandse visie of die van de OVSE weer.

² OSCE - 'Organisation for Security and Co-operation in Europe'.

³ Onder leiding van Ambassadeur William Walker (VS).

⁴ 'OSCE Mission in Kosovo'-OMIK.

⁵ Zie 'UN Security Council Resolution 1244' van 10 juni 1999 en 'OSCE Permanent Council Resolution No 305', waarin is aangegeven dat ... 'OSCE Mission In Kosovo is a distinct component within United Nations Mission In Kosovo (UNMIK)'.

⁶ Deze benamingen worden regelmatig in Kosovo gebruikt om de organisatie aan te geven.

⁷ Na de terugtocht van de Servische strijdkrachten en de vlucht van het grootste deel van de Servische bevolking bestaat meer dan tachtig procent van de bevolking uit Kosovaar-Albanesen.

⁸ Voornamelijk geconcentreerd in het oostelijke en noordelijke deel van Kosovo met als belangrijkste stad Mitrovica.

⁹ In het bergachtige zuiden van Kosovo tussen Macedonië en Albanië.

¹⁰ Ook wel de zigeuners van Kosovo genoemd en vanwege hun dubieuze rol tijdens het laatste conflict - het gedwongen opruimen van Kosovaars-Albanese slachtoffers van Servisch geweld - een sterk onder druk staande bevolkingsgroep.

¹¹ Een groot deel van het landbouwpotentieel kon door het mijnenprobleem - meer dan drie miljoen mijnen - niet worden geëxploiteerd.

¹² Die na het conflict als paddestoelen uit de grond schoten om zwart (drugs-)geld wit te wassen - in Kosovo zijn tegenwoordig meer dan 1500 benzinstations actief. Dat is één station op 125 auto's!

¹³ Kosovaar-Albanesen mochten na 1989 geen overheids- en andere openbare functies meer bekleden.

¹⁴ Het vernietigen van kadasters en documenten

met als primair doel het ontnemen van een identiteit en verder het bemoeilijken van het eigendomsvraagstuk na een mogelijke terugkeer naar Kosovo.

¹⁵ Hij heeft onder andere als Hoofd van de ECMM in Bosnië Herzegovina gewerkt en als OVSE ambassadeur in Albanië voor hij de leiding van OMIK op zich nam. In december 2001 heeft zijn werkzaamheden in Kosovo beëindigd. De Franse diplomaat Pascal Fieschi is aangesteld als zijn opvolger. Fieschi (61) was sinds 1997 ambassadeur van Frankrijk in Oekraïne. Hij hielp onder meer mee met het opstellen van het oprichtingsdocument van de Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa, de voorloper van de OVSE.

¹⁶ Pristina, Mitrovica, Gnjilane, Prizren en Pec/Peja.

¹⁷ De kwaliteit van deze politieagenten (voor een deel uit Afrikaanse landen), was vaak van een dubieus karakter: sommige politieagenten hadden geen rijbewijs, anderen konden hun vuurwapen niet hanteren en weer anderen hadden geen enkele opleiding genoten. Aangezien ze door staten waren aangeboden en ze salaris voor hun eigen gemeenschap in het thuisland verdienden, gaf het terugzenden veel problemen.

¹⁸ UÇK - Ushtria Çlirimtare e Kosovës.

¹⁹ IOM - International Organisation for Migration.

²⁰ Van de 3500 op te leiden aspirant politieagenten moest twintig procent vrouw zijn en tien tot vijftien procent uit minderheden bestaan.

²¹ De OVSE heeft door het oprichten van het 'Institute for Civil Administration' een eerste aanzet gegeven voor het opleiden van gemeenteambtenaren. De gemiddelde kwaliteit van de cursisten is bijzonder laag, waarbij voor sommigen zelfs leren lezen tot het lesprogramma behoort.

²² De Kosovaars-Albanese gemeenschap bestaat veelal uit familieclans, die worden bestuurd door familie oudsten.

²³ De OVSE heeft geprobeerd om het werk van de internationale NGO's over te laten nemen door lokale NGO's door het creëren en stimuleren van een NGO-netwerk. Dit netwerk was ook bedoeld om verschillende bevolkingsgroepen met elkaar in contact te brengen over

onderwerpen van gemeenschappelijk belang. Aangezien de NGO-cultuur niet echt een historie heeft in de Balkan en de Kosovaar-Albanesen bijna xenofobisch zijn ingesteld heeft dit niet veel succes gehad.

²⁴ De in het buitenland woonachtige Kosovaar-Albanesen - diaspora - dragen middels een 'belasting' bij aan de wederopbouw van Kosovo.

²⁵ De eis van de internationale gemeenschap was dat eenderde van de kiezerslijsten moest bestaan uit vrouwen. Desondanks is de invloed van de vrouwen in de gemeenteraden nog steeds marginaal, dit in tegenstelling tot de lokale NGO's waar vrouwen een beduidend grotere rol spelen.

²⁶ Bedreigingen aan het adres van deze specialisten hebben er zelfs toe geleid dat het hoofd van de afdeling vanuit de VS moest gaan werken.

²⁷ TMK - Trupat e Mbrojtjes së Kosovës, letterlijk vertaald defensieve troepen van Kosovo.

²⁸ Ondanks de reguliere wapencontroles en zoekacties van KFOR en de politie is Kosovo nog steeds bezaaid met wapens.

²⁹ Het wordt niet uitgesloten dat Çeku zal worden aangeklaagd voor oorlogsmisdaden gepleegd in Bosnië.

³⁰ IOM - International Organisation for Migration.

³¹ SRSG - Special Representative of the Secretary General (of the United Nations Mission in Kosovo-UNMIK), tot 1 januari 2002 de heer Haekkerup, voormalig minister van Buitenlandse Zaken van Denemarken.

³² De vijf grote naties die een rol in Kosovo spelen te weten de VS, UK, GE, FR, IT.

³³ UÇPMB - Ushtria Çlirimtare e Presevës, Medvedës dhe Bujanovic, Kosovaar-Albanese guerillastrijders in de oostelijke grensstreek Kosovo-Servië.

³⁴ NLA - National Liberation Army, Kosovaar-Albanese guerillastrijders in Macedonië.

³⁵ Kosovo/UNMIK kan niet lenen bij instituties zoals IMF en Wereldbank. De Europese instroom van geld houdt eind 2004 op!

³⁶ Officieel is de benaming 'FYROM - Former Yugoslav Republic Of Macedonia'.