

Krisen i Kosovo ulmer stadig

Af Jan Werner Mathiasen

Her 20 år efter interventionen i Kosovo er problemerne stadig ikke løst. Den økonomiske udvikling halter, det politiske system er svagt og de bagvedliggende etniske konflikter simrer stadig. Store eksterne aktører står klar til at udnytte situationen.

I år er det 20 år siden, NATO interвенerede i Kosovo, og i takt med at de omkringliggende lande søger mod NATO og EU, er det relevant at perspektivere indsatserne på Vestbalkan. Serbien står sammen med NATO-medlemslandet Montenegro til at blive EU's løfte-stang til fuld integration af regionen, hvilket gør en politisk håndtering af spørgsmålet om Kosovos status særlig vigtig for EU. Således er Kosovo et væsentligt emne på dagsordenen, og de er ofte inviteret, når EU og NATO diskuterer fremtiden for Vestbalkan.

For begge organisationer handler det netop nu om at holde sammen på det europæiske kontinent og skabe afhængighed staterne imellem for at forebygge konflikter med andre stater – internt i de enkelte lande

og imellem dem. NATOs første generalsekretær Lord Ismays tredelte formålsparagraf i forståelsen af NATO er således trådt tydeligt frem i kølvandet på Ruslands opblomstring, Donald Trumps institutionsnedbrydning og flygtningestrømme fra syd. Netop nu handler det om at holde fremmede magter ude, den liberale verdensorden inde og de nationalistiske ekstremer nede.

Spørgsmålet om Kosovos status anskues generelt som enten en etnisk konflikt mellem serbere og albanere eller en territorial strid mellem Serbien og Kosovo. Det er dog hverken det ene, det andet – eller langt fra kun begge dele. Siden Kosovos selvstændighedserklæring i februar 2008 har EU som FN-tilsynsførende lagt en dæmper på de etniske manifestationer og mæglet mellem de stridende parter. Dette dog uden at de bagvedliggende politiske og socioøkonomiske udfordringer er håndteret, og derfor er Kosovospørgsmålet i dag viklet ind i EU's relationer til andre statslige aktører.

Eskalering efter kommunismen

To år efter Berlinmurens fald brød Jugoslavien sammen og kastet ud i ti år med intern uro, konflikt og væbnede kampe mellem nationalistiske grupperinger på tværs af de seks delrepublikker: Serbien, Kroatien, Bosnien-Herzegovina, Slovenien, Makedonien og Montenegro.

Op til sammenbruddet havde den jugoslaviske centralregering haft svært ved at skabe økonomisk vækst, hvorved sammenhængskraften svækkedes. Med kommunismens kollaps i 1989 forsvandt den sidste ideologiske legitimering af forbundsstaten Jugoslavi-

Siden 1945 havde Kosovos tilhørsforhold til Jugoslavien været til diskussion med skiftevis udvidet selvstyre, republiklignende status og provinsstatus i Serbien.

en, og nationalistiske bevægelser trådte frem i de seks republikker såvel som i Kosovo, der havde status af serbisk provins.

Siden 1945 havde Kosovos tilhørsforhold til Jugoslavien været til diskussion med skiftevis udvidet selvstyre, republiklignende status og provinsstatus i Serbien – uden dog at være forankret lokalt med udgangspunkt i albansk kultur og tradition. I takt med at de socioøkonomiske vilkår forringedes, oplevede Kosovo fra slutningen af 1960'erne en række demonstrationer omkring universitetet i Pristina, og i foråret 1981 kom det endog til meget blodige sammenstød mellem studerende og politiet.

Optøjerne, der chokerede Jugoslavians befolkning, skyldtes primært util-

fredshed med fattigdom, ringe jobmuligheder og politisk isolation af Kosovo. Selvom optøjerne reelt set var udtryk for 1980'ernes generelle politiske og socioøkonomiske udfordringer, forstærkede kampene mellem albanske studerende og serbiske sikkerhedstyrker opfattelsen af dybe etniske skel i Kosovo.

I perioden op til Berlinmurens fald i 1989 blev Jugoslavians økonomiske vanskeligheder forsøgt lempet gennem lånoptagelser i Den Internationale Monetære Fond, men investeringerne slog fejl, og købekraften forringedes med hyperinflation til følge. Den stigende økonomisk krise medførte en stærkere

centralisering fra Beograd og øget ulighed republikkerne imellem. Dette katalyserede ønskerne om selvstændighed i Slovenien og Kroatien, der med større

turismeindtægter kunne levere højere levestandarder, og da de i midten af 1991 meddelte deres selvstændighed, begyndte den jugoslaviske borgerkrig. I Jugoslavians allermost sårbare periode havde USA dog blikket rettet mod Sovjetunionens opløsning og Europa var lammet af Tysklands genforening.

Derfor blev der sendt modsatrettede signaler fra Washington, London, Paris og Bonn til både centralregeringen i Beograd såvel som til de enkelte republikker. Serbiske mindretal i Kroatien og Bosnien-Herzegovina kæmpede derefter om territorier assisteret af jugoslaviske regeringstyrker koordineret fra Beograd.

Denne mobilisering af det serbiske folk i alle republikker blev forstærket af Slobodan Milošević' vision om det

historiske Serbien, hvilket for alvor fik pustet til selvstændighedsønskerne i Kosovo. Efter krigene i Kroatien og Bosnien-Herzegovina kom turen til Kosovo, hvor kampene mellem Kosovos Befrielsehær (UCK) og serbiske sikkerhedstyrker blussede op i slutningen af 1990'erne. Med de bitre erfaringer fra Kroatien og Srebrenica-massakren i frisk erindring valgte NATO at sætte hårdt ind mod Serbiens overgreb, og fra 23. marts 1999 og frem til tilbage trækningsaftalen 3. juni luftbombede NATO militære stillinger og infrastruktur i Serbien og Kosovo.

Vestens indsats

12. juni 1999 rykkede NATO-styrken KFOR ind i Kosovo for i henhold til FN-mandatet at afskrække parterne fra yderligere voldshandlinger, afvæbne UCK, opretholde offentlig ro og orden og bevægelsesfrihed. Desværre kunne KFOR ikke afskrække yderligere voldshandlinger, og det, der kun var et mareridtsscenarie, blev pludselig virkelighed over fire dage i midten af marts 2004:

Et væbnet angreb på en serbisk mand og tre druknede albanske drenge i floden Ibar satte sindene i kog, og manifesterede sig derefter som et etnisk voldeligt opgør, der bredte sig som en steppebrand fra nord og ud over hele Kosovo.

Efter urolighederne, der primært var rettet mod serbere bosiddende i den sydlige albanskdominerede del af Kosovo, var 27 mennesker dræbt og flere hundrede såret på tværs af kon-

flikten. Alt sammen imens en overvejende del af 18.500 KFOR-soldater havde forskanset sig i egne lejre. De forskellige nationers militære bidrag havde enten ikke beredskabet, bemandingen eller beføjelserne til at imødegå voldshandlingerne i dette mørkeste kapitel af KFOR's historie. Efterfølgende



Hvis ungdommen samles om en ny fælles fremtid og løbende oplever forbedringer, kan konfliktpotentialer over tid reduceres.

de har der været få og mindre voldelige manifestationer mellem parterne, men baggrunden for denne voldelige eskalering er fortsat ikke håndteret.

I en efterfølgende rapport konkluderede FN, at manglende afklaring af Kosovos status, lav levestandard, manglende vækst og høj arbejdsløshed havde modnet voldspotentialer, som blev antændt af relativt få hændelser.

Konfliktpotentialer og muligheder

Kigger vi i dag på Europas yngste selvstændige befolkning i Kosovo, kan det konstateres, at disse bagvedliggende årsager fortsat mangler håndtering. Den politiske status er fortsat uafklaret, fattigdommen er høj og ungdomsarbejdsløsheden er på godt 55 procent. Således ulmer et meget stort konfliktpotentialer fortsat under overfladen, og derfor vurderes tilstanden som stabiliseret men skrøbelig af både FN, NATO og EU. Denne demografiske og økonomiske situation betyder dog også, at der er et endog meget stort vækstpotentialer i rammen af en fælles fremtid.

Ud af befolkningens 1,9 millioner indbyggere er 25 procent børn, og næsten halvdelen har ingen, eller meget få, erindringer fra tiden før 1999 og voldshandlingerne i 2004. Hvis ungdommen samles om en ny fælles fremtid og løbende oplever forbedringer, kan konfliktpotentialet over tid reduceres.

Langsigtede investeringer i fremtiden står desværre ikke på den politiske dagsorden i Kosovo. Det er blandt andet forårsaget af den politiske sammensætning i Kosovos 21 ministerier og parlament, der er fremskyndet af EU's fokus på den politiske legitimitet af staten.

Kosovos parlament består af 120 medlemmer, hvoraf de 20 pladser repræsenterer ikke-majoriteter. 10 af disse pladser er forbeholdt serbiske mindretal, og de resterende 10 pladser er til ikke-majoriteter generelt.



De grundlæggende problemer i Kosovo er, på trods af den generelle tolkning, ikke etniske, men politiske og socioøkonomiske.

Forfatningen foreskriver, at love, regulativer og beslutninger, der vedrører forfatningsmæssige forhold samt demografiske, mellemkommunale og sikkerhedspolitiske spørgsmål, skal vedtages med et dobbelt to tredjedels-flertal. Ikke alene skal to tredjedele af samtlige 120 parlamentsmedlemmer stemme for. Det skal to tredjedele af de 20 pladser forbeholdt ikke-majoriteter også. Ud fra et multietnisk perspektiv er dette et mesterværk af demokratisk legitimitet. Set gennem en effektivitetsoptik betyder

det reelt, at der træffes meget få beslutninger, og regeringerne har utroligt svært ved at levere de serviceydelser og den vækst, som er nødvendig for at løse landets socioøkonomiske udfordringer.

Kosovos interne kampe

Internt er kampen om Kosovo primært et rent albansk spørgsmål. De grundlæggende problemer i Kosovo er, på trods af den generelle tolkning, ikke etniske, men politiske og socioøkonomiske. Måske netop derfor bliver de ikke håndteret af de tre modsatrettede albanske visioner for staten. Kosovos Demokratiske Parti (PDK) og Kosovos Demokratiske Liga (LDK) har længe haft modsatrettede fremtidsvisioner, hvilket har rødder i 1990'ernes kampe for selvstændighed. PDK's militære forløber UCK, med nuværende præsident Hashim Thaci og premierminister Ramush Haradinaj som militære ledere, kæmpede mod den militære del af LDK benævnt Kosovos Væbnede Styrker (FARK).

Fra 1989 var LDK det legitime regeringsparti i det selvudråbte selvstændige Kosovo med 'nationens fader' og præsident Ibrahim Rugovas moderate selvstyreplaner som målsætning. Men i kraft af udeblivende selvstyre dannede albanske nationalister UCK, der i Kosovo kæmpede for et Storalbanien støttet af albansk diaspora i Europa. Selvstændighedskampen mod Serbien blev dermed også et albansk opgør om retten til at definere Kosovo, hvorunder UCK nedkæmpede FARK i begyndelsen af 2000. I forlængelse af KFOR's indtræ-

den på den militære scene med dertilhørende afvæbning af UCK blev stridighederne overleveret til LDK og PDK.

De interalbanske magtkampe om definitionen af Kosovo er altså overført til parlamentet, der i 2005 fik tilgang af en tredje aktør med rødder dybt ned i fortidens opgør.

Det nationalistiske og protektionistiske Vetëvendosje blev i juni 2017 det største oppositionsparti til den PDK styrede regeringskoalition. Vetëvendosje, der betyder 'selvbestemmelse' på albansk, har ligesom LDK politiske rødder tilbage til studenteroprørene under Tito og kæmper for albansk selvbestemmelse uden påtvungne politiske aftaler med Serbien.

Derudover er partiet stærk modstander af privatisering, som anses for kammerateri og politisk accepteret korruption. Partiet er dermed den klarreste kritiker af regeringen såvel som af det andet store oppositionsparti LDK. Dermed får partiet opbakning fra den store brede befolkning, der ikke ser en fremtid i de to traditionelle partiers visioner for Kosovo. Vetëvendosje har samlet flere venstreorienterede og albansknationalistiske partier under sig og spiller ofte på relationerne til Tirana gennem ideen om Storalbanien.

Disse partier kæmper således om magten i et land uden effektiv forfatning og voksende mistillid i befolkningen såvel som partierne imellem. Skiftende koalitionsregeringer nødvendiggør en nøje deling af ministerposter og udnævnelsen af op til flere viceministre i hvert departement.

Så længe de tre store partier ikke vil danne regering, fortsætter de ustabile

samlingsregeringer. Derved er der ikke mulighed for de nødvendige reformer og arbejdsmarkedsinvesteringer, som kan komme de reelle problemer i Kosovo til livs. Aftagende evne til at levere sociale serviceydelser og arbejdsmarkedsmuligheder for befolkningen er med andre ord et varemærke for Kosovos skiftende regeringer, og EU's rådgivninger, prioriteringer og investeringer har desværre understøttet manglende politisk effektivitet.

Nu er der både skabt legitime politiske strukturer og flotte institutionsbygninger, hvor partierne kæmper om retten til at delegere månedslønninger til partimedlemmer. Den almindelige kosovar med en månedsløn på 500 euro kan så blot undre sig over, hvordan gadebilledets mange 50.000 euro dyre luksusbiler bliver finansieret. Politiske ledere på tværs af partierne mistænkes for at skrabe til sig, samtidig med at landet gennem 20 år savner reformer for jordbrug, sværindustri og energiforsyning. Det eneste synlige bevis på udvikling siden 1999 er de mange bilforhandlere, flotte caféer, luksushoteller og store shoppingcentre, der skyder op i enhver større by. Omkring disse byer er billedet derimod præget af manglende vækst, massearbejdsløshed og stigende politikerlede. Der forventer den almindelige borger måske, at andre aktører kan skabe mening i den socioøkonomiske situation og landets uafklarede status.

EU's rolle

For de store EU-lande omkranses Kosovospørgsmålet først og fremmest af kampen om den politiske kontrol

med Øst- og Centraleuropa. EU er i den grad formet af dette *Mittleuropa*, der efter Tysklands genforening har redet fransk politik som en mare. Siden 1945 har fransk sikkerhedspolitik været styret af behovet for at binde Tyskland tættere til Frankrig rent institutionelt.

Strategien var, at Frankrig gennem skabelsen af den rene europæiske republik kunne styre Tyskland, der efter selvsamme verdenskrig fokuserede sikkerhedspolitikken på teknologisk udvikling, energiforsyning og lav arbejdsløshed. Sikring af tysk sværindustri gennem kul- og stålunionen var således svaret på efterkrigstidens franske såvel som tyske sikkerhedspolitiske prioriteringer. Efter genforeningen 3. oktober 1990 blev det derfor af vital interesse for Frankrig, at konføderationen EF blev erstattet af føderationen EU, for kun gennem fransk kontrol med den politiske vision for Europa kunne Tyskland kontrolleres. *Mittleuropa* rykkede tættere på Tyskland markeds-mæssigt og Frankrig institutionelt.

Derfor ser vi i dag fortsat denne franske sikkerhedspolitiske vision projiceret ud i verden gennem Emmanuel Macrons reformvisioner for EU. Ikke mindre, men mere og anderledes integration i fransk forbillede skal sikre ligevægten mellem Frankrigs politiske selvforståelse og Tysklands centrale placering. Samtidig bygger Tysklands

ordoliberal politik fortsat på teknologinvesteringer, sikre energiforsyninger og lav arbejdsløshed. Det er denne politiske vision for Europa, der har indført de legitime institutioner og derigennem desværre også skabt de nuværende socioøkonomiske vilkår for Kosovos befolkning.

Kina og vækstmarkederne

Kosovospørgsmålet omkranses også af den fremtidige markedsadgang til *Mittleuropa* med Kina som en betydelig spiller bag kulisserne. De tidligere østeuropæiske markeder vokser sig interessante for kinesiske statsstyrede virksomheder, der udvikler sig eksplosivt gennem vertikal integration. Forsyningsled, shipping og detailed opkøbes, og det hele vil fremadrettet blive kontrolleret gennem investeringer i informations- og markedsføringsteknologi. Efterspørgslen skabes og vedligeholdes så kinesiske produkter og services kan leveres direkte til fremtidens købestærke forbruger i og omkring *Mittleuropa*.

For tiden investerer statsejede kinesiske shippingfirmaer som for eksempel det store China Ocean Shipping Company (COSCO) massivt i infrastruktur og havne i Nordafrika og Sydøsteuropa. Målsætningen med investeringerne er at styre fremtidens vækstmarkeder gennem kontrol over det infrastrukturprojekt, der er blevet døbt det '21. århundredes Silkevej'. I 2009 købte COSCO sig ind i Grækenlands største havn i Piræus, hvis tran-

Det eneste synlige bevis på udvikling siden 1999 er de mange bilforhandlere, flotte caféer, luksushoteller og store shoppingcentre, der skyder op i enhver større by.



Problemet er, at de politiske aftaler fastholder relationen som en etnisk konflikt, der forhindrer, at de socioøkonomiske problemer håndteres.

sitkapacitet efterfølgende voksede med over 300 procent. Med de rette havneinvesteringer i Italien, Tyrkiet, Albanien og Ukraine vil Kina dominere fremtidens marked i *Mittleuropa* og derfra også påvirke markederne i landene omkring. Den, der sætter dagsordenen her, sætter nok også den globale økonomiske og geostrategiske dagsorden. Kinas politiske forbindelser til Serbien bliver af samme årsager plejet, og Serbien benævnes ofte som Kinas bagdør til Balkanregionen.

Derudover gennemføres årlige møder med regionens lande gennem Central and Eastern European Countries-China topmøderne (CEEC-China). Herigennem udbreder Kina sine økonomiske interesser til de tidligere kommunistiske lande i Europa; herunder 11 nuværende EU-lande. Der er forlyden-der om, at Grækenland fra 2020 vil blive medinviteret til møderne, og på sigt vil Tyrkiet og Italien sandsynligvis også blive indbudt. Således vil kinesiske investeringer frem mod 2050 sandsynligvis byde sig til med meningskabelse for den almindelige stemmeberettigede forbruger i Kosovo, når statens status skal endeligt afklares.

Rusland og sikkerhedspolitikken

Mittleuropa er også af vital betydning for Ruslands fremtidige forhold til EU, der med tidernes udvidelser har rykket ved russisk sikkerhedspolitik. For Rusland, der kæmper med en splittet identitet, ser sig i den grad fanget af

EU's strategier for udvidelser og Kinas opstigning. Bliver de tidligere sovjetrepublikker

indlemmet i EU eller medinviteret til CEEC-China møderne, vil Rusland de facto tabe, ikke bare til EU, men også til Kina.

Den eneste mulighed er at blive den enes eller den andens underleverandør af fossile brændstoffer, indtil vedvarende energi så at sige kvæler den sidste flamme i Ruslands nationale sammenhængskraft. Det er måske netop derfor, at Rusland har interesser i, at Vestbalkan ikke indlemmes i EU. Siden Ruslands annektering af Krimhalvøen 17. marts 2014 er Kosovos politiske status yderligere aktualiseret, selvom vestlige statsledere helst undgår en sammenligning. Upåagtet at der er forskelle mellem Kosovospørgsmålet og annekteringen af Krim, så er essensen af begge problemstillinger sammenlignelig: Kan dele af en stat erklære uafhængighed uden om forfatningen?

Ja, mener flere vestlige lande, når det kommer til Kosovospørgsmålet, imens samtlige EU-lande siger nej i relation til Krim. I begge tilfælde har beslutningen om tilhørsforhold på sin vis blot 'ryddet op' efter afslutningen på Den Kolde Krig. Dette fordi Kosovo i flere omgange havde republiklignende politisk selvstyre, og Krim frem til 1954 reelt set var en del af Den Russiske Sovjetrepublik. I mellemtiden udøver Rusland indflydelse i Kosovo primært gennem militært og sikkerhedspolitisk samarbejde med Serbien.

I de seneste tre år har Serbien modtaget 14 MIG 29-kampfly, der dog skal

gennemgå større selvbetalte opdateringer i Hviderusland for at være fuldt operative. En interessant sikkerhedspolitisk udvikling for et land, der snart er fuldstændig omgivet af NATO-lande og gerne ser sig som medlem af EU. På den måde er Rusland som militærkapacitetsforvalter i hvert fald garanteret en stemme, når Kosovos medlemskab af Europa skal forhandles på plads.

Fremtidsscenerierne

I april 2018 udarbejdede to af Kosovos tænketanke og Norges ambassade en vurdering af tre mulige scenarier for den store finale mellem Kosovo og Serbien: En fortsættelse af status quo; en normalisering af relationen og gensidig anerkendelse; en udveksling af landområder.

Selvom det første scenarie langt fra er hensigtsmæssig, så er det afgjort mest sandsynligt. En normalisering af relationen kræver en gulerod så stor, at det kun kan være EU-optagelsesforhandlinger for begge parter. Og det er EU ikke villig til på nuværende tidspunkt, da det vil udfordre den interne sammenhængskraft i en organisation, der har mere end rigeligt at gøre med at holde sammen på sig selv.

Udveksling af landområder kommer heller ikke på den politiske dagsorden med EU for bordenden, idet det ville vække drømmene om et Storalbanien og et historisk Serbien, der rækker langt ind i Bosnien-Herzegovina. I juni fejrede KFOR således 20 års-fødselsdag med udsigten til at blive dobbelt så gammel. Derved får EU sandsynligvis endnu en chance til at komme de dybereliggende og egentlige konfliktårsager

til livs, inden andre byder sig til med alternative løsninger.

Perioden frem mod 2050 tegner til at blive væsentligt mindre idealistisk, hvorfor Kosovo kan følge en mere pragmatisk strategi. I 20 år har NATO og EU håndteret spørgsmålet gennem opbygning af politiske institutioner og vital infrastruktur igennem troen på, at etniske og religiøse modsætninger først skulle adresseres politisk og understøttes af befolkningens bevægelsesfrihed.

Rationalet har været, at den politiske løsning kommer før de socioøkonomiske udfordringer.

Problemet er, at de politiske aftaler fastholder relationen som en etnisk konflikt, der forhindrer, at de socioøkonomiske problemer håndteres. Et af det helt store problemer i Kosovo er fortsat legitimiteten af de politiske institutioner, som KFOR fortsat sikrer, og EU fortsat opbygger.

Der er simpelthen ikke bred accept af politiske beslutninger i befolkningen – hverken i den nordlige serbiske del eller den sydlige overvejende albanske del. Derved bliver det mere end svært at få gang i reformer og økonomisk udvikling.

Det er selvfølgelig en kæmpe udfordring at forsone, men som tiden går, bliver det mindre og mindre op til EU, Serbien og Kosovo at afklare Kosovos status. Dette fordi udenrigsøkonomiske og sikkerhedspolitiske interesser i fjerntliggende stater står i tomgang på grænsen til regionen. Her står de klar og afventer blot, at fortsat manglende håndtering af de dybereliggende problemer modner mulighederne for at byde sig til.