

Brief nr DIS 2000005796



Rapportage MID
over

Bosnië-Herzegovina

Aangeboden aan
Voorzitter en leden CVIN
door
Directeur Militaire Inlichtingendienst



Bosnië-Herzegovina - Analyse van de toestand

(10 maart 2000)

Management samenvatting

De toestand in Bosnië-Herzegovina is op militair en veiligheidsgebied stabiel. De vooruitgang met betrekking tot de civiele aspecten van het Dayton-vredesakkoord blijft ver achter bij de verwachtingen, omdat de doelstellingen van de diverse bevolkingsgroepen onverenigbaar zijn met elkaar en die van de internationale gemeenschap. Er is onder de Bosnische politici nauwelijks draagvlak voor een multi-etnische staat en omdat veel (politieke) leiders gebaat zijn bij de handhaving van de status quo, verloopt het integratieproces moeizaam. Daardoor ontstaat de paradox dat de internationale gemeenschap, die eigenlijk steeds meer verantwoordelijkheden zou moeten overdragen aan de lokale politici, in de praktijk steeds meer verantwoordelijkheden in eigen hand moet nemen.

Op het nationale niveau worden pogingen ondernomen om de centrale instellingen te versterken. Zo is met grote moeite een kleine reconstructie van de nationale regering doorgevoerd, die door de vele compromissen jegens de diverse bevolkingsgroepen echter waarschijnlijk weer niet de gewenste slagkracht zal verkrijgen. Ook op andere gebieden wordt door de internationale gemeenschap en de Moslims gestreefd naar een centralisatie van de macht, hetgeen door met name de Serviërs afgewezen wordt. Zij proberen vast te houden aan de bevoegdheden van hun eigen deelstaat, waarbij ze zich baseren op het Dayton-vredesakkoord.

In de Bosnisch-Servische Republiek (RS) weet de Sloga-minderheidsregering zich dankzij internationale steun te handhaven. Premier Dodik slaagt er hierdoor in om diverse regeringscrises te overleven en in het zadel te blijven, ondanks het feit dat in regeringskringen zijn onvoorwaardelijke samenwerking met de internationale gemeenschap steeds meer omstreden wordt. De Brcko-arbitrage, die heeft bepaald dat Brcko een neutrale status krijgt, wordt door de Serviërs als strijdig met het Dayton-akkoord ervaren. Incidenten zijn, naarmate de beslissing wordt geïmplementeerd, niet uit te sluiten.

De Kroaten stellen zich nog steeds autonoom op in de Moslim-Kroatische Federatie (MKF), een trend die met name in het Centraal-Bosnië- en het Herzegovina-Neretva kanton zichtbaar is. Zowel de Moslims als de Kroaten streven naar versterking van de nationale instellingen, echter met verschillende redenen. De Moslims streven naar een centraal bestuurde staat, die door de grootste bevolkingsgroep (Moslims) kan worden gedomineerd. De Kroaten hebben ogenschijnlijk hun wens voor een eigen (derde) entiteit opgegeven en streven naar pariteit tussen de bevolkingsgroepen op nationaal niveau om hun belangen te behartigen. De verkiezingsnederlaag van de HDZ in Kroatië zal vermoedelijk resulteren in verminderde steun van Zagreb voor de Bosnische Kroaten, hetgeen een gunstige weerslag kan hebben op het vredesproces.

De vluchtelingenterugkeer blijft moeizaam verlopen, al wordt enige vooruitgang geboekt. Van de ongeveer 2,2 miljoen vluchtelingen en ontheemden is ongeveer 1/3 teruggekeerd. De terugkeer naar zogenaamde "minderheidsgebieden" blijft achter bij de verwachtingen. Tegen de achtergrond van de voor april gepland staande gemeenteraadsverkiezingen lopen de politieke spanningen langzaam op en is een substantiële terugkeer van vluchtelingen naar "minderheidsgebieden" niet aan de orde.

De economie van Bosnië-Herzegovina is na een initiële opleving in slecht vaarwater terecht gekomen. Het privatiseringsproces verloopt traag en is ondoorzichtig. Buitenlandse investeringen blijven uit en er bestaat een groot gebrek aan kapitaal om de economie vlot te trekken. De werkeloosheid is niet te quantificeren, maar vertoont een stijgende lijn; er bestaat een aanzienlijk potentieel voor arbeidsonrust.

De militaire veiligheidstoestand in Bosnië-Herzegovina is stabiel. Betrokken partijen hebben verklaard dat de voor 1999 afgesproken 15% reductie van de beide strijdkrachten naar tevredenheid is afgerond. Inmiddels heeft de internationale gemeenschap voor het jaar 2000 wederom opgeroepen tot een reductie van de strijdkrachten met 15%. Onder invloed van het *Train & Equip* programma, het *Arms Control Agreement* en de slechte economische toestand in de RS verschuift de militaire machtsbalans langzaam in het voordeel van de gecombineerde Moslim-Kroatische strijdmacht, VFBiH. Hierbij is de mate waarin de integratie van de VFBiH succesvol is de kritische succesfactor. De VFBiH zal in crisissituaties naar verwachting niet of nauwelijks als eenheid functioneren.



Algemeen

Op vele gebieden bevindt het Bosnische vredesproces zich in een impasse. De doelstellingen van de conflictpartijen zijn nog immer onverenigbaar. De Bosnische Serviërs en Kroaten hebben hun territoriale doelstellingen (een coherent en etnisch "zuiver" gebied in het achterland van de moederrepubliek) gedurende de oorlog bereikt en geven ook nu nog geen blijk van bereidheid tot concessies met betrekking tot het opgeven van hun *de facto* soevereiniteit. Aanpassingen aan het "Dayton-vredesakkoord", de basis van de huidige politieke en militaire situatie, worden dan ook van de hand gewezen door de Kroatische en Servische bevolkingsgroepen. De Bosnische Moslims vormen weliswaar een meerderheid van de bevol-



king, maar achten zichzelf in een territoriaal en politiek isolement. Zij zeggen te streven naar een maximum aan politieke en etnische herintegratie die de Mosliminvloed in het gehele land zou herstellen, waarbij zij onder meer pleiten voor het herzien van de in het Dayton-akkoord gehanteerde etnische verdeelsleutel.

De onenigheid die uit de belangentegenstellingen voortvloeit heeft een verlamdende werking op de Bosnische staatsinstellingen die volgens het Dayton-akkoord geacht worden op interetnische basis te werken. In weerwil van positieve intentieverklaringen blijven de vertegenwoordigers van de diverse nationaliteiten uitsluitend de belangen van hun eigen bevolkingsgroep nastreven. Alle betrokken

partijen gebruiken de bepalingen in het Dayton-akkoord selectief of betwisten punten die de door hen nagestreefde doelstellingen kunnen schaden. Twee kwesties zijn hierbij essentieel:

1. **Centralisatie versus decentralisatie.** Terwijl de Moslims aandringen op een sterk nationaal gezag met effectieve staatsinstellingen op centraal niveau, weigeren de Serviërs en Kroaten om substantiële invloed van de nationale instellingen in de door hen gecontroleerde gebieden te accepteren. Laatstgenoemden ijveren voor handhaving van de bevoegdheden op het niveau waar ze nu liggen, die van de entiteit. De Kroaten pleitten aanvankelijk voor de vorming van een derde (Kroatische) entiteit. Onder invloed van de recente machtswisseling in Zagreb opteren ze nu voor pariteit binnen de centrale instellingen en de vervanging van de Moslim-Kroatische Federatie (MKF) door de vorming van kantons. Deze zouden rechtstreeks onder het centrale gezag moeten komen, maar wel etnisch "puur" van samenstelling moeten zijn. Hierdoor wordt immers Moslim-invloed in de Kroatische gebieden voorkomen.
2. **Vluchtelingenterugkeer.** De Moslims ijveren voor terugkeer van vluchtelingen naar hun vooroorlogse woonplaatsen. De Serviërs en Kroaten verklaren in het openbaar dit principe te steunen, maar in de praktijk worden terugkeerplannen vaak gesaboteerd. Terwijl de Moslims door de terugkeer van "hun" vluchtelingen proberen (weer) voet aan de grond te krijgen in Kroatische en Servische meerderheidsgebieden, streven de Kroaten en Serviërs naar het etnisch "zuiver" houden van de door hen gedomineerde gebieden in Bosnië-Herzegovina.

Alle overige kwesties (Brcko-arbitrage, privatisering, economische hervormingen, speciale parallele betrekkingen van de entiteiten met buurlanden, gezamenlijke symbolen en emblemen, etc.) kunnen worden teruggevoerd op de twee bovenstaande basiskwesties. In de praktijk blijkt dat op geen van de genoemde gebieden ingrijpende vooruitgang wordt geboekt. Het uitblijven van progressie valt grotendeels te wijten aan de macht van de mono-etnische partijen, die in beide entiteiten de lakens uitdelen.

Bosnië-Herzegovina wordt in feite gecontroleerd door mono-etnische partijen die pretenderen als enige de belangen van de "eigen" etnische groepering te (kunnen) behartigen. Deze partijen controleren de media en het onderwijs en weten tevens stand te houden door de bijna exclusieve controle over de economie, zowel de legale als de "zwarte". Eén van de belangrijkste middelen om hun achterban verenigd te houden is het verdelen van banen, hulpgoederen en andere economische voordelen. Daardoor is Bosnië-



Herzegovina ten prooi gevallen aan diepgewortelde corruptie die niet alleen de bestaande etnische structuren in stand houdt, maar ook het ontstaan van een op groei gerichte economie verhindert. Dat deze partijen het etnisch-nationalisme niet op principiële, maar op pragmatische wijze gebruiken, blijkt uit het feit dat zij in sommige gevallen heimelijk onderlinge contacten onderhouden.

De internationale gemeenschap, onder aanvoering van het Kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger (OHR) en de OVSE-missie in Bosnië-Herzegovina, doet voortdurend pogingen de macht van de mono-etnische partijen te doorbreken en multi-etnische partijen te bevorderen. Tot op heden heeft dat streven slechts beperkt resultaat opgeleverd. Met het oog op een verdere democratisering en "onnationalisering" van het Bosnische politieke spectrum heeft de internationale gemeenschap bijvoorbeeld een nieuwe Verkiezingswet voorgesteld. Deze is bedoeld om het concept van een multi-etnische staat te stimuleren, onder meer door het bijbrengen van respect voor democratische principes van de kandidaten en partijen.

Tevens is de internationale gemeenschap overgegaan tot het uitsluiten van enkele nationalistische partijen en het ontslaan van obstructieve functionarissen. Zo werd in de loop van 1999 de president van de Bosnisch-Servische republiek (RS), Nikola Poplasen, uit zijn ambt ontslagen en werden later dat jaar 29 (locale) gezagsdragers uit hun functie verwijderd wegens hun obstructie tegen het "Dayton-vredesakkoord" en vluchtelingenterugkeer. Tegen de achtergrond van de voor 2000 gepland staande gemeenteraads- (april), presidents- en parlementsverkiezingen (beide vermoedelijk in november), zouden deze ontwikkelingen ingrijpende consequenties kunnen hebben. Uit opiniepeilingen blijkt echter dat de mono-etnische partijen nog steeds populair zijn.

De politieke situatie op nationaal niveau

Het Bosnische nationale presidium bestaat uit de Moslim Alija Izetbegovic, de Kroaat Ante Jelavic en de Serviër Zivko Radisic. Ondanks beloften tot goede samenwerking en uitvoering van het Dayton-akkoord blijkt dat in dit presidium nationale kwesties de gang van zaken blijven domineren. Het Bosnische presidium heeft onder andere tot taak een nationale regering samen te stellen. Deze regering bestaat uit Moslims, Kroaten en Serviërs, waarbij in de aanvankelijk gekozen constructie alle drie de bevolkingsgroepen invloed hadden in alle ministeries. Zo was onder andere sprake van een co-minister-presidentschap en een tweewekelijks roulend voorzitterschap. Dit heeft geleid tot onwerkbare situaties.



Bosnische Kroaten in Sarajevo in de rij om te stemmen tijdens de Kroatische parlementaire verkiezingen

Een lichtpunt is dat de in januari 2000 gekozen Kroatische regering heeft aangekondigd de betrekkingen met de Bosnische Kroaten te willen herzien. Dat kan leiden tot een meer gematigde opstelling van de Bosnische Kroaten ten aanzien van samenwerking met de andere etnische groeperingen in Bosnië-Herzegovina. Als de nieuwe machthebbers in Kroatië ernst willen maken met de liquidatie van de macht van de HDZ in zowel Kroatië als Bosnië-Herzegovina, dienen zij de Bosnisch-Kroatische top te vervangen en de economische machtsverhoudingen in dat kamp te ondergraven. Zoals reeds eerder gesteld, hebben Bosnisch-Kroatische vertegenwoordigers reeds gezinspeeld op de opheffing van de



MKF (omdat de Kroaten daarin een ondergeschikte rol spelen), een grotere rol van de centrale instellingen (mits de Kroaten daarin op basis van pariteit kunnen participeren) en de vorming van (etnisch "zuivere") kantons.



Presidiumleden, v.l.n.r. Jelavic, Izetbegovic en Radisic

Hoewel Radisic geldt als gematigd, is hij ook toegewijd aan de Servische belangen. Als lid van de dochterpartij van de in Servië regerende SPS van president Slobodan Milosevic, de SPRS, moet Radisic voortdurend manoeuvreren tussen de Servische belangen (met name verwoord door de oppositie) en samenwerking met de internationale gemeenschap. De SPRS steunt de door de internationale gemeenschap gewenste Bosnisch-Servische regering, maar schrok bijvoorbeeld in januari 2000 niet terug voor toenadering tot de oppositionele voormalige regeringspartij SDS om diezelfde regering uit het zadel te werken. Deze poging mislukte overigens door verzet van de internationale gemeenschap. Radisic en andere Serviërs in de gezamenlijke Bosnische instellingen laten hun activiteiten vaak sanctioneren door het Bosnisch-Servische parlement, dat formeel geen invloed zou behoren te hebben op de gezamenlijke instellingen.

Onder aanvoering van Izetbegovic streven de Moslims naar proportionele vertegenwoordiging van de bevolkingsgroepen op nationaal niveau. Tot tevredenheid van de Moslims heeft de internationale gemeenschap een reorganisatie en een uitbreiding van de bevoegdheden van de nationale instellingen voorgesteld. Met betrekking tot de nationale ministerraad voorzien de beoogde wijzigingen in één enkele minister-president (roterend en van een andere etniciteit dan de presidiumvoorzitter) en een uitbreiding van het aantal ministeries van drie naar zes. Bovendien heeft het Bosnische Grondwettelijk Gerechtshof onlangs bepaald dat de oude constructie (twee co-premiers en één vice-premier) ongrondwettig is. Het voorstel werd met name afgewezen door de Serviërs, die vrezen dat de versterking van de nationale instellingen de macht van de entiteit uitholt.

Onlangs heeft de Moslim-voorzitter van de regering Haris Silajdzic ontslag genomen omdat de hervorming van de ministerraad overeenkomst de ideeën van de Moslims onmogelijk bleek. Volgens Silajdzic, die als een vertrouweling en potentieel opvolger van Izetbegovic geldt, is de herziene ministerraad weinig anders dan oude wijn in nieuwe zakken en wordt feitelijk vastgehouden aan de etnische verdeelsleutel. Juist dit gegarandeerde criterium (elke bevolkingsgroep een gelijkwegende stem en vetorecht op nationaal niveau) maakt dat de Kroaten lijken op te schuiven richting versterking van het nationale niveau.

De kwestie van de nationale regering is illustratief voor de onenigheid over de toekomst van Bosnië-Herzegovina: centralisatie of decentralisatie. Zo bleek het Huis van Afgevaardigden van Bosnië-Herzegovina eind februari 2000 niet in staat om de door OHR en OVSE opgestelde kieswet aan te nemen. Behalve de kieswet verwierp het Bosnische Huis van Afgevaardigden ook het compromisvoorstel ter regeling van het voorzitterschap van de nationale ministerraad. De Serviërs weigerden akkoord te gaan met de bepaling dat één van de vice-voorzitters tevens minister van Financiën zou worden,



omdat een nieuw te creëren ministerie van Financiën in hun ogen de bevoegdheden van de entiteit zou uithollen. Gelet op het feit dat het Constitutionele Hof de oude ministerraad als ongrondwettig beoordeelt, beschikt Bosnië-Herzegovina in de praktijk dus op dit moment niet over een nationale regering.

Politieke situatie in de Servische Republiek (RS)

In de Bosnisch-Servische Republiek (RS) is sprake van een politiek conflict tussen de oppositie (de voormalige regeringspartij SDS en de extreem-nationalistische SRS, bij de laatste verkiezingen samen goed voor 37% van de stemmen) en de op het oog meer gematigde regeringspartijen (de liberale SNSD, de socialistische SPRS en de centrum-rechtse SNS-BP, 33% van de stemmen), die zich hebben verenigd in de Sloga-coalitie. De oppositie heeft haar machtsbasis vooral in het oosten van de RS, terwijl de Sloga-partijen het gebied rond Banja Luka beheersen. Beide blokken houden elkaar min of meer in evenwicht en bezitten geen van beide een meerderheid in het parlement van de RS. Als derde grote politieke groepering (ruwweg 20% van de stemmen) vallen de niet-Servische partijen aan te merken, die worden aangevoerd door de door de SDA geleide *Koalicija za CD BiH* (KCDBiH).

De internationale gemeenschap steunt de Sloga-partijen. Daardoor, en dankzij de gedoogsteun van de KCDBiH-afgevaardigden, heeft de Sloga-coalitie in de vorige regeerperiode een regering kunnen vormen onder leiding van (kandidaat) minister-president Milorad Dodik (SNSD). De etnisch-Servische partijen in de oppositie ijveren voor een pan-Servische regering, waarin alle belangrijke Servische partijen vertegenwoordigd zijn. In januari 2000 leek de SPRS over te hellen naar de SDS, maar als gevolg van grote druk van de internationale gemeenschap werd de SPRS weer in het gareel gebracht. Dat wil echter niet zeggen dat de regering-Dodik stevig in het zadel zit. Zij beschikt niet over een parlementaire meerderheid en regeert feitelijk bij decreet, waardoor de RS in de praktijk door een permanente regeringscrisis wordt gekenmerkt. Bovendien is het verre van zeker of de SPRS, die door voor- en tegenstanders van Sloga intern verdeeld is geraakt, de eenheid van de coalitie zal kunnen waarborgen. Dit werd geïllustreerd toen het hoofdbestuur van de SPRS in februari gematigde leden uit het bestuur zette en de regeringssamenwerking verbrak. Internationale interventie dwong partijleider Radisic om het partijstandpunt te verzachten, zodat slechts aangedrongen werd op een regeringshervorming om de strijd tegen corruptie te verbeteren. De gehele gang van zaken maakt de Bosnisch-Servische politiek ongeloofwaardiger. De impasse tussen (verdeelde) regering en parlement zal vermoedelijk voortduren tot de algemene verkiezingen najaar 2000.



RS hoofdrolspelers: premier Dodik, ex-president Poplasen, vice-president Sarovic en presidiumlid Radisic

In september 1998 werd SRS-kandidaat Nikola Poplasen tot president van de RS gekozen. Hij weigerde vervolgens de door de internationale gemeenschap gesteunde Dodik tot kandidaat-premier te benoemen. Dit resulteerde uiteindelijk in het ontslag van Poplasen door de toenmalige Hoge Vertegenwoordiger, Carlos Westendorp. In februari 2000, bijna een jaar na diens ontheffing, heeft de ex-president nog steeds geen plaats gemaakt voor vice-president Mirko Sarovic (SDS). Bovendien werd Sarovic's benoeming tot president feitelijk tegengehouden door OHR, omdat de SDS niet voldeed aan de drie voorwaarden voor overname van het presidentschap: distantiëren van de eigen hardline stroming (o.l.v. Momcilo Krajisnik), verbreken van de samenwerking met de SRS en meewerken aan de uitlevering van oorlogsmisdadigers (o.a. Radovan Karadzic en Ratko Mladic). Door deze onopgeloste presidentskwestie is het hoogste ambt van de RS nog steeds vacant.

Een andere complicerende factor is het feit dat de lokale besturen nog altijd onder controle staan van de meer nationalistische partijen, waardoor eventuele maatregelen van de regering en de internationale ge-



§

meenschap gesaboteerd kunnen worden. Deze situatie zal waarschijnlijk niet ingrijpend veranderen ten gevolge van de voor 8 april 2000 geplande gemeenteraadsverkiezingen. Hoewel onder meer de SRS door de internationale gemeenschap is uitgesloten van deelname en een aantal, als anti-Dayton bekend staande (locale) functionarissen werd ontslagen, lijkt de populariteit van de meer nationalistische stromingen in de RS ongebroken. Mocht de SDS in april haar macht op lokaal niveau weten te continueren, dan zal naar verwachting de politieke impasse in de RS blijven voortduren. Bovendien zou een "negatief" resultaat bij de gemeenteraadsverkiezingen in het uitstellen van de voor dit najaar geplande presidents- en parlamentsverkiezingen kunnen resulteren, ten einde de terugkeer van de nationalisten in het regeringspluche te voorkomen.

Op 7 december 1999 hebben internationaal Brcko-bestuurder Farrand en OHR Petritsch de uiteindelijke versie van het Brcko-arbitrage bekend gemaakt. Brcko vormt sinds 28 februari een federaal district (condominium) onder direct bestuur van de nationale Bosnische autoriteiten. Binnen drie maanden zal een interim-bestuur onder internationaal toezicht worden gevormd. Uit vrees voor een overwinning van Servisch-nationalistische partijen zijn de lokale verkiezingen in Brcko uitgesteld tot het najaar van 2000. De Serviërs, die tot op heden Brcko onder controle hebben, hebben twee goede redenen om uiterst ontevreden te zijn met dit resultaat. Ten eerste zien zij de omvorming van Brcko tot een federaal district als een schending van het Dayton-akkoord. Dat verdrag bepaalt immers dat slechts het verloop van de IEBL bij Brcko, en niet de status van de stad als zodanig, bij de arbitrage ter discussie behoort te staan. Ten tweede vormt Brcko de enige verbinding tussen het westelijk en het oostelijk deel van de RS, waardoor deze in tweeën dreigt uiteen te vallen. Tot op heden is het Servische verzet tegen het resultaat van de arbitrage rond Brcko (opvallend) gematigd geweest, maar dat kan veranderen als de radicale krachten in de RS aan invloed winnen.

Politieke situatie in de Moslim-Kroatische Federatie (MKF)

Ook binnen de Moslim-Kroatische Federatie (MKF) zijn de voornaamste problemen nog niet opgelost. De Kroaten willen (zich spiegelend aan de Serviërs) een eigen deelstaat, bij voorkeur als afzonderlijke entiteit. Zij weigeren in ieder geval in de praktijk hun van de MKF onafhankelijke bestuursorganen compleet op te heffen en verzetten zich tegen Moslim-invloed in de door hen gedomineerde gebieden. Volgens de Kroaten misbruiken de



Ministers van Buitenlandse Zaken, Picula (Kroatië) en Prlic (Bosnië-Herzegovina)

Moslims hun meerderheidspositie in de etnisch gemengde kantons, waardoor de Kroaten claimen hun culturele identiteit en politieke autonomie te verliezen.

Tot dusver heeft het uit de gelederen van de HDZ BiH afgesplitste *Nieuw Kroatisch Initiatief* (NHI), de grootste Bosnisch-Kroatische oppositiepartij, slechts voet aan de grond gekregen in de kleinere Kroatische enclaves in Centraal- en Noord-Bosnië. Het NHI is de partij van ex-presidiumlid Kresimir Zubak, de favoriet van de internationale gemeenschap, die haar streven naar (verregeande) integratie van de Kroaten in Bosnië-Herzegovina (nog) niet in de praktijk kan brengen. De grootste bedreiging voor de hegemonie van de HDZ BiH lijkt echter niet zozeer de partij van Zubak, als wel de interne machtsstrijd tussen de eigen gematigde stroming (Jadranko Prlic), de radicale vleugel (Ivan Bender) en de pragmatische groep (Ante Jelavic) over de te volgen koers.

Ook de Bosnische Moslims streven over het algemeen hun eigen belangen na. Zo worden Kroaten in etnisch gemengde kantons vaak geïntimideerd en in de kantons waar de Moslims in de meerderheid

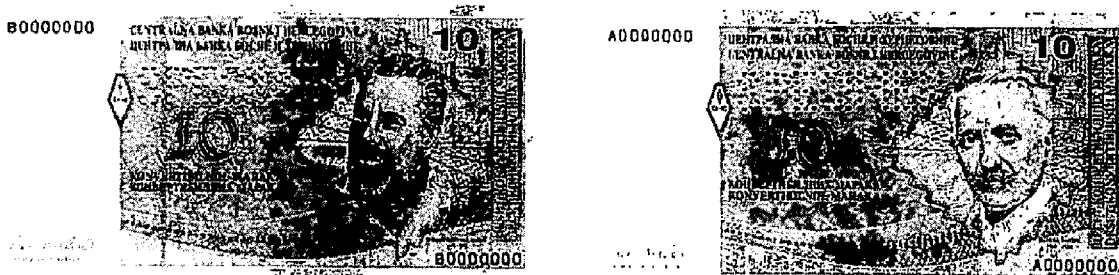


zijn worden Kroatische politici gemarginaliseerd. De terugkeer van niet-Moslim vluchtelingen wordt tegengewerkt. Een aantal "MKF"-instellingen blijkt een voortzetting van illegale RBiH-structuren uit de oorlog, worden uitsluitend door Moslims bemand en streven uitsluitend Moslim-belangen na. Dat wekt wrevel bij de Bosnische Kroaten en de internationale gemeenschap. Politiek gezien beheerst aan Moslimzijde de SDA het politieke toneel en de door haar geleide Koalicija za CD BiH (KCDBiH) bleef na de verkiezingen van 1998 de grootste partij. Toch lijkt de machtsbasis van de SDA te wankelen, met name door corruptieschandalen.

De hegemonie van de SDA in het Moslim-deel van de MKF staat onder druk door het samengaan van de multi-etnische, maar door Moslims gedomineerde, SDP van Zlatko Lagumdžija en de SD BiH van de burgemeester van Tuzla, Selim Beslagić. De samenhang in de KCDBiH staat ter discussie nadat de twee kleinste coalitiegenoten afstand hebben genomen van de SDA. Ook de door Silajdžić geleide SBiH heeft laten doorschemeren een alliantie met de nieuwe SDP te willen aangaan, al heeft zij zich in de RS nog samen met de SDA laten registreren voor de verkiezingen van 2000. Het verval van SDA en KCDBiH zou kunnen worden versneld door het aftreden van SDA-leider Izetbegović als lid van het Bosnische presidium en/of partijvoorzitter, waardoor een machtsstrijd binnen de grootste Moslim-partij zou kunnen uitbreken. Izetbegović geldt als het enige bindmiddel van de intern ernstig verdeelde SDA, waar achter de schermen Hasan Čengić, Ejup Ganić en Edhem Bicakčić elkaar de erfenis betwisten.

Economie en bankwezen

Op economisch vlak heeft de internationale gemeenschap (lees: OHR) in 1999 veel activiteiten ontplooid. Diverse wetten werden door de betreffende parlementen "gedrukt" of eenvoudig opgelegd. Onder meer zijn op deze manier wetten over privatiseringen, eigendomsrechten, Centrale Bank, gezamenlijke munt (de Konvertibilnih Marka – KM) van kracht geworden. Tot nu toe heeft dit echter niet geleid tot een wederopleving van de Bosnische economie. Deze draait voornamelijk op buitenlandse financiële hulp (Donorconferenties) en internationale hulporganisaties. Buitenlandse investeringen blijven laag, aangezien investeerders wachten op uitvoering van de investeringswetten en omdat corruptie, nepotisme en misdaad nadrukkelijk aanwezig zijn. In de RS zijn nauwelijks investeringen waarneembaar. Een ander probleem is de zwakheid en het gebrek aan kapitaal bij de banksector. Hierdoor kan ook intern geen financiële impuls gegeven worden aan de economie.



10 KM-biljet met links MKF-uitvoering en rechts RS-uitvoering

De privatiseringen blijven een bron van zorg. De Moslim-machthebbers verzetten zich hiertegen en in de Kroatische gebieden hebben privatiseringen plaatsgevonden zonder voldoende "doorzichtigheid". Hierdoor zijn veel voormalige staatsbedrijven goedkoop in handen gekomen van lokale politici, zodat enkelen zich aanzienlijk verrijkt hebben, terwijl bij de meerderheid van de bevolking nog altijd een gebrek aan financiële middelen heerst. De privatiseringen in de RS zijn nauwelijks van de grond gekomen en ook hier dreigen lokale nationalistische politici de grootste "buit" te behalen. Bovendien blijft de hechte banden tussen de georganiseerde misdaad en de (locale) politieke leiders een bron van zorg. Er bestaan verder nog altijd problemen met de belastinginning. Met name aan de "grenzen tussen de entiteiten" wordt illegaal invoerbelasting geheven. Ook de in- en uitvoerrechten aan de grens met Kroatië verdwijnen meestal in de zakken van lokale bestuurders, waardoor de MKF-regering nauwelijks over inkomsten beschikt. Ondanks internationale beloften aan de Dodik-regering voor een gelijke ver-



deling van de projecten over de beide entiteiten komt het gros van de internationale hulp nog altijd ten goede aan de MKF.

Gelet op de magere macro-economische indicatoren (inkomen van 1900 DM per jaar per hoofd van de bevolking, een werkloosheid van ongeveer 50% [sommige bronnen stellen dit cijfer zelfs op 70%], lage salarissen en pensioenen), ziet de toekomstige economische ontwikkeling van Bosnië-Herzegovina er slecht uit. Ondanks enorme internationale donaties is er geen zicht op een zichzelf bedruppende micro-economie in Bosnië-Herzegovina. De arbeidsonrust in Bosnië-Herzegovina lijkt dan ook toe te nemen. Met name in de MKF zijn de vakbonden actief en zetten met acties hun eisen voor welvaartsverbetering kracht bij. In oktober 1999 werd in Sarajevo al een landelijk demonstratie gehouden en voor de lente van 2000 heeft vakbondsleider Sulejman Hrlje grotere acties aangekondigd. De eisen richten zich met name op een sneller en doorzichtiger privatiseringsbeleid en betere kansen voor arbeiders op dit gebied. Vakbondsleiders waarschuwen voor een ineenstorting van de economie in 2000.

Samengevat kan worden gesteld dat er een gebrek aan liquide middelen blijft bestaan, waardoor noodzakelijke investeringen uitblijven. Het privatiseringsproces blijft traag en te ondoorzichtig verlopen, waarbij mono-etnische partijen een dubieuze rol spelen. De teruglopende internationale hulpfondsen en achteruit gaande economie vergroot de mogelijkheid van sociale onrust, hetgeen de aanhang van de traditionele nationalistische partijen zal verminderen. Slechts een daadkrachtige hervormingsregering, gecombineerd met internationaal toezicht, internationale financiële investeringen en een transparant privatiseringsproces kunnen zorgen voor een wederopleving van de economie. Vast staat ook dat het stimuleren van onderwijs, scholing van personeel en training van organisaties op de lange termijn eveneens van doorslaggevende betekenis zullen zijn voor een gunstige ontwikkeling van de economie en maatschappij.

Vluchtelingenterugkeer

Volgens cijfers van UNHCR blijft het aantal teruggekeerde vluchtelingen en ontheemden achterlopen bij de verwachtingen. Bijna vijf jaar na beëindiging van de oorlogshandelingen hebben nog altijd ongeveer 1.600.000 personen (inclusief 800.000 intern ontheemden) niet kunnen of willen terugkeren naar hun voormalige woonplaatsen. Voor ongeveer 400.000 is inmiddels een oplossing gevonden, maar 1.200.000 vluchtelingen wachten nog op een permanente oplossing van hun probleem. Met name in de FRJ (Serviërs) en Kroatië (Kroaten) bevinden zich nog grote groepen vluchtelingen. Per december 1999 waren 349.969 vluchtelingen uit het buitenland teruggekeerd en hadden 295.991 in Bosnië-Herzegovina verblijvende ontheemden hun voormalige woonplaatsen weer bereikt. Opmerkelijk is dat de terugkeer van in het buitenland verblijvende vluchtelingen drastisch is afgenomen (van 110.000 in 1998 naar 31.650 in 1999). Dit lijkt erop te wijzen dat de Bosnische vluchtelingen hun draai hebben gevonden in hun gastland en niet meer terug willen naar hun moederland. Hierbij gaat het met name om de goed opgeleide, onbevooroordeelde middenklasse, een groep die node zal worden gemist bij het transitieproces naar een markteconomisch en democratisch Bosnië-Herzegovina.

Vooraf terugkeer naar zogenaamde "minderheidsgebieden", d.w.z. gebieden waar de eigen bevolkingsgroep in de minderheid is, blijft laag. In 1999 keerden 27.987 minderheden terug naar de MKF (5.631 Moslims, 8.337 Kroaten en 14.019 Serviërs) en 13.020 minderheden naar de RS (11.668 Moslims en 1.352 Kroaten). De Kroaten en Serviërs hanteren bij hun verzet tegen terugkeer naar "hun" gebieden argumenten als de lokale veiligheidssituatie en het gebrek aan werkgelegenheid en woonruimte. Naast de Kroaten en Serviërs, werken ook (locale) Moslim-autoriteiten niet altijd mee. Dat houdt rechtstreeks verband met het feit dat de mono-etnische partijen hun machtspositie vooral baseren op het in stand houden van vrees voor de andere bevolkingsgroepen en derhalve niet gebaat zijn bij een herstel van de vooroorlogse etnische verhoudingen. Met name voor de Moslims, die zichzelf nog steeds graag presenteren als de slachtoffers van de oorlog, is het soms pijnlijk als zij eveneens worden beschuldigd van obstructie van het proces van terugkeer.

Een nieuwe trend is wel de afname van openlijke gewelddadigheden in de voormalige "hot spots". De terugkeer van minderheden lijkt te worden geaccepteerd (zeker omdat daar vaak een financiële beloning voor de lokale autoriteiten tegenover staat), zolang de etnische balans in de bewuste strategische



gebieden niet in gevaar wordt gebracht. De werving van vertegenwoordigers van de minderheden blijft echter achterlopen bij de verwachtingen, hetgeen de vluchtelingenterugkeer belemmert. Ook het feit dat de toezeggingen van donors voor steungelden teruglopen, remt de terugkeer van vluchtelingen. Opgemerkt moet worden dat een groot aantal mensen uit veiligheids- en sociaal-economische redenen niet wil terugkeren naar Bosnië-Herzegovina en zeker niet naar "minderheidsgebieden". Indien men terugkeert, is dat vaak uitsluitend om (met internationaal geld herbouwde) bezittingen te claimen, vervolgens te verkopen en terug te keren naar "meerderheidsgebieden" of westerse landen. Indicatief hiervoor is het geringe aantal (en steeds verder dalende) registraties in het buitenland bij de recente verkiezingen.

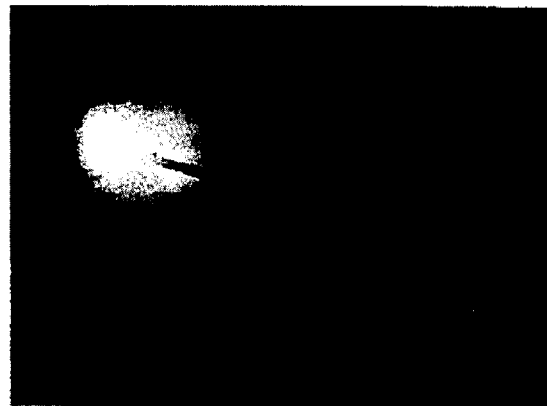
De vluchtelingensituatie werd (verder) gecompliceerd door de Kosovo-crisis, waardoor ruim 25.000 uit de Sandzak en Kosovo afkomstige moslimvluchtelingen hun heil zochten in Bosnië-Herzegovina (met name in Sarajevo). Ruim 35.000 Serviërs arriveerden daarnaast vanuit de FRJ in het Servische deel van Bosnië-Herzegovina. Daarom zal de internationale gemeenschap zich de komende jaren hard moeten maken voor de terugkeer van vluchtelingen, in het bijzonder naar de minderheidsgebieden in Bosnië-Herzegovina en de buurlanden FRJ en Kroatië.

Militaire situatie en legerhervormingen

De militaire veiligheidstoestand in Bosnië-Herzegovina is stabiel. De militaire bepalingen van het Dayton-akkoord worden door de legers van beide entiteiten redelijk nageleefd. Hiervoor is de aanwezigheid van SFOR nadrukkelijk voorwaardenscheppend.

Op enkele punten is sprake van enige vooruitgang. Zo verloopt het ontminningsproject gestaag en valt lichte verbetering te melden met betrekking tot het Permanent Comité voor Militaire Zaken (Standing Committee on Military Matters - SCMM). Met enige regelmaat komt dit comité bijeen en coördineert de militaire zaken in beide entiteiten. Toch blijft over de rol van het SCMM fundamenteel verschil van mening bestaan. Terwijl de Serviërs hieraan uitsluitend een coördinerende en consultatieve rol toedichten, wensen de Moslims (en de internationale gemeenschap) de bevoegdheden van het SCMM uit te breiden tot een soort Opperste Defensie Raad met commanderende bevoegdheden. Pogingen om een gezamenlijk leger te vormen of om beide legers (VRS en VFBiH) onder gemeenschappelijk commando te plaatsen worden door de Serviërs als strijdig met het Dayton-akkoord van de hand gewezen. De Kroaten zien meer in een algehele demilitarisering van Bosnië-Herzegovina, maar dit stuit weer op verzet van de Moslims.

De laatste maanden heeft bij de strijdkrachten van beide entiteiten (onder druk van de internationale gemeenschap en de slechte economische situatie) een reductie van 15% plaatsgevonden. Deze reductie is op 31 december 1999 afgerond en de betrokken partijen hebben verklaard tevreden te zijn met de bereikte resultaten. Toch is het lastig aan de opgegeven reducties eenduidige conclusies te verbinden. Vooral het ontbreken van heldere criteria bemoeilijkt dit proces. Inmiddels heeft de internationale gemeenschap voor het jaar 2000 wederom opgeroepen tot een reductie van de strijdkrachten met 15%. Een andere belangrijke ontwikkeling was de door de Brcko-arbitrage commissie opgelegde demilitarisatie van Brcko. Dit proces is inmiddels vrijwel voltooid.



Artillerie eenheid VRS tijdens een oefening

De slechte economische situatie in Bosnië-Herzegovina legt beperkingen op aan de mogelijkheden van de strijdkrachten. Zo is nauwelijks geld beschikbaar voor de vervanging/modernisering van verouderd materieel en heeft de beperkte oefencapaciteit de inzetbaarheid van alle legers aangetast. De HVO heeft daarnaast te kampen met teruglopende inkomsten van haar belangrijkste sponsor: Kroatië.



De slechte economische toestand in de RS, gecombineerd met de resultaten van het internationale *Train & Equip* programma (dat vooral ten goede van de ARBiH is gekomen) en gevoegd bij de resultaten van het *Arms Control Agreement* (de VRS moest veel zwaar materieel inleveren), heeft er voor gezorgd dat de machtsbalans, die ten tijde van de ondertekening van het Dayton-akkoord nog in het voordeel van de VRS uitviel, inmiddels richting VFBiH is verschoven. Echter op papier is het federatieve leger wellicht sterker dan de VRS, maar kritische succesfactor hierbij is de mate waarin de legers van beide samenstellende delen van de VFBiH ook in crisistijd erin slagen met elkaar samen te werken. Immers, het Dayton-akkoord heeft de strijdkrachten van de Moslims (ARBiH) en Kroaten (HVO) gedwongen in federaal verband op te gaan, maar in de praktijk blijkt de verhouding nog steeds gekenmerkt door een groot onderling wantrouwen. De VFBiH zal in crisisomstandigheden naar verwachting dan ook niet of nauwelijks als eenheid functioneren.

De invloed van de nationalistische politieke partijen op de strijdkrachten is nog steeds groot. Het blijkt een bijzonder moeizaam proces de wederzijdse beïnvloeding van (locale) politieke en militaire leiders te doorbreken ("depolitisering" van de strijdkrachten). Deze situatie wordt overigens nog als het minst problematisch ingeschat bij de VRS.

Internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap probeert de stagnatie te doorbreken door steeds meer verantwoordelijkheden in eigen hand te nemen. De afgelopen jaren zijn de bevoegdheden van de Hoge Vertegenwoordiger steeds verder uitgebreid. Hij heeft van die bevoegdheden actief gebruik gemaakt door enkele omstreden wetten (o.a. staatsburgerschap en eigendom) op te leggen en gemeenschappelijke symbolen (o.a. munteenheid, vlag, wapen en nummerborden) te implementeren. Als gevolg van deze ontwikkeling bezit de Hoge Vertegenwoordiger, tegenwoordig de Oostenrijker Wolfgang Petritsch, feitelijk meer macht dan het Bosnische presidium. Tegenstanders van de toegenomen macht van de Hoge Vertegenwoordiger betogen dat hij in zekere zin de "gouverneur" van Bosnië-Herzegovina is geworden.

Bovendien wordt erop gewezen dat de Bosnische partijen door deze ontwikkeling feitelijk van iedere verantwoordelijkheid voor het vredesproces en de wederopbouw van het land worden ontslagen. De internationale gemeenschap bevindt zich in de paradoxale situatie dat zij, hoewel zij eigenlijk steeds meer bevoegdheden zou willen overdragen aan de Bosnische politici, in de praktijk steeds meer bevoegdheden in eigen hand moet nemen. Dat is des te meer verontrustend omdat blijkt dat deze partijen, ondanks de verbale disputen, elkaar uitstekend blijken te kunnen vinden als het kwesies van gemeenschappelijk belang betreft. Vooralsnog is echter de conclusie dat de internationale gemeenschap, wil zij (een schijn van) vooruitgang blijven boeken in het vredesproces, geen andere keus rest dan grootschalig eigen initiatief.

Op alle bestuursniveaus wordt dan ook door de OHR (in samenwerking met overige internationale organisaties als SFOR, UN IPTF, OVSE, UNMIBH, ECMM enz.) de voortgang van de implementatie van het civiele deel van het Dayton-akkoord gecontroleerd. Waar nodig wordt actief geïntervenieerd en zelfs het aanstellen van internationale bestuurders niet geschuwd (o.a. in Brcko, Bugojno, Foca/Srbijne en Drvar). Naast Poplasi en op entiteitsniveau, zijn ook op kantonaal en lokaal niveau diverse bestuurders ontslagen vanwege obstructie van de implementatie van het Dayton-akkoord. In november 1999 werden 29 functionarissen vanwege hun (vermeende) anti-Dayton praktijken door de Hoge Vertegenwoordiger uit hun ambt gezet.



Hoge Vertegenwoordiger Wolfgang Petritsch



Opmerkelijk is dat de Hoge Vertegenwoordiger kritiek op alle drie de conflictpartijen heeft uitgeoefend. Waar in het verleden vooral de Serviërs (terecht) het voornaamste mikpunt van kritiek waren, worden nu ook de Kroaten en zelfs Moslims bekritiseerd voor het gebrek aan vooruitgang van het integratieproces. Dat illustreert het feit dat OHR een onpartijdige rol in het conflict wil spelen, maar eveneens dat het vredesproces nauwelijks door de partijen gedragen wordt en slechts door een combinatie van politieke en militaire druk, alsmede economische hulp in leven kan worden gehouden. Het optreden van de Hoge Vertegenwoordiger is inmiddels ten dele overgenomen door een andere internationale organisatie, de OVSE-missie in Bosnië-Herzegovina, welke toezicht houdt op de verkiezingen en de implementatie van de resultaten hiervan. Voorlopig is niet te verwachten dat de internationale gemeenschap haar activiteiten in Bosnië-Herzegovina aanzienlijk zal kunnen reduceren.

Positieve ontwikkelingen

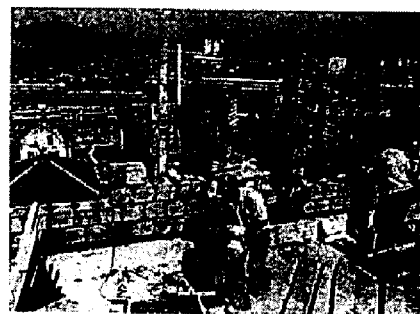
De reductie van de strijdkrachten met 15% is niet op noemenswaardig verzet gestuit, terwijl de militaire bepalingen overeenkomstig het Dayton-akkoord nagenoeg zijn uitgevoerd. Er werd een voorzichtig begin gemaakt met het loskoppelen van de belangenverstrengeling tussen de politiek en de strijdkrachten. In alle kantons van de MKF is een multi-etnische politie actief, die wat de RS betreft in Brcko navolging heeft gekregen. Er is sprake van een gezamenlijke multi-etnische grenspolitie (SBS) in oprichting, die volgens plan de aan corruptie onderhevige douaneactiviteiten van de diverse bevolkingsgroepen moet overnemen. Opmerkelijk was dat opiniepeilingen van SFOR in juni 1999 uitwezen dat ruim 65% van de ondervraagden van mening was dat de internationale gemeenschap een belangrijke bijdrage levert aan de toekomst voor Bosnië-Herzegovina.

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen in het afgelopen jaar was de constatering dat een aantal oorlogsmisdadigers (PIFWC's) werd gearresteerd en overgebracht naar Den Haag, zonder dat dit tot grote onrust onder de bevolking leidde. Zelfs na de arrestaties van prominente Bosnisch-Servische politici en militairen bleven gewelddadige protestacties van de kant van de Servische bevolking uit. De nationalistische politici tekenden slechts formeel protest aan. Het lijkt erop dat de RS rijp is voor de arrestatie van de twee belangrijkste gezochte oorlogsmisdadigers, ex-'president' Radovan Karadzic en voormalig legerleider Ratko Mladic.

Externe ontwikkelingen hebben ook een positief effect gehad op de situatie in Bosnië-Herzegovina. Het Kosovo-conflict heeft geleid tot een verder isolement van Belgrado. Daardoor, en door de desolate toestand, is de invloed van Joegoslavië op de RS verminderd. Het overlijden van de Kroatische president Tudjman en de verkiezingsnederlaag van zijn HDZ heeft uitgemondd in een machtswisseling in Zagreb, waardoor de banden met de Bosnische Kroaten ter discussie staan.

Conclusie/voorzicht

De inspanningen van de internationale gemeenschap in Bosnië-Herzegovina hebben, ondanks een aanzienlijke intensivering en enkele kleinere successen, nog niet geleid tot het gewenste resultaat. Ook de komende verkiezingen zullen niet leiden tot een definitieve doorbreking van de macht van de nationalistische partijen. Van een multi-etnisch, geïntegreerd Bosnië-Herzegovina zal vooralsnog geen sprake zijn. Terwijl aanvankelijk gedacht werd dat het land na een relatief korte overgangperiode (2 tot 5 jaar) weer zou gaan functioneren, moet men er op dit moment rekening mee houden dat er één tot twee generaties nodig zullen zijn alvorens de partijen bereid zullen zijn weer naast en door elkaar te leven in één staat. Bovendien lijkt de bemoeienis van de internationale gemeenschap in Bosnië-Herzegovina van "katalysator" veranderd in essentiële voorwaarde.



Wederopbouw in Sarajevo



De nationalistische krachten en de vrees voor de andere bevolkingsgroepen blijken zeer taai te zijn. Er bestaat onder de bevolking nauwelijks draagvlak voor de internationale ideeën. Een obstakel op weg naar een ideaal Bosnië-Herzegovina blijkt bovendien het "Dayton-akkoord" zelf te zijn. Hoewel dit compromisakkoord als uiteindelijk doel een verenigd en multi-cultureel Bosnië-Herzegovina had, omvat het artikelen en bepalingen die deze doelstelling doorkruisen. In dit opzicht valt te denken aan de ingewikkelde, elkaar controlerende en blokkerende besluitvormingsprocedures, een driedubbel uitgevoerde staatsstructuur, gescheiden legers en. Bijstelling van de letter van "Dayton" is onbespreekbaar, omdat dit aanleiding zou zijn voor een groot aantal onoplosbare disputen. Daarom wordt momenteel, hoewel de tekst van "Dayton" onaangetast blijft, gewerkt aan een sluipende bijstelling van bepalingen die de inter-etnische samenwerking moet stimuleren.