

## Kosovo's toekomstige status: dilemma's op weg naar onafhankelijkheid

Door Dick LEURDIJK <sup>1</sup>

### Inleiding

Op 24 oktober 2005 gaf de Veiligheidsraad het groene licht voor het begin van onderhandelingen over de staatkundige toekomst van Kosovo. In een verklaring zei de Raad, op basis van de bevindingen van een speciale VN-gezant naar de politieke barometer in het gebied, dat weliswaar vooruitgang was gemaakt, maar dat er nog lang geen sprake was van een terugkeer naar normale verhoudingen tussen de gemeenschappen. De politieke leiders van de Albanese meerderheid en de Servische minderheid werden opgeroepen bij de verdere uitbouw van hun verhoudingen bijzondere aandacht te schenken aan de bescherming van minderheden, het proces van decentralisatie, het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden voor de blijvende terugkeer van vluchtelingen, het behoud van de culturele en religieuze erfenis van Kosovo en de bevordering van verzoening, kortom aan de positie van de Servische minderheid. De Raad was niettemin van oordeel dat het nu tijd was om over te gaan naar een volgende fase in de bemoeienissen van de internationale gemeenschap met Kosovo: de start van een politiek proces bedoeld om de toekomstige status van Kosovo te bepalen, zoals voorzien in resolutie 1244 (1999) van de Veiligheidsraad. De Raad stemde in met de voorgenomen benoeming van een Speciale Afgezant die leiding moest geven aan het 'Future Status process', zoals het in het VN-jargon heette. Het onderhandelingsproces moest leiden tot 'een multi-etnisch en democratisch Kosovo, dat de regionale stabiliteit moet versterken'. <sup>2</sup> Eind maart 2007 legde de Finse onderhandelaar Martti Ahtisaari zijn rapport aan de Veiligheidsraad voor, waarin hij voorstelde Kosovo onafhankelijkheid te verlenen, onder de voorwaarde dat zulks, voor een periode van vier maanden, zou gebeuren onder internationaal toezicht (civiel en militair). Darmee verplaatste het zwaartepunt van het politieke debat over de toekomst van Kosovo zich naar de Veiligheidsraad van de VN, waar zich onmiddellijk een impasse aftekende tussen voor- en tegenstanders van een onafhankelijk Kosovo. Opnieuw werd een extra onderhandelingsronde ingelast, in de hoop alsnog in het najaar van 2007 wel tot een keuze te kunnen komen.

In deze neschouwing wordt nader ingegaan op de achtergronden van de keuze voor 'voorwaardelijke onafhankelijkheid', ten koste van alternatieve opties als de reïntegratie van Kosovo in Servie of een voortgezet internationaal bestuur. Het voorstel om te komen tot 'voorwaardelijke onafhankelijkheid' was de voorlopige uitkomst van een unieke, complexe en langdurige overgangsregeling waarvoor in 1999 de grondslag was gelegd in een resolutie van de Veiligheidsraad, na afloop van het militaire optreden van de NAVO tegen de toenmalige president van het voormalige Joegoslavië, Slobodan Milosevic. Gepoogd wordt de achtergronden te schetsen van het proces dat duidelijkheid moest scheppen over de toekomstige status van Kosovo, al dan niet binnen de staatkundige verhoudingen van de relatie met het 'moederland', Servie. <sup>3</sup> De vraag is inmiddels niet alleen of onafhankelijkheid onvermijdelijk is als uitkomst van het zg. 'Future Status process', maar ook wat een

---

<sup>1</sup> Dick Leurdiijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag. Enkele jaren geleden publiceerde hij, samen met Dick Zandee: 'Kosovo. Van crisis tot crisis', Instituut Clingendael, november 1999, en 'Kosovo: From Crisis to Crisis', Aldershot, 2001.

<sup>2</sup> Statement by the President of the Security Council, S/PRST/2005/51, 24 October 2005.

<sup>3</sup> Achtereenvolgens maakte Kosovo in de hier beschreven periode formeel deel uit van de 'voormalige republiek Joegoslavië', de Unie van Servie en Montenegro en Servie.

definitieve keuze voor onafhankelijkheid, dan wel nieuw uitstel van het definitieve besluit, voor gevolgen kan hebben voor de stabiliteit in Kosovo en in de regio – acht jaar na het akkoord over een overgangsregeling voor Kosovo dat de weg effende voor de komst van een VN-bestuur en een multinationale troepenmacht onder leiding van de NAVO naar de regio. De regeling van de kwestie-Kosovo, als sluitstuk van de desintegratie van de voormalige Joegoslavische Republiek, dreigt nu de opmaat te worden voor weer een nieuwe ronde van geweld op de Balkan.

#### Resolutie 1244: kader voor overgangsregeling

Met het besluit om de toekomstige status van Kosovo te gaan bepalen, greep de Raad terug op resolutie 1244 van 10 juni 1999. Met de aanvaarding van die resolutie kwam een eind aan een maandenlange campagne van luchtaanvallen door de NAVO op militaire en para-militaire eenheden van de Joegoslavische President Slobodan Milosevic. Uiteindelijk stemde Milosevic in met de voorwaarden waaronder de NAVO bereid was een eind te maken aan operatie 'Allied Force'. Deze voorzagen onder meer in de algehele terugtrekking van militairen, politie en bestuurlijke autoriteiten van het regiem in Belgrado uit de provincie Kosovo. Het daardoor ontstane bestuurlijke vacuum zou worden opgevuld door de komst van 'internationale civiele en veiligheidspresenties' in Kosovo, met elk een apart takenpakket. Daarmee werd de basis gelegd voor de ontplooiing van een door de NAVO aangestuurde internationale troepenmacht (KFOR) en de opzet van een door de VN uitgeoefend bestuur over Kosovo (de 'United Nations Mission in Kosovo, UNMIK) voor de duur van de uitvoering van resolutie 1244. De internationale civiele autoriteit zou in heel Kosovo alle wetgevende, uitvoerende en juridische macht uitoefenen. UNMIK zou voorzien in een overgangsbestuur, 'under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo'.<sup>4</sup> Als belangrijkste taken voor de 'internationale civiele aanwezigheid' werden o.m. genoemd de bevordering van substantiële autonomie en zelfbestuur in Kosovo, hangende een definitieve politieke regeling van de kwestie-Kosovo; de uitoefening van bestuurlijke functies en het uitoefenen van toezicht op de ontwikkeling van voorlopige instellingen voor democratisch en autonoom zelfbestuur, met inbegrip van het houden van verkiezingen, en ook het op gang brengen van een politiek proces bedoeld om de toekomstige status van Kosovo vast te stellen.

Kort samengevat, kreeg UNMIK daarmee een reeks verantwoordelijkheden als uitvoerend interimbestuurder, als vormgever van 'substantiële autonomie' en 'voorlopige instellingen voor democratisch en autonoom zelfbestuur', en als gangmaker van een proces dat Kosovo's toekomstige status moest bepalen. Concreet betekende een en ander dat 'All legislative and executive authority with respect to Kosovo, including the administration of the judiciary, is vested in UNMIK and is exercised by the Special Representative of the Secretary-General'. UNMIK kwam aan het hoofd te staan van een bestuur dat, op basis van een arbeidsverdeling met andere internationale organisaties, uit vier pijlers bestond: de VN werd verantwoordelijk voor het bestuur en politie en justitie, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) voor democratisering en de opbouw van democratische instellingen en de Europese Unie (EU) voor de economische wederopbouw.

---

<sup>4</sup> S/RES/1244 (1999), 10 June 1999.

Terwijl UNMIK duidelijk bedoeld was als een overgangsregeling, hangende een definitief besluit over de toekomstige status van Kosovo, werd UNMIK ook opgedragen al vast te werken aan de opbouw van een vorm van zelfbestuur voor Kosovo, waarbij de bevolking ervaring kon opdoen met, zoals het heette, 'substantiele autonomie' en 'voorlopige instellingen voor democratisch en autonoom zelfbestuur'. Daarmee legde resolutie 1244 de basis voor een tweetal trajecten in de overgangsfase als opmaat voor nieuwe politieke verhoudingen in de toekomst: enerzijds de totstandkoming, via verkiezingen, van 'Provisional Institutions of Self Government' (PISG), zoals het parlement (een nationale assemblee), de regering, en het Presidentschap, en anderzijds het zg 'Standards for Status' proces, waarbij de Kosovaren werd voorgehouden dat het overleg over de toekomstige status van Kosovo pas dan kon beginnen als eerst voldaan was aan een aantal eisen ('standaarden') op een achttal gebieden, zoals democratisering, de vestiging van een rechtsstaat ('the rule of law'), etnische tolerantie, vrijheid van beweging, eerbiediging van de rechten van minderheden, de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, de eerbiediging van mensen- en eigendomsrechten en de opbouw van de economie (o.a. privatisering). Daarmee probeerde de VN de Kosovaren onder druk te zetten om serieus te werken aan nieuwe verhoudingen. Tezelfdertijd werd daarmee, zeker vanuit de optiek van de Albanese meerderheid, de kwestie van de toekomstige status van Kosovo op de lange baan geschoven. De onrust onder de Albanese meerderheid nam geleidelijk aan toe. In maart 2004 kwam het tot een uitbarsting van geweld, waarbij rellen in heel Kosovo, met aanvallen op Serviërs en andere minderheden, leidden tot 19 doden, 900 gewonden, de vernieling van Servische kerken en kloosters, en nieuwe stromen vluchtelingen. Medio 2005 signaleerde VN-bestuurder Soren Jessen-Petersen in een tussentijdse rapportage een vertraging in het politieke proces, waarvoor hij drie redenen zag: het gebrek aan serieuze betrokkenheid aan de kant van het Kosovo-Albanese leiderschap, m.n. om de positie van de Servische minderheid serieus te nemen bij kwesties als de terugkeer van gevluchte Serviërs, de vrijheid van beweging, en het proces van decentralisatie (dat de Servische minderheid ook een volwaardige plaats in het politieke bestel moest garanderen met toereikende medezeggenschap in gemeentes met een Servische meerderheid); de opstelling van de regering in Belgrado, die Serviërs in Kosovo ontraadde actief deel te nemen aan het politieke proces in Kosovo, hetgeen hun kansen op vooruitgang belemmerde; en, tenslotte, het vooruitzicht van de gesprekken over de toekomstige status van Kosovo dat steeds meer de verhoudingen tussen de gemeenschappen bepaalde, zoals bij de discussie over decentralisatie, waarbij het vooral over de machtsdeling tussen beide gemeenschappen ging. In deze fase lagen de verhoudingen al even onwrikbaar vast als na het uitkomen van het rapport van Ahtisaari. De Albanen wilden onmiddellijke en onvoorwaardelijke onafhankelijkheid<sup>5</sup> De Serviërs in Kosovo vonden dat Kosovo deel moest blijven uitmaken van Servië, volgens de formule 'meer dan autonomie, maar minder dan onafhankelijkheid.'. Volgens deze benadering mocht Kosovo weliswaar een eigen parlement., regering, president, politie en munt hebben, maar onder geen beding onafhankelijk worden. Vuk Draskovic, de toenmalige minister van buitenlandse zaken van Servië zei bijv.: 'Geen enkele Servisch politicus zal ooit een document tekenen dat voorziet in de onafhankelijkheid van Kosovo. () Het zou de ziel uit Servië rukken'. Hij waarschuwde toen al dat indien Kosovo onafhankelijk zou worden, dat tot onrust zou leiden in Servië, Macedonië, Bosnië en Herzegovina (bijv het uitroepen van de onafhankelijkheid door de Republika Serpska) en in Albanië.

De rellen in maart 2004 leidden tot zware kritiek op zowel KFOR, omdat de troepenmacht het geweld niet had weten te voorkomen, als op UNMIK, met als voornaamste argument dat de VN te lang onzekerheid liet bestaan over de toekomstige status van Kosovo. De benoeming

---

<sup>5</sup> In juni 2005 nog voorspelde premier Kosumi nog dat zijn land in juli 2006 onafhankelijk zou zijn.

van Kai Eide tot afgezant van VN-Secretaris-Generaal voor de 'Standards Review' was een direct gevolg van de gebeurtenissen in maart 2004. Daarmee kwam de discussie over de status van Kosovo in een stroomversnelling. Op 19 mei 2005 gaf Nicholas Burns, na overleg in het kader van de G8 en de Contact Groep, tijdens een lezing in Washington, aan binnen welke randvoorwaarden het 'status process' op gang moest worden gebracht. Het zou onder leiding van een Europeaan moeten komen te staan, met een Amerikaan als plaatsvervanger. De precieze vorm van het overleg zou nog moeten worden bepaald. Hoewel geen specifieke uitkomst van de onderhandelingen werd vastgesteld, zou de regeling wel in drie essentiële elementen moeten voorzien: de onderhandelingen dienen een dialoog tussen Belgrado en Pristina te omvatten, de Serviërs en andere minderheidsgroepen in Kosovo spelen een rol in het proces en alle partijen worden geacht zich constructief op te stellen en het proces niet te dwarsbomen. Bovendien, zei Burns, had de Contact Groep een aantal uitgangspunten geformuleerd voor het overleg: geen terugkeer naar de situatie van voor maart 1999, de definitieve status van Kosovo zou de regionale stabiliteit moeten vergroten en zou moeten bijdragen aan de 'Euro-Atlantische integratie' van de Balkan. De definitieve status van Kosovo moest voorts zijn gebaseerd op een multi-etnische samenleving met het volledig respecteren van mensenrechten, met inbegrip van het recht van alle vluchtelingen en ontheemden om in veiligheid naar hun huis terug te keren; moest constitutionele garanties bieden voor de veiligheid van minderheden; moest voorzien in mechanismen om de strijd aan te binden met de georganiseerde misdaad en terrorisme; en moest speciale waarborgen omvatten voor de bescherming van de culturele en religieuze erfenis. En tenslotte had de Contact Groep de partijen voorgesteld dat de definitieve status de grenzen van Kosovo niet mocht wijzigen, hetzij door opdeling of via een nieuwe unie van Kosovo met ongeacht welk ander land of deel ervan, na de vaststelling van Kosovo's status; dat de territoriale integriteit van alle landen in de regio moest worden gerespecteerd; dat Kosovo zich zowel politiek als economisch blijvend kon ontwikkelen; en dat Kosovo geen bedreiging voor de veiligheid van zijn burens mocht vormen. Ook werd ervan uit gegaan dat zowel de VN als de NAVO betrokken zouden blijven nadat overeenstemming was bereikt over de regeling van de status. De botsingen in maart 2004 tussen Albanezen en Serviërs werden gezien als een 'wake up call' en leidden, zoals gezegd, tot een stroomversnelling in het politieke proces, onder meer uitmondend in de aanstelling van VN-gezant Kai Eide, om een onderzoek in te stellen naar de stand van zaken in Kosovo. Zijn bevindingen, die hij op 24 oktober 2005 presenteerde, stemden niet optimistisch. De situatie op het gebied van de inter-etnische verhoudingen, aldus Eide, 'is nog heel slecht, ondanks verbeteringen in het afgelopen jaar'. Hij repte van etnisch geweld, inbreuken op de vrijheid van beweging, straffeloosheid en een 'langzaam verlopend of zelfs stilliggend proces van terugkeer van vluchtelingen'. Zijn conclusie was onontkoombaar: het overleg over de toekomst van Kosovo moest beginnen; verder uitstel zou de zaak geen goed doen.

Het was deze aanbeveling die de Veiligheidsraad in oktober 2005 overnam: '...het is tijd om over te gaan naar de volgende fase van het politieke proces', aldus de verklaring van de voorzitter. Kort daarna werd Marri Ahtisaari belast met de opdracht aanbevelingen te doen omtrent de toekomstige status van Kosovo en deze aan de Veiligheidsraad voor te leggen voor verdere besluitvorming. De aanstelling van Ahtisaari, voormalig president van Finland, lag in het verlengde van talrijke diplomatieke functies die hij al had vervuld bij het oplossen van internationale crisissituaties.<sup>6</sup> Anderzijds was de benoeming omstreden, omdat bekend was dat hij voorstander was van 'voorwaardelijke onafhankelijkheid' voor Kosovo (dwz onafhankelijkheid met behoud van een vorm van internationaal toezicht). Dat was voor Servie

---

<sup>6</sup> SG/A/955, BIO/3714, Biographical Note, DPI, 15 November 2005.

onaanvaardbaar, een opvatting die de Servische premier, Vojislav Kostunica, in oktober 2005 nog eens in krachtige bewoordingen in de Veiligheidsraad herhaalde. Na ruim een jaar van moeizame besprekingen, waarbij hij vaak op bilaterale basis met de beide partijen overleg voerde, presenteerde de Finse diplomaat eind maart 2007 zijn rapport aan de Veiligheidsraad, met het voorstel Kosovo onafhankelijkheid te verlenen.<sup>7</sup>

Het voorstel van Ahtisaari

Eind maart 2007 bood Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon het rapport van Ahtisaari, compleet met het 'Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement', aan de leden van de Veiligheidsraad aan.<sup>8</sup> Ahtisaari schreef dat het hem, na een jaar van gesprekken en onderhandelingen, duidelijk was geworden dat partijen het niet eens konden worden over de toekomstige status van Kosovo. Beide partijen hadden steeds weer 'hun categorische, diametraal tegenovergestelde posities' ingenomen: Belgrado eiste Kosovo's autonomie binnen Servie op, terwijl Pristina met niet minder genoegen nam dan onafhankelijkheid. Hij meende dan ook dat 'het onderhandelingspotentieel om een wederzijds aanvaardbare uitkomst over Kosovo's status tot stand te brengen, is uitgeput', om eraan toe te voegen dat 'No amount of additional talks, whatever the format, will overcome this impasse'. Tegelijkertijd was het voor hem duidelijk dat de status quo niet kon voortduren: 'Onzekerheid over de toekomstige status is een belangrijke hinderpaal geworden voor Kosovo's democratische ontwikkeling, 'accountability', economisch herstel en inter-etnische verzoening. Deze onzekerheid leidt slechts tot verdere stagnatie, polarisering van de gemeenschappen en mondt uit in sociale en politieke onrust.' Deze overwegingen brachten Ahtisaari tot de conclusie dat 'de enige levensvatbare optie voor Kosovo onafhankelijkheid is', zij het aanvankelijk onder internationaal toezicht. Daarmee wees hij de 'reintegratie [van Kosovo] in Servie' en een 'voortgezet internationaal bestuur' over Kosovo van de hand. Omdat Kosovo zelf nog niet in staat was om de problemen van de bescherming van minderheden, de democratische ontwikkeling, het economisch herstel en de maatschappelijke verzoening aan te pakken, bleef voorshands betrokkenheid en toezicht van de internationale gemeenschap noodzakelijk, vooral met het oog op de noodzaak 'de bescherming van Kosovo's meest kwetsbare groeperingen en hun deelneming aan het openbare leven te verbeteren'. Terwijl Ahtisaari deze betrokkenheid slechts zag voor een beginperiode, zouden de 'intensieve betrokkenheid' van de 'internationale presenties' vooral toegespitst moeten worden op kritische terreinen als gemeenschapsrechten, decentralisatie, de bescherming van de Servisch Orthodoxe Kerk en het rechtsstelsel. Tenslotte zette Ahtisaari de kwestie-Kosovo neer als een uniek geval:

'Kosovo is een uniek geval dat een unieke oplossing vereist. Het schept geen precedent voor andere niet opgeloste conflicten.. Door resolutie 1244 (1999) unaniem te aanvaarden, reageerde de Veiligheidsraad op Milosevic' optreden in Kosovo door Servie een rol in het bestuur te ontfangen, door Kosovo onder tijdelijke bestuur van de Verenigde Naties te plaatsen en door een politiek proces te starten met het doel de toekomst van Kosovo te bepalen. De combinatie van deze factoren maken Kosovo's omstandigheden uniek.'

Aan het slot van zijn 'aanbiedingsbrief' wees Ahtisaari er nog eens op dat zijn aanbeveling inzake onafhankelijkheid, aanvankelijk onder toezicht van de internationale gemeenschap voor de duur van een periode van 120 dagen, mede gebaseerd was op de recente geschiedenis van Kosovo, de 'hedendaagse realiteit' van Kosovo en de noodzaak van politieke en economische stabiliteit in Kosovo. Deze overwegingen mondden uit in het 'Settlement

<sup>7</sup> NRC Handelsblad, 25 oktober 2005.

<sup>8</sup> S/2007/168, 26 March 2007.

proposal', dat diende als grondslag voor de onafhankelijkheid. In een annex bij zijn rapport vatte Ahtisaari de belangrijkste bepalingen van het 'Alomvattende voorstel voor de regeling van de status van Kosovo' in drie A-4tjes samen, daar waar het eigenlijke voorstel 60 pagina's omvatte. Het voorstel voor een regeling behelsde gedetailleerde maatregelen gericht op de bevordering en bescherming van de rechten van de gemeenschappen, de decentralisatie van het bestuur en het behoud en de bescherming van het culturele en religieuze erfgoed in Kosovo. Voorts schreef de regeling constitutionele, economische en veiligheidsbepalingen voor, allemaal gericht op het bereiken van een multi-etnisch, democratisch en welvarend Kosovo. En tenslotte voorzag de regeling in een mandaat voor een toekomstige internationale civiele en militaire presentie in Kosovo om toe te zien op de implementatie van de regeling en de autoriteiten in Kosovo bij te staan bij het verzekeren van vrede en stabiliteit in heel Kosovo.

De belangrijkste bepalingen komen op het volgende neer:

- *Het bestuur*: Kosovo wordt een multi-etnische samenleving, democratisch bestuurd, met respect voor de rechtsstaat, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Deze beginselen worden vastgelegd in een nieuwe grondwet. Kosovo heeft het recht om internationale overeenkomsten aan te gaan, inclusief het recht op lidmaatschap van internationale organisaties.
- *De rechten van gemeenschappen*: Wat betreft de bescherming van de rechten van gemeenschappen voorziet het plan in de regeling van kwesties als cultuur, talen, onderwijs en symbolen. Kosovo heeft eigen nationale symbolen zoals een vlag. Het Albanees en Servisch worden de twee officiële talen van Kosovo. Om een adequate vertegenwoordiging van de verschillende gemeenschappen in het openbare leven te garanderen, voorziet het plan in regelingen die de aanwezigheid van minderheidsgroepen in sleutelinstellingen, zoals het nationale parlement, garanderen.
- *Decentralisatie*: De uitvoerige bepalingen inzake decentralisatie zijn bedoeld om goed bestuur te bevorderen. Het plan richt zich in het bijzonder op de positie van de Servische gemeenschap in Kosovo, 'die een hoge mate van controle over de eigen zaken zal hebben'. De decentralisatie-elementen voorzien o.a. in grotere gemeentelijke bevoegdheden voor gemeentes met een Servische meerderheid (zoals op het gebied van gezondheidszorg en hoger onderwijs).
- *Het rechtssysteem*: de Regeling bevat bepalingen die ervoor zorgen dat het rechtssysteem onafhankelijk, professioneel en onpartijdig is, en een weerspiegeling vormt van het multi-etnische karakter van Kosovo.
- *Bescherming van het religieuze en culturele erfgoed*. De regeling beklemtoont het belang van het ongestoord functioneren van de Servische Orthodoxe Kerk in Kosovo. Er worden beschermingszones ingesteld rond meer dan 40 belangrijke religieuze en culturele lokaties om het vreedzaam bestaan van deze plekken te garanderen. De NAVO zal ook voorzien in 'extra fysieke veiligheid' voor bepaalde lokaties – totdat de verantwoordelijkheid daarvoor kan worden overgedragen aan de lokale politie.
- *De terugkeer / bescherming van eigendommen*. Alle vluchtelingen en ontheemden hebben het recht op terugkeer naar een plaats van hun keuze, en niet alleen naar hun oorspronkelijke woonplaats, en ze hebben het recht om hun eigendommen op te eisen.
- *Economie*. De Regeling voorziet in specifieke bepalingen om een duurzame economische ontwikkeling van Kosovo te waarborgen.
- *Veiligheid*. De Regeling voorziet in een professionele, multi-etnische en democratische veiligheidssector, onder internationaal toezicht. De politie van Kosovo heeft een eenduidige bevelsketen, met agenten die de etnische samenstelling weerspiegelen van de gemeenschap waarin zij dienen. In gemeenten met een

Servische meerderheid zal de gemeenteraad extra bevoegdheid hebben bij de selectie van de politiecommandant. Binnen een jaar na een voorziene overgangperiode wordt – na de ontbinding van het huidige ‘Kosovo Protection Corps’ - een nieuwe ‘Kosovo Security Force’ in het leven geroepen, met maximaal 2500 man en 800 reservisten.

- *De internationale civiele vertegenwoordiger.* Deze zal de hoogste toezichthoudende autoriteit over de implementatie van de Regeling zijn. Hij/zij zal geen directe rol hebben in het bestuur van Kosovo, maar wel ‘grote correctieve bevoegdheden’ om een succesvolle implementatie te verzekeren. Hij heeft de mogelijkheid om besluiten of wetten van Kosovaarse autoriteiten te annuleren en openbare figuren te straffen en te verwijderen waarvan hij/zij vindt dat hun handelingen onverenigbaar zijn met de Regeling.
- *De Europese missie voor veiligheids- en defensiebeleid.* Deze missie zal op alle gebieden die verband houden met de rechtsstaat een toezichthoudende, begeleidende en adviserende rol spelen. Zij heeft het recht om onafhankelijk ‘gevoelige misdaden’, zoals georganiseerde misdaden, inter-etnische misdaden, financiële misdaden en oorlogsmisdaden te onderzoeken en te vervolgen. De missie zal ook beperkte uitvoerende bevoegdheden hebben, zoals op de terreinen van grens- en relencontrole.
- *De internationale militaire presentie.* Dit zal een door de NAVO geleide militaire missie zijn. Zij zal de huidige taak van KFOR (de ‘Kosovo Force’) voortzetten om in heel Kosovo te zorgen voor ‘een veilige omgeving’ – totdat Kosovo zelf in staat is over de volle breedte de verantwoordelijkheid voor de veiligheid op zich te nemen.
- *Implementatie.* Na het ingaan van de regeling, zal er een overgangperiode van 120 dagen ingaan waarin het bestaande mandaat van UNMIK van kracht blijft. In deze overgangperiode dient het parlement (de ‘Kosovo Assembly’) een nieuwe grondwet en de wetgeving nodig voor de implementatie van de Regeling goed te keuren. Aan het eind van de overgangperiode zal het mandaat van UNMIK verlopen en zal alle wetgevende en uitvoerende autoriteit die aan UNMIK is toegekend, in zijn geheel worden overgedragen aan de autoriteiten van Kosovo, conform de Regeling. Binnen negen maanden na het ingaan van de Regeling zullen er algemene en lokale verkiezingen worden gehouden.<sup>9</sup>

Zonder dat Ahtisaari de term overnam, lag zijn plan geheel in het verlengde van het idee van ‘voorwaardelijke onafhankelijkheid’, zoals dat al eerder was voorgesteld door onder meer de ‘onafhankelijke internationale commissie voor Kosovo’ in haar rapport ‘The Kosovo Report’<sup>10</sup> Uit een vijftal opties (protectoraat, opdeling, volledige onafhankelijkheid, autonomie binnen een democratisch Servie en ‘voowaardelijke onafhankelijkheid’) gaf de commissie al in 2000 duidelijk de voorkeur aan de laatste optie.

#### Vijf opties

Het is interessant om te zien hoe het voorstel van Ahtisaari zich verhoudt tot de vijf mogelijkheden, zoals beschreven in het ‘Kosovo Report’.

#### Protectoraat

Deze optie gaat in wezen uit van de bestaande status quo (het bestuur van Kosovo door UNMIK) en verlengt deze voor onbepaalde tijd. Resolutie 1244 zou van jaar tot jaar worden aangepast, terwijl het VN-bestuur zou proberen de reikwijdte van lokaal en provinciaal zelfbestuur te vergroten, binnen het bestek van voortgezette soevereiniteit van Joegoslavië

---

<sup>9</sup> ‘Main provisions of the Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement’, S/200/168 Annex, 26 March 2007.

<sup>10</sup> <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>

(toen nog de Federale Republiek Joegoslavië) over de provincie. De autonomie en het zelfbestuur, uitgeoefend door (bij lokale en provinciale verkiezingen) gekozen autoriteiten zou naarmate de tijd verstrijkt groeien, terwijl het bereik van UNMIK zou worden teruggebracht. De optie van het protectoraat impliceerde in feit dat, ondanks wat 1244 beloofde, de meerderheids- en minderheidsgemeenschappen in Kosovo eigenlijk nog niet klaar zijn om 'substantial autonomy and self-government' uit te oefenen. Het 1244-regiem mag dat weliswaar beloven, maar die doeleinden kunnen slechts in beperkte mate worden 'geleverd', onder internationaal toezicht van het VN-bestuur. Er is teveel wantrouwen en animositeit tussen de etnische groepen (...) en minderheden blijven in gevaar.

### Opdeling

Het voortdurende geweld in Kosovo en de komst van steeds meer Servische minderheidsenclaves dwingen opdeling te zien als een lange-termijnoplossing. Normatief gezien zou opdeling erkennen dat het Servische volk een historische claim heeft om te blijven wonen in Kosovo. Praktisch gesproken zou een formele opdeling, uitonderhandeld tussen de Servische autoriteiten in Belgrado en vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap, de *de facto* etnische verdeling van de provincie bevestigen,

### Volledige onafhankelijkheid

Krachtens deze optie, de nadrukkelijke wens van de Albanese meerderheid, zou Kosovo snel moeten overstappen van 'substantial autonomy and self-government' onder VN-bestuur naar volledige internationaal erkende onafhankelijkheid als een natie-staat, via de weg van een referendum.

Servische en Roma-minderheden zijn fel tegen onafhankelijkheid uit vrees dat zulks op enig moment wordt gevolgd door de gedwongen verdrijving van hun gemeenschappen. Onafhankelijkheid ziet er, door de ogen van de minderheden, uit als een recept voor etnische tirannie door de meerderheid.

### Autonomie binnen een democratische FRY

Deze vrees verklaart ook waarom vele westerse regeringen zich verzetten tegen een volledige onafhankelijkheid voor Kosovo zonder toezicht. Sommigen delen de Russische en Chinese zorg over het precedent dat zou worden geschapen als een afscheidingsbeweging wordt toegestaan onafhankelijkheid te bereiken met gewelddadige middelen.

Verzet tegen onafhankelijkheid verklaart mede waarom vele westerse regeringen er 'met tegenzin van overtuigd zijn' dat het 1244 regiem, substantiële autonomie en zelfbestuur binnen de soevereiniteit van de Federale Republiek Joegoslavië (FRY), de beste optie blijft voor de voorzienbare toekomst. Ze hopen bovendien dat het Servie van het tijdperk na Milosevic het voor de Albanese meerderheid denkbaar maakt om een toekomst in een Joegoslavische federatie te overwegen in een autonome republiek, met binnenslands zelfbestuur, en internationaal vertegenwoordigd te worden door de federatie. ]

### Voorwaardelijke onafhankelijkheid

Het rapport gaat er in dit scenario van uit dat er een referendum komt om de politieke toekomst van Kosovo te bepalen, met deelneming van alle gemeenschappen, meerderheid en minderheden, en toont zich een duidelijk voorstander van deze optie, maar wel onder de voorwaarde dat de internationale gemeenschap met name toezicht houdt op zowel de externe veiligheid als op de binnenlandse mensenrechtensituatie.



‘Conditional independence is the phrase that the Commission feels best describes the future status that is likely to emerge from (..) a consultation process. Full, unlimited and unconditional independence is impossible in the nature of things, because an independent Kosovan state lacks the key property of statehood, the means to defend itself against external attack. It remains dependent, and will continue to do so, on the KFOR military presence on the ground and on NATO air and sea power. Moreover, as the security situation in Kosovo since 1999 has made abundantly clear, Kosovo lacks the other capacities of statehood: the ability to guarantee internal order, domestic safety and inter-ethnic peace. For these functions, normally exercised by states, Kosovo will remain dependent, for years to come, on some form of international security presence, both police and military.’

Terwijl het plan van Ahtisaari kan worden uitgelegd als een variant op de in 2000 al bepleitte ‘voorwaardelijke onafhankelijkheid’ zijn er ook opvallende verschillen. Het belangrijkste motief voor Ahtisaari om voor internationaal toezicht te pleiten vloeide voort uit zijn zorg om de positie van Kosovo’s ‘meest kwetsbare’ minderheidsgroepen, in het bijzonder de Serviërs. De taken van de internationale ‘presenties’ moeten daar dan ook op worden toegesneden, zo meent hij. Tegelijkertijd is de betrokkenheid van de internationale gemeenschap ingebed in een veel breder kader:

‘While independence for Kosovo is the only realistic option, Kosovo’s capacity to tackle the challenges of minority protection, democratic development, economic recovery and social reconciliation on its own is still limited, Kosovo’s political and legal institutions must be further developed, with international assistance and under international supervision. This is especially important to improve the protection of Kosovo’s most vulnerable populations and their participation in public life.’

Verder valt op dat Ahtisaari nauwelijks spreekt over de modaliteiten van het uitroepen van de onafhankelijkheid, al geeft hij impliciet te kennen dat het aan de Veiligheidsraad is om daarover een formeel besluit te nemen. De internationale commissie voor Kosovo ging uit van een referendum onder de Kosovaarse bevolking. En tenslotte: waar Ahtisaari nadrukkelijk spreekt van een internationaal toezicht voor ‘een initiële periode’ van 120 dagen, liet de internationale commissie in 2000 zich helemaal niet uit over de duur van die ‘voorwaardelijke onafhankelijkheid’. Gelet op de explosieve verhouding tussen Albanen en Serviërs lijkt een overgangsfase van vier maanden wel heel erg aan de korte kant.

#### Veiligheidsraad

Met de aanbieding van Ahtisaari’s rapport aan de Veiligheidsraad verplaatste het zwaartepunt van de internationale onderhandelingen over de toekomstige status van Kosovo zich van de onderhandelingsstafel met de direct betrokken partijen in Wenen naar de wandelgangen van het VN-gebouw in New York, met als inzet de aanvaarding van een resolutie over de status van Kosovo. Aan Kosovo-Albanese zijde was daar al een stevig voorschot op genomen: nog voor de afronding van Ahtisaari’s werkzaamheden eind maart zei de Kosovaarse onderhandelaar Veton Surroi: ‘In juni zijn we onafhankelijk, en dan kandideren we ons in september als lid van de Verenigde Naties.’<sup>11</sup> Op 5 april nam het parlement van Kosovo een verklaring aan ter ondersteuning van de aanbevelingen van Ahtisaari – tijdens een speciale zitting waar geen enkele Servisch parlementslid bij aanwezig was.<sup>12</sup> In een interview met

<sup>11</sup> NRC Handelsblad, 2 februari 2007.

<sup>12</sup> Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, S/2007/395, 29 June 2007.

een Bosnische krant waarschuwde de leider van de Serviers in Kosovo dat uitvoering van het plan-Ahtisaari 'de regio volledig zal destabiliseren. De oorlog breekt misschien niet onmiddellijk uit, maar dan wel op termijn'.<sup>13</sup>

Daarmee was duidelijk geworden dat de posities van de twee meest direct betrokken partijen, de Albanen en Serviers in Kosovo, in de periode sinds de aanvaarding van resolutie 1244 in 1999 nauwelijks ten principale was veranderd: het ging nog steeds om dezelfde onverenigbare standpunten. Dat wreekte zich zowel bij de pogingen om in de binnenlandse politieke verhoudingen te werken aan de politieke toenadering en wederopbouw, als bij het overleg onder leiding van Ahtisaari. De politieke leiders van de Serviers volhardden door de jaren heen in hun 'bijna-totale politieke boycot van Kosovo's centrale instituten, daarbij aangemoedigd door de autoriteiten in Belgrado', aldus Ban Ki-Moon in zijn rapport over UNMIK in de periode van februari tot juni 2007:

'Regrettably, large segments of the Kosovo Serb population continue to feel that Kosovo's Provisional Institutions do not represent them. Kosovo Serbs continue to boycott these institutions at the central level, and instead rely for the most part on parallel structures supported by the authorities in Belgrade for the provision of basic services. At the same time, returns of Kosovo Serbs remain disappointingly low due to uncertain economic prospects and continuing security-related concerns.'<sup>14</sup>

Ahtisaari beklagde zich over de 'categorische, diametraal tegenovergestelde posities' van beide partijen bij het overleg, en gaf in maart 2007 te kennen dat 'het onderhandelingspotentieel om tot welke wederzijds aanvaardbare uitkomst over Kosovo's status dan ook te komen, is uitgeput'.

En ook bij de VN tekende zich meteen een impasse af, waarbij de westerse permanente leden de aanbeveling van Ahtisaari overnamen en de Russische Federatie, in het voetspoor van de Serviers, onafhankelijkheid ten enenmale afwezen; daarmee dreigden ze feitelijk gebruik te zullen maken van hun vetorecht (de Chinezen hadden nog nauwelijks van zich laten horen). Met name de Verenigde Staten wierpen zich op als pleitbezorger van het onafhankelijkheidsstreven van de Kosovo-Albanen. Enerzijds betoogden zij dat een onafhankelijk Kosovo geen precedent zou scheppen voor andere regio's met afscheidingsbewegingen, zoals de 'bevroren conflicten' aan de periferie van de voormalige Sovjet-Unie. 'Kosovo is geen precedent voor welke andere situatie dan ook', zei bijv. Daniel Fried, de Amerikaanse onderminister van buitenlandse zaken voor Europese en Euraziatische aangelegenheden.<sup>15</sup> De VS meenden, onder verwijzing naar de onderdrukking van de Albanese meerderheid in Kosovo door het regiem van Milosevic, dat Kosovo een uniek, op zichzelf staand, geval was, met een ongekende mate van betrokkenheid van de kant van de VN en de NAVO. De Veiligheidsraad had in de periode tussen 1993 en 1998 zeven resoluties over de situatie in Kosovo aangenomen, terwijl de NAVO in 1999 een 78 dagen durende militaire campagne had uitgevoerd, gevolgd door de stationering van een troepenmacht van 17.000 manschappen (KFOR), met als hoofdtak de bescherming van de Servische minderheid. Anderzijds drongen de VS aan op een spoedig besluit: verder uitstel zou alleen maar tot meer instabiliteit leiden, aldus de Amerikaanse gezant voor de besprekingen over de

---

<sup>13</sup> NRC Handelsblad, 3 februari 2007.

<sup>14</sup> Zie noot 10, p. 7.

<sup>15</sup> USINFO.STATE.GOV, 23 March 2007. In dit verband wordt vaak gewezen op Abchazie, Noord-Karabach, Zuid-Ossetie, en Transjestrje.

status van Kosovo, Frank Wisner.<sup>16</sup> Onder verwijzing naar het oploeiend geweld in maart 2004 zei hij dat ‘de status quo simpelweg geen optie is’. Nieuwe onderhandelingen zouden ook geen nieuw resultaat opleveren, zo meende hij. Washington mikte daarbij op een stemming over een resolutie ‘tegen het einde van deze lente’, aldus Nicholas Burns, de nummer drie op het State Department, medio april.<sup>17</sup> De Russen daarentegen hadden helemaal niet zo’n haast. Zij waarschuwden voor het openen van een doos van Pandora: de onafhankelijkheid van Kosovo zou kunnen leiden tot een kettingreactie, met name in gebieden met afscheidingsbewegingen (een toespeling op regio’s als Zuid-Ossetië, Abchazië en Transjstrië). Zij vonden voorts dat een regeling de instemming van beide partijen nodig had, ze wilden hardere waarborgen voor de positie en de veiligheid van de Servische minderheid in Kosovo en drongen aan op een voortzetting van de onderhandelingen. Daarmee bevond het overleg in de Veiligheidsraad zich, zodra de kwestie-Kosovo weer op de agenda stond, ook al in een impasse. Op de G8-top in Duitsland, in juni 2007, stelde de net aangetreden Franse president Sarkozy voor een periode van 6 maanden uit te trekken voor extra overleg tussen de partijen in Kosovo; mocht dat nog geen soelaas hebben geboden, dan zou de weg voor onafhankelijkheid voor Kosovo open liggen. Dit voorstel legde de grondslag voor de indiening van een ontwerp-resolutie van de drie westerse permanente leden die voorzag in vier maanden uitstel om alsnog tegemoet te komen aan de Servische en Russische bezwaren. Mochten de onderhandelingen niets opleveren dan zou daarna het plan van Ahtisaari automatisch van kracht worden. En precies om die reden noemde de Russische VN-ambassadeur die ontwerp-resolutie onaanvaardbaar – reden genoeg om een eigen ontwerp-resolutie in roulatie te brengen. Daarmee leek de impasse compleet.

#### Contact Groep

Medio juli tekende zich een consensus af over het inlassen van een nieuwe periode van onderhandelingen, voor de duur van vier maanden, maar nu zonder dat de uitkomst van dat overleg op voorhand zou vaststaan.<sup>18</sup> Uiteindelijk werd ervoor gekozen de kwestie-Kosovo door te verwijzen naar de Contact Groep voor Kosovo. Hier werd overeenstemming bereikt over het idee dat een ‘trojka’ met vertegenwoordigers van de Europese Unie, de Verenigde Staten en Rusland nog een periode van onderhandelingen zou voeren met als doel een uitonderhandeld akkoord te bereiken.<sup>19</sup> Op 1 augustus verwelkomde de Secretaris-Generaal van de VN, Ban Ki-Moon, in een verklaring dit initiatief, herhaalde zijn opvatting dat de status quo niet langer houdbaar was en verzocht de Contact Groep om een rapport over deze pogingen uiterlijk op 10 december 2007.

Toen het rapport, conform het verzoek van Ban Ki-moon, op 10 december werd gepubliceerd, was al duidelijk geworden dat het overleg geen akkoord had opgeleverd: ‘[...] de partijen

---

<sup>16</sup> NRC Handelsblad, 4 april 2007.

<sup>17</sup> Interessant is dat Nicholas Burns in april al aangaf dat de VS samen met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk een resolutie zouden indienen die in de plaats zou komen van resolutie 1244. Omdat Washington evenwel van oordeel was dat de VN volkenrechtelijk niet het recht heeft een onafhankelijke staat in het leven te roepen, zou de nieuwe resolutie ‘de politieke en juridische belemmeringen voor onafhankelijkheid’ uit de weg moeten ruimen. ‘Zodra de resolutie is aanvaard, zouden we menen dat...de Kosovaarse leiders hun eigen onafhankelijkheid zouden moeten uitroepen. En dan zouden de VS en andere landen die onafhankelijkheid kunnen erkennen.’

<sup>18</sup> NRC Handelsblad, 11 juli 2007. China, Indonesië en Zuid-Afrika waren het met de Russische bezwaren eens dat je niet kunt onderhandelen als het eindresultaat al vaststaat.

<sup>19</sup> De Contact Groep voor Kosovo (bestaande uit de VS, Rusland, Italië, Duitsland, Frankrijk en Engeland) had ook in 1999 een belangrijke rol gespeeld bij de oplossing van de crisis rond Kosovo. Hier werd voor het eerst overeenstemming bereikt over het aan President Milosevic voor te leggen pakket politieke eisen waarmee hij moest instemmen om de NAVO-luchtaanvallen te doen stoppen. Uiteindelijk werden het pakket in resolutie 1244 van de VN-Veiligheidsraad formeel bekrachtigd.

waren niet in staat een akkoord te bereiken over de uiteindelijke status van Kosovo. ‘Geen van de partijen was bereid toe te geven op het punt van de fundamentele kwestie van de soevereiniteit over Kosovo’, zo concludeerde het rapport. Pristina hield vast aan Ahtisaari’s voorstel voor onafhankelijkheid onder toezicht en Belgrado bleef pleiten voor substantiële autonomie voor Kosovo binnen Servie. De bijeenkomsten waren ‘lang en vaak moeilijk, omdat we geconfronteerd werden met een erfenis van wederzijds wantrouwen en een gevoel van historische grieven over de conflicten van de jaren negentig’, aldus het rapport. Beide partijen gebruikten ‘historische, functionele, juridische en praktische argumenten’ om hun positie te onderbouwen. Ook een poging van de kant van het voorzitterschap om ‘Veertien Punten’ van mogelijke overlap in de posities van beide partijen te identificeren, leidde niet tot een doorbraak<sup>20</sup> Dat gold ook voor het uitvoerige overleg over een reeks opties, zoals volledige onafhankelijkheid, onafhankelijkheid onder toezicht, territoriale opdeling, substantiële autonomie, confederale regelingen en een model op basis van ‘an agreement to disagree’; al deze opties boden geen basis voor compromissen.

Het rapport dat de Contact Groep, na vier maanden van overleg, aan de SGVN aanbod, geeft een verhelderend beeld van het verloop van de onderhandelingen:

‘As we began our work, we first explored the well-established positions of each side. Pristina restated its preference for Kosovo’s supervised independence and reconfirmed its acceptance of the Ahtisaari proposal. Belgrade rejected the Ahtisaari proposal and restated its preference that Kosovo be autonomous within Serbia. As a result, there was no discussion of the Ahtisaari proposal nor any discussion that it should be modified. Both sides employed historical, functional, legal and practical arguments to support their preferred outcome. Belgrade elaborated its model of substantial autonomy to enhance the powers of an autonomous Kosovo and reduce those that it would reserve. It asserted that there would be no return to the pre-March 1999 situation. Pristina presented a draft “Treaty of Friendship and Cooperation”, which describes how Kosovo and Serbia, as independent states, could cooperate on issues of mutual concern, establish common bodies, enhance their commitment to multi-ethnicity and support each other’s Euro-Atlantic aspirations. 9. Despite our repeated call for fresh ideas and a spirit of compromise, neither side was able to convince the other to accept its preferred outcome. Encouraged by the Contact Group’s Ministerial Statement of 27 September (annex III), we undertook a more active approach. We developed our assessment in the form of the “Fourteen Points” of possible overlap in the parties’ positions (see annex VI). The parties responded to these points, without accepting them fully. 10. Under our guidance, the parties reviewed outcomes ranging from independence to autonomy, as well as alternate models such as confederal arrangements, and even a model based on an “agreement to disagree” in which neither party would be expected to renounce its position but would nonetheless pursue practical arrangements designed to facilitate cooperation and consultation between them. Other international models, such as Hong Kong, the Åland Islands and the Commonwealth of Independent States, were discussed. While it was broached, we did not dwell on the option of territorial partition, which was deemed unacceptable by both the parties and the Contact Group. None of these models proved to be an adequate basis for compromise. We concluded face-to-face negotiations between the parties at a high-level conference in Baden, Austria, from 26 to 28 November, where we again encouraged both sides to find a way out of the deadlock.’<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Zie ‘Troika assessment of negotiations: principal conclusions’ met een opsomming van ‘beginselen die een opening kunnen bieden voor een oplossing’, opgenomen als Annex VI in het rapport van de Trojka aan de Secretaris-Generaal van de VN, S/2007/723, 10 december 2007.

<sup>21</sup> ‘Report of the European Union/United States/Russian Federation Troika on Kosovo’, S/2007/723, 10 December 2007.

Opmerkelijk is hoezeer het rapport in zijn conclusies benadrukte dat het overleg wel degelijk nut heeft gehad, waarbij de Trojka de nadruk legde op de betekenis van gedeelde belangen, de cruciale rol van het Europese perspectief voor hun toekomstige verhoudingen, de bijzondere aard van hun onderlinge betrekkingen en het belang van de oplossing van Kosovo's status voor de stabiliteit en veiligheid van de Westelijke Balkan en Europa als geheel:

'Throughout the negotiations both parties were fully engaged. After 120 days of intensive negotiations, however, the parties were unable to reach an agreement on Kosovo's status. Neither side was willing to yield on the basic question of sovereignty.

12. Nevertheless, despite this fundamental difference on status, which the Troika was unable to bridge, we believe this process served a useful purpose. We gave the parties an opportunity to find a solution to their differences. Under our auspices, the parties engaged in the most sustained and intense high-level direct dialogue since hostilities ended in Kosovo in 1999. Through this process, the parties discovered areas where their interests aligned. The parties also agreed on the need to promote and protect multi-ethnic societies and address difficult issues holding back reconciliation, particularly the fate of missing persons and the return of displaced persons. Perhaps most important, Belgrade and Pristina reaffirmed the centrality of their European perspective to their future relations, with both sides restating their desire to seek a future under the common roof of the European Union.

13. While differences between the parties remain unchanged, the Troika has nevertheless been able to extract important commitments from the parties. In particular, both parties have pledged to refrain from actions that might jeopardize the security situation in Kosovo or elsewhere and not use violence, threats or intimidation (see annex VII). They made these commitments without prejudice to their positions on status. Both parties must be reminded that their failure to live up to these commitments will affect the achievement of the European future that they both seek.

14. We note that Kosovo and Serbia will continue to be tied together due to the special nature of their relationship, especially in its historical, human, geographical, economical and cultural dimensions. As noted by Contact Group Ministers at their meeting in New York on 27 September, the resolution of Kosovo's status is crucial to the stability and security of the Western Balkans and Europe as a whole. We believe the maintenance of peace in the region and the avoidance of violence is of paramount importance and therefore look to the parties to stand by their commitments. We, furthermore, strongly believe that the settlement of Kosovo's status would contribute to the fulfilment of the European aspirations of both parties. ' 22

Eind december nam het Servische parlement een resolutie aan waarin het bepaalde dat Servie geen lid van de Europese Unie (of de NAVO) zal worden als het Westen de onafhankelijkheid van Kosovo erkent.<sup>23</sup>

## Conclusie

Na de inspanningen van de Contact Groep, in de nasleep van het rapport van Ahtisaari, om tot een doorbraak over Kosovo's toekomstige status te komen, leek er nauwelijks iets te zijn veranderd in de posities van zowel Pristina en Belgrado, als in de opstelling van de belangrijkste partijen op de achtergrond, de VS, Rusland en de Europese Unie. De impasse duurde op beide niveaus voort. In zijn rapport over UNMIK van juni 2007 schreef VN-Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon dat het proces van verzoening en integratie van Kosovo's gemeenschappen een kwestie van de lange adem was, en een 'uphill challenge' bleef. Van

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Volgens de resolutie moet elk akkoord dat Servie tekent –inclusief een mogelijk Stabilisatie- en Associatieakkoord met de EU- de territoriale integriteit van Servie erkennen en is Servie een militair neutraal land. Belgrado had al eerder laten blijken bereid te zijn een NAVO-lidmaatschap op te offeren als NAVO-leden Kosovo erkennen. Van het EU-lidmaatschap had het nog niet afgezien. NRC Handelsblad, 27 december 2007.

‘vreedzame coëxistentie’ was nog geen sprake, aldus Ban Ki-moon. In die situatie was tijdens de ‘nieuwe periode van betrokkenheid inzake Kosovo’ niets veranderd.<sup>24</sup> Hetzelfde gold voor de internationale gemeenschap, in casu de belangrijkste actoren op de achtergrond. Het wekte dan ook geen verwondering dat de reacties op het uitkomen van het rapport van de Trojka, in vergelijking met de argumenten naar aanleiding van de aanbevelingen van Ahtisaari, neerkwamen op een herhaling van zetten tussen voor- en tegenstanders van onafhankelijkheid van Kosovo. Voorstanders van onafhankelijkheid hielden vast aan hun opvatting dat een status quo ante ondenkbaar was geworden, dat de kwestie-Kosovo een uniek geval was, dat verdere onderhandelingen geen zin meer hadden, en dat het onafhankelijkheidsproces nadrukkelijk moest worden afgestemd met de internationale gemeenschap (VS, VN, EU en NAVO). Tegenstanders daarentegen betoogden dat een regeling van de status van Kosovo de instemming moest hebben van beide partijen, dat het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid van Kosovo een precedent zou scheppen met mogelijke repercussies op de Balkan en daarbuiten,<sup>(25)</sup> en dat er nog voldoende ruimte was voor een voortzetting van de onderhandelingen. Een eerste overleg in de Veiligheidsraad over het rapport van de Trojka, even voor Kerst, leverde geen nieuwe gezichtspunten op.

De voortdurende impasse over de toekomstige status van Kosovo riep dan ook serieuze vragen op over het vervolg van het status-traject. Een reeks van scenario’s diende zich aan, zoals een verder uitstel van een beslissing over de statuskwestie; een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring, gevolgd door een erkenning door het Westen; een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring zonder steun van het Westen; en een opdeling van Kosovo langs etnische lijnen.<sup>26</sup> Ondertussen drongen zich, mede onder druk van de tijd, nieuwe volkenrechtelijke problemen aan in het licht van de hoogst onduidelijke situatie die nu dreigde te ontstaan: die betroffen zowel de te volgen procedure rond een mogelijke eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring als de juridische basis voor het sturen van de voorziene EU-missie als opvolger van UNMIK. De kernvraag daarbij had betrekking op de rol van de Veiligheidsraad. Waar Rusland een sleutelrol zag weggelegd voor de Raad, in het verlengde van zijn eerdere bemoeienissen met de statuskwestie op basis van resolutie 1244, zochten de westelijke landen, in een poging de weg naar de onafhankelijkheid open te houden, naar een mogelijkheid om het Russische veto in de Veiligheidsraad te omzeilen. Zo leek het Westen aan te sturen op een procedure waarbij Ban Ki-moon, als Secretaris-Generaal van de VN, in een verklaring zou concluderen dat de onafhankelijkheid van Kosovo de ‘politieke oplossing’ vormde waarvan in paragraaf 1 van resolutie 1244 sprake was. Zo’n verklaring van de SGVN zou dan ook de volkenrechtelijke basis kunnen vormen voor de komst van de missie van de EU, zoals voorzien in het Ahtisaari-plan. Daarmee bleef onduidelijk wat de formele basis van de aanwezigheid van KFOR zou worden, maar in beginsel zou een officieel verzoek van de

---

<sup>24</sup> De term is ontleend aan de verklaring van Ban Ki-moon van 1 augustus 2007 waarin hij het initiatief voor een nieuwe onderhandelingsronde van de Contact Groep toejuichte. ‘Statement by the Secretary-General on the new period of engagement on Kosovo’. Zie Annex 1 bij het rapport van de Trojka van december 2007. S/2007/723.

<sup>25</sup> Hierbij werd van Servische kant gewezen op de positie van de Serviers in de Republika Serpska in Bosnie-Herzegovina, verwees Moskou bij herhaling naar de situatie in de Kaukasische republieken met afscheidingsambities, en verwezen sommige EU-landen (Spanje, Griekenland, Cyprus, Roemenie) naar de repercussies van een eenzijdige onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo voor soortgelijke stappen onder hun minderheden.

<sup>26</sup> Tatjana Meijvogel-Volk: ‘Kosovo: vele scenario’s, een oplossing. Europese eensgezindheid gevraagd’.; in: Internationale Spectator, Jaargang 61 nr. 11, November 2007.

regering van het onafhankelijke Kosovo aan de NAVO toereikend kunnen zijn (naar analogie van de komst van NAVO-eenheden naar Macedonie in 2001).<sup>27</sup>

Eind 2007 leek het meest waarschijnlijke scenario dat de Kosovo-Albanezen in de loop van 2008, vermoedelijk na de verkiezingen in Servie van begin februari, de onafhankelijkheid zouden uitroepen, gevolgd door de erkenning van de VS en (een meerderheid van de lidstaten van) de Europese Unie. Onder die omstandigheden moest ook rekening worden gehouden met de kans dat de Servische minderheid in Kosovo dan op haar beurt de onafhankelijkheid van Noord-Kosovo zou uitroepen – daarin gesteund door Rusland.<sup>28</sup> Daarmee zou dan de weg openliggen voor het opnieuw uitbreken van geweld in Kosovo, met mogelijk verregaande consequenties voor de toestand elders op de Balkan – ruim acht jaar na het militaire optreden van de NAVO in 1999 en de stationering van een door de NAVO geleide multinationale troepenmacht, bedoeld om ...stabiliteit te brengen.. In juli 2007 riep de Secretaris-Generaal van de NAVO, Jaap de Hoop Scheffer, bij meerdere gelegenheden de partijen op flexibiliteit te tonen: het plan-Ahtisaari was wellicht de laatste kans om een politieke oplossing te vinden.<sup>29</sup> Later dat jaar, in de aanloop naar de publicatie van het rapport van de Contact Groep, besloot de NAVO al tot het intrekken van alle verloven van de militairen in de periode na 10 december. Het bondgenootschap gaf daarmee aan rekening te houden met de mogelijkheid van het uitbreken van geweld – een factor waar, blijkens het rapport van de Contact Groep, tijdens het overleg in het najaar van 2007, ook al nadrukkelijk op werd geanticipeerd door toezeggingen van Belgrado en Pristina los te krijgen dat geen geweld zou worden gebruikt.

---

<sup>27</sup> Zie mijn bijdrage over 'De Albanese factor op de Balkan; van Kosovo via Zuid-Servie naar Macedonie', in: Jaarboek Vrede en Veiligheid 2001. Internationale veiligheidsvraagstukken en het Nederland perspectief.', Nijmegen, Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management, 2001.

<sup>28</sup> Begin februari 2007 waarschuwde een van de leiders van de Serviërs in Kosovo dat als Kosovo onafhankelijk zou worden, het door Serviërs bewoonde noorden van Kosovo op zijn beurt de onafhankelijkheid zou uitroepen. Ivanovic voorspelde voorts dat de Bosnische Serviërs dan eveneens eenzijdig de onafhankelijkheid van de Republic Serpska zouden uitroepen. NRC Handelsblad, 1 februari 2007.

<sup>29</sup> NRC Handelsblad, 14 juli 2007.