

De toekomstige status van Kosovo

Dilemma's van voorwaardelijke onafhankelijkheid

Door Dick LEURDIJK¹

Het internationaal overleg over de toekomst van Kosovo in de VN-Veiligheidsraad is vastgelopen, aldus *Dick Leurdijk*. Het concept van 'voorwaardelijke onafhankelijkheid' verdeelt de internationale gemeenschap en laat onduidelijkheid bestaan over de modaliteiten van het uitroepen van Kosovo tot onafhankelijke staat. Na mislukte bemiddelingspogingen is er sprake van een impasse waar de VN niet uit lijkt te komen. Een nieuwe ronde van geweld op de Balkan moet worden voorkomen, maar is helaas niet langer ondenkbaar. Dit vormt de achtergrond van pogingen om alsnog langs andere diplomatieke wegen te zoeken naar een uitweg.

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

¹ Dick Leurdijk is Senior Research Associate aan het Clingendael Diplomatic Studies Programme. Samen met Dick Zandee publiceerde hij *Kosovo. Van crisis tot crisis*, Instituut Clingendael, november 1999, en *Kosovo: From Crisis to Crisis*, Aldershot, 2001.

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'.²

Eind maart 2007 legde de Finse onderhandelaar Marri 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.

Hier wordt nader ingegaan op de keuze voor 'voorwaardelijke onafhankelijkheid', ten koste van alternatieve opties als de reïntegratie van Kosovo in Servië 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. In dit artikel wordt gepoogd 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' Servië.³ De vraag is of onafhankelijkheid onvermijdelijk was als uitkomst van het onderhandelingsproces onder leiding van Ahtisaari, maar ook wat een 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 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 – acht jaar na afloop van de luchtaanvallen van de NAVO.

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

³ Achtereenvolgens maakte Kosovo in de hier beschreven periode formeel deel uit van de 'voormalige republiek Joegoslavië', de Unie van Servië en Montenegro, en, tenslotte van Servië.

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 paramilitaire 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 vacuüm 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 Interim Administration 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. De civiele component van de internationale 'presentie' 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'.⁴ 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 interim-bestuurder, 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

⁴ S/RES/1244 (1999), 10 June 1999.

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.

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, 'substantiële 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 zogenaamde '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. Onder de Albanese meerderheid nam de onrust over dit perspectief 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 Albanezen wilden onmiddellijke en onvoorwaardelijke onafhankelijkheid.⁵ De Serviërs in Kosovo vonden dat Kosovo deel moest blijven uitmaken van Servië, volgens de formule ‘meer dan autonomie, maar minder dan onafhankelijkheid.’. Deze benadering hield in dat Kosovo weliswaar een eigen parlement, regering, president, politie en munt mocht hebben, maar onder geen beding onafhankelijk kon worden. Vuk Draskovic, de toenmalige minister van buitenlandse zaken van Servië, zei bijvoorbeeld: ‘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 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

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

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 voortzetting 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 erfgoed. Tenslotte hield de Contact Groep de partijen voor 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 buren 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 interetnische verhoudingen, aldus Eide, was '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.⁶ 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 Servië 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.⁷

Het voorstel 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.⁸ 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 Servië 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’, en voegde er aan toe 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.’

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

⁷ NRC Handelsblad, 25 oktober 2005.

⁸ S/2007/168, 26 March 2007.

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 ‘reïntegratie [van Kosovo] in Servië’ 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 rechtstelsel. Tenslotte zette Ahtisaari de kwestie-Kosovo neer als een uniek geval:

‘Kosovo is een uniek geval dat een unieke oplossing vereist. Het scheidt geen precedent voor andere niet opgeloste conflicten.. Door resolutie 1244 (1999) unaniem te aanvaarden, reageerde de Veiligheidsraad op Milosevic’ optreden in Kosovo door Servië een rol in het bestuur te ontzeggen, 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 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 voorzagt 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 locaties om het vreedzaam bestaan van deze plekken te garanderen. De NAVO zal ook voorzien in 'extra fysieke veiligheid' voor bepaalde locaties – 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, interetnische 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 rellencontrole.
- *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.⁹

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 ‘Kosovo Report’¹⁰ Uit een vijftal opties (protectoraat, opdeling, volledige onafhankelijkheid, autonomie binnen een democratisch Servië 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 (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.

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

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

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 natiestaat, 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 Servië 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 Albanezen en Serviërs lijkt een overgangsfase van vier maanden wel heel erg aan de korte kant.

Patstelling in Kosovo

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 onderhandelingstafel 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.’¹¹ 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 parlements lid bij aanwezig was.¹² In een interview met een Bosnische krant waarschuwde de leider van de Serviërs 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’.¹³

Daarmee was duidelijk geworden dat de posities van de twee meest direct betrokken partijen, de Albanezen en Serviërs 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, diametraal tegenovergestelde 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 Serviërs volhardden door de jaren heen in hun ‘bijna-totale politieke boycot

¹¹ NRC Handelsblad, 2 februari 2007.

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

¹³ NRC Handelsblad, 3 februari 2007.

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.'¹⁴

Ahtisaari beklagde zich over de 'categorische, diametraal tegenovergestelde posities' van beide partijen bij het overleg over de toekomstige status van Kosovo, 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'.

Impasse in de Veiligheidsraad

In de VN namen de westerse permanente leden de aanbeveling van Ahtisaari over en wees de Russische Federatie, in het voetspoor van de Serviërs, onafhankelijkheid af. 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-Albanezen. 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.¹⁵ 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 ongekenne 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

¹⁴ Zie noot 10, p. 7.

¹⁵ USINFO.STATE.GOV, 23 March 2007. In dit verband wordt vaak gewezen op Abchazië, Noord-Karabach, Zuid-Ossetië, en Transnistrië.

troepenmacht van 17.000 manschappen (KFOR), met als hoofdtaak 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 status van Kosovo, Wisner.¹⁶ Onder verwijzing naar het oplaaiend 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.¹⁷

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 Transnistrië). 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 ontwerpresolutie 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. Precies om die reden noemde de Russische VN-ambassadeur die ontwerpresolutie onaanvaardbaar – reden genoeg om een eigen ontwerpresolutie in roulatie te brengen. Daarmee leek de impasse compleet. 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

¹⁶ NRC Handelsblad, 4 april 2007.

¹⁷ 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.’

overleg op voorhand zou vaststaan.¹⁸ Ondertussen sprak Servië zich al tegen de ontwerpresolutie uit, nog voordat die formeel was ingediend. Voormalige UCK-leden, die zich in 1998/99 verzetten tegen het leger van President Milosevic, dreigden opnieuw hun wapens op te zullen nemen als de impasse zou leiden tot verder uitstel van een besluit over de onafhankelijkheid van Kosovo.¹⁹

Conclusie

Ook na de inspanningen van Ahtisaari om tot een doorbraak over Kosovo's toekomstige status te komen, lijken de verhoudingen op alle niveaus te zijn vastgelopen. In zijn laatste rapport over UNMIK schreef VN-Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon dat het proces van verzoening en integratie van Kosovo's gemeenschappen een kwestie van de lange adem is, en een 'uphill challenge' blijft. Van 'vreedzame coëxistentie' is nog geen sprake. De consequenties van de onverzoenlijke verhouding tussen de belangrijkste gemeenschappen in Kosovo zijn ook voelbaar op internationaal niveau, waar zich bij het debat over Kosovo's toekomstige status ook al een complete impasse aftekent. Dat roept serieuze vragen op over de haalbaarheid van het voorstel voor 'voorwaardelijke onafhankelijkheid', nog los van de vraag naar de economische levensvatbaarheid van een onafhankelijk Kosovo – waar Ahtisaari wel erg makkelijk aan voorbij lijkt te gaan. Ook de korte duur van de voorziene internationale presenties in de overgangsfase roept vragen op. Het meest verontrustend is evenwel de dreiging van geweld indien de internationale gemeenschap opnieuw extra tijd nodig heeft om tot een definitief besluit te komen.

Mocht Ahtisaari's plan stranden, dan heeft de internationale gemeenschap geen Plan B. Het meest waarschijnlijke scenario onder die omstandigheden zou dan vermoedelijk zijn dat de Albanezen eenzijdig hun onafhankelijkheid uitroepen. Dat zou dan tot een 'doemscenario' kunnen leiden met verregaande consequenties voor zowel Kosovo als de regio. In de Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) van december 2006 schilderde het Duitse FDP-Bondsdaglid Rainer Stinner zo'n doemscenario:

- Het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid zou juridisch een schending zijn van resolutie 1244, waar KFOR, volgens de regels, tegen op zou moeten treden door de leiders van Kosovo op te pakken;

¹⁸ 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.

¹⁹ NRC Handelsblad, 12 juli en Europe Diplomacy and Defence, Number 48, 10 July 2007.

- Landen die de onafhankelijkheid van Kosovo zouden erkennen, zouden ook resolutie 1244 schenden – hetgeen consequenties zou hebben voor die landen die aan de troepenmacht KFOR deelnemen; en
- De volkenrechtelijke basis voor de aanwezigheid van UNMIK in Kosovo zou dan komen te vervallen.

Kortom, zo meende Stinner, een falen van het voorstel van Ahtisaari zou kunnen leiden tot militaire, politieke en economische chaos.²⁰ In dat beeld past ook dat het Westen verdeeld zou reageren op een eenzijdig uitgeroepen onafhankelijkheid: de VS zouden zo'n onafhankelijkheid onmiddellijk erkennen, terwijl onder de leden van de Europese Unie zowel voor- als tegenstanders van zo'n onafhankelijk Kosovo te vinden zouden zijn. Stinner ging in zijn doemscenario voorbij aan een ander mogelijk onmiddellijk gevolg, namelijk de kans dat de Servische minderheid in Kosovo dan op haar beurt de onafhankelijkheid van Noord-Kosovo zou uitroepen – daarin gesteund door Rusland.²¹ Daarmee zou dan de weg openliggen voor het opnieuw uitbreken van geweld in Kosovo, met mogelijk verregaande consequenties voor de toestand 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 vinden²² Met zijn oproepen zinspeelde hij nadrukkelijk op de mogelijkheid van het uitbreken van geweld. Hij maakt zich kennelijk zorgen om de positie van de 17.000 militairen van KFOR – op een moment dat de NAVO toch al onder druk staat door de situatie in Afghanistan.

Juli 2007, Clingendael Diplomatic Studies Programme (<http://www.clingendael.nl/cdsp>)

²⁰ De Volkskrant, 20 januari 2007.

²¹ 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.

²² NRC Handelsblad, 14 juli 2007.