

# Kosovo's toekomstige status: het laatste hoofdstuk van het 'statusproces'

Door Dick LEURDIJK <sup>1</sup>

In: Atlantisch Perspectief, nummer 6/2007, jaargang 31, pp 21-25.

De ontwikkelingen rondom de toekomstige status van Kosovo kwamen dit jaar in een stroomversnelling na het voorstel van VN-bemiddelaar Marrti Ahtisaari om Kosovo 'voorwaardelijke onafhankelijkheid' te verlenen, d.w.z. onafhankelijkheid onder internationaal toezicht, met een rol voor de Europese Unie en de NAVO, voor de duur van een korte overgangperiode. Daarmee kwam een eind aan een lange periode van onzekerheid omtrent de toekomstige status van Kosovo, in de nasleep van de oorlog in 1999. Althans, zo leek het. De onderhandelingen in de VN-Veiligheidsraad over het voorstel liepen echter vast, omdat Rusland als belangenbehartiger van Servie vasthield aan het principe dat een regeling de instemming moest hebben van beide partijen in Kosovo, Serviërs en Albanen. Met die opstelling dwong het nieuwe onderhandelingen af, waar Ahtisaari nog had benadrukt geen ruimte voor verdere onderhandelingen meer te zien. Op dit moment onderhandelt een driemanschap van de Contactgroep voor Kosovo, die al eerder een cruciale rol speelde bij diplomatieke onderhandelingen over het gebied, met de twee partijen om een uitweg te vinden uit de impasse. Blijkens uitlatingen bij het begin van wat omschreven werd als 'het laatste hoofdstuk van het statusproces' lijkt de verdeling van Kosovo niet langer onbespreekbaar.

## 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 in Kosovo werden opgeroepen bij de verdere uitbouw van hun verhoudingen bijzondere aandacht te schenken aan de positie van 'minderheden'. 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 leden van de Raad stemden in met de 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 Marrti 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

---

<sup>1</sup> Dick Leurdiijk is als onderzoeker, docent en politiek commentator verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' in Den Haag. Dit artikel is mede gebaseerd op de bij Clingendael te downloaden internetpublicatie 'Kosovo's toekomstige status; dilemma's van voorwaardelijke onafhankelijkheid'. Eerder 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.

toezicht (civiel en militair). Daarmee verplaatste het zwaartepunt van het politieke debat over de toekomst van Kosovo zich naar de Veiligheidsraad van de VN, waar onmiddellijk een impasse ontstond tussen voor- en tegenstanders van een onafhankelijk Kosovo. De zaak werd, na het vastlopen van het overleg in de Raad, verwezen naar de Contactgroep voor Kosovo, in de hoop alsnog tot een doorbraak te komen.

### **Resolutie 1244: kader voor overgangsregeling**

Met het besluit om de toekomstige status van Kosovo te gaan bepalen, greep de Veiligheidsraad terug op resolutie 1244 van 10 juni 1999. De aanvaarding van die resolutie maakte een eind aan een maandenlange campagne van luchtaanvallen door de NAVO op posities van het leger van de Joegoslavische President Slobodan Milosevic. Uiteindelijk stemde Milosevic in met een reeks politieke voorwaarden, waarover in de zg. Contactgroep voor Kosovo overeenstemming was bereikt, alvorens ze werden doorgesluisd naar de Veiligheidsraad. 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. 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). Kort samengevat, kreeg UNMIK een reeks verantwoordelijkheden als uitvoerend interimbestuurder, als vormgever van 'substantiele autonomie' en 'voorlopige instellingen voor democratisch en autonoom zelfbestuur', en als gangmaker van een proces dat Kosovo's toekomstige status moest bepalen. De VN-missie werd 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, etnische tolerantie, vrijheid van beweging, eerbiediging van de rechten van minderheden, en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden. 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 over het uitblijven van een regeling 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, en, tenslotte, het vooruitzicht van de gesprekken over de toekomstige status van Kosovo dat steeds meer de verhoudingen tussen de gemeenschappen ging bepalen, 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.<sup>3</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 elders op de Balkan tot onrust zou leiden.

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, die werden gezien als een ‘wake-up call’. Hij moest een onderzoek instellen 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 ()’. 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 Martti 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. Na ruim een jaar van moeizame besprekingen presenteerde de Finse diplomaat eind maart 2007 zijn rapport aan de Veiligheidsraad, met het voorstel Kosovo onafhankelijkheid te verlenen.<sup>4</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>5</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 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’, om eraan toe te voegen dat ‘No

<sup>3</sup> In juni 2005 nog voorspelde premier Kosumi nog dat zijn land in juli 2006 onafhankelijk zou zijn.

<sup>4</sup> NRC Handelsblad, 25 oktober 2005.

<sup>5</sup> S/2007/168, 26 March 2007.

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 als alternatieve opties 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 dat een unieke oplossing vereist'. Al 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 welarend 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. [Zie het kader]

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 een rapport uit het jaar 2000<sup>6</sup> Uit een vijftal opties (protectoraat, opdeling, volledige onafhankelijkheid, autonomie binnen een democratisch Servie en voorwaardelijke onafhankelijkheid) gaf de commissie al in 2000 de voorkeur aan 'voorwaardelijke onafhankelijkheid', onder de conditie dat de internationale gemeenschap zorgdraagt voor de aanwezigheid van politie en militairen zolang Kosovo zelf niet kan zorgen voor de eigen externe en interne veiligheid. Maar er waren ook verschillen tussen beide voorstellen. Het belangrijkste motief voor Ahtisaari om voor internationaal toezicht te pleiten, vloeide voort uit zijn zorg over 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 meende hij. Verder viel op dat Ahtisaari nauwelijks sprak over de modaliteiten van het uitroepen van de onafhankelijkheid, al gaf hij impliciet te kennen dat het aan de Veiligheidsraad was 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 sprak van een internationaal

---

<sup>6</sup> 'The Kosovo Report': <http://www.reliefweb.int/library/documents/thekosovoreport.htm>

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 leek een overgangsfase van vier maanden 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 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.'<sup>7</sup> 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'.<sup>8</sup>

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 Serviërs, onafhankelijkheid ten enenmale afwezen; daarmee dreigden ze feitelijk gebruik te zullen maken van hun vetorecht in de Veiligheidsraad. 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.<sup>9</sup> De VS meenden dat Kosovo een uniek, op zichzelf staand, geval was, met een ongekenne mate van betrokkenheid van de kant van de VN en de NAVO. 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.<sup>10</sup> Washington mikte op een stemming over een resolutie 'tegen het einde van deze lente', aldus Nicholas Burns, de nummer drie op het State Department, medio april. 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. Ondertussen sprak Servië zich al tegen de ontwerp-resolutie uit, nog voordat die formeel was ingediend, en dreigden voormalige UCK-leden, die zich in 1998/99 verzetten tegen het leger van President Milosevic, opnieuw hun wapens op te nemen indien de impasse zou leiden tot verder uitstel van een besluit over de onafhankelijkheid van Kosovo.<sup>11</sup> Uiteindelijk werd de zaak terugverwezen naar de Contactgroep voor Kosovo. Onder voorzitterschap van een 'trojka' (bestaande uit

---

<sup>7</sup> NRC Handelsblad, 2 februari 2007.

<sup>8</sup> NRC Handelsblad, 3 februari 2007.

<sup>9</sup> USINFO.STATE.GOV, 23 March 2007. In dit verband wordt vaak gewezen op Abchazië, Noord-Karabach, Zuid-Ossetie, en Transnistrië.

<sup>10</sup> NRC Handelsblad, 4 april 2007.

<sup>11</sup> NRC Handelsblad, 12 juli en Europe Diplomacy and Defence, Number 48, 10 July 2007.

diplomatieke vertegenwoordigers van de VS, Rusland en de Europese Unie) zouden de partijen een nieuwe poging doen om uit de impasse te geraken.

## Conclusie

De internationale gemeenschap heeft de regeling van de kwestie van Kosovo's toekomstige status jarenlang voor zich uitgeschoven, volgens het beginsel: 'Komt tijd, komt raad'. Resolutie 1242, die sinds 1999 de basis vormde voor het bestuur over Kosovo, dat formeel een provincie bleef van Servie, voorzag in een bestuurlijke overgangsregeling met een 'open eind'. Niemand kon in 1999 voorzien hoe lang de overgangsperiode zou gaan duren. Maar duidelijk is inmiddels dat met het afschieten van Ahtisaari's voorstel voor een 'voorwaardelijke onafhankelijkheid' voor Kosovo er ook een einde kwam aan de consensus in de Veiligheidsraad. Daarmee was de impasse compleet: zowel bij de directe onderhandelingspartners, de Albanezen en Serviërs in Kosovo, als onder de permanente leden van de Veiligheidsraad, overheerste de verdeeldheid. De Russen dwongen met hun afwijzende opstelling een nieuwe onderhandelingsronde af, waar Ahtisaari in zijn rapport nog benadrukte geen ruimte voor verdere onderhandelingen meer te zien, na ruim een jaar bemiddelen. De kwestie-Kosovo werd afgevoerd van de agenda van de Veiligheidsraad en doorverwezen naar de Contactgroep voor Kosovo, die onmiddellijk een driemanschap, bestaande uit diplomatieke vertegenwoordigers van de VS, de EU en Rusland, aanstelde als voorzitter voor het overleg. De doorgeleiding van het Kosovo-dossier naar de Contactgroep leek overigens nauwelijks perspectief te bieden, omdat zowel de direct betrokken partijen (Serviërs en Albanezen in Kosovo) als de trojka van het voorzitterschap onderling verdeeld waren. Niettemin lijkt het eerste slachtoffer van deze koerswijziging het plan-Ahtisaari, dat nu vermoedelijk feitelijk van de agenda is afgevoerd. Bij het begin van de nieuwe onderhandelingen op het niveau van de Contactgroep, door de Amerikaanse onderhandelaar omschreven als 'het laatste hoofdstuk in het statusproces', was volstrekt onduidelijk hoe de onderhandelingen zouden verlopen: al dan niet met inachtneming van een tijdslimiet, al dan niet op basis van het Ahtisaari-plan, al dan niet onderhandelen via pendel-diplomatie, en al dan niet een formele afronding van het statusproces op basis van een besluit van de Veiligheidsraad.<sup>12</sup> Medio augustus leek er totaal onverwacht beweging te zitten in de posities van de partijen, toen bekend werd dat de trojka een opdeling van Kosovo niet langer uitsloot. Bij zo'n verdeling zou de stad Mitrovica met het noorden van Kosovo, waar het grootste deel van de Servisch minderheid woont, bij Servië kunnen worden gevoegd, terwijl de rest van Kosovo dan onafhankelijk zou kunnen worden. De vraag is nu of deze optie, die voorheen voor met name de westerse landen onbespreekbaar was, voor de doorbraak zal zorgen – op straffe van het gevaar dat het alsnog tot een nieuwe ronde van gewelddadigheden komt op de Balkan.

---

<sup>12</sup> VN-Secretaris-Generaal Ban Ki-Moon liet begin augustus weten ervan uit te gaan dat de Contactgroep tegen 10 december van dit jaar, dus na ongeveer vier maanden, verslag zou uitbrengen over het verloop van de onderhandelingen tussen Pristina en Belgrado. United Nations News Centre, 1 August 2007.