UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Kosovo verdeelt internationale gemeenschap: beleid en belangen

Marácz, L.

Publication date
2008

Published in
Atlantisch Perspektief

Link to publication

Citation for published version (APA):
Marácz, L. (2008). Kosovo verdeelt internationale gemeenschap: beleid en belangen. *Atlantisch Perspektief*, *32*(5), 28-32.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:09 Nov 2026

Kosovo verdeelt internationale gemeenschap
Beleid en belangen

László Marácz

De onafhankelijkheid van Kosovo wordt nog altijd niet erkend door een minderheid van zeven lidstaten van de Europese Unie. Wat zijn hun drijfveren?

De Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring

De Servische provincie Kosovo verklaarde zichzelf op 17 februari van dit jaar onafhankelijk. De onafhankelijkheid werd uitgeroepen nadat het driemanschap (bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese Unie, Rusland en de Verenigde Staten) dat door de Verenigde Naties was ingesteld om te bemiddelen over de status van Kosovo, zijn opdracht teruggaf aan Ban Ki-moon, de secretaris-generaal van de VN.

De internationale gemeenschap was niet in staat om een unaniem advies over de toekomstige status van de Zuid-Servische provincie te formuleren. De VS waren duidelijk vóór de onafhankelijkheid van Kosovo; Rusland wilde onder geen beding meewerken aan de erkenning ervan; en de EU, zoals wel vaker in tijden van precaire internationale conflicten en crises, was niet in staat om een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid in de kwestie Kosovo te formuleren.[1] Hierdoor kwam Ban Ki-moon, die krachtens VN-Resolutie 1244 verantwoordelijk is voor de toekomstige status van Kosovo, in een lastig parket te zitten.

Dit bood de Kosovo-Albanezen het uitgelezen momentum om hun lot in eigen hand te nemen. Het parlement van Kosovo besloot op 17 februari de onafhankelijkheidsverklaring, die door de Kosovaarse premier Hashim Thaçi werd uitgesproken, unaniem te steunen. Thaçi verklaarde dat Kosovo een nieuwe staat wordt, gebaseerd op het plan van de Finse VN-bemiddelaar Martti Ahtisaari. In dit zogeheten Ahtisaariplan is Kosovo een multi-etnische en democratische staat die de mensen- en minderhedenrechten respecteert. Met deze opzet wil Kosovo bijdragen aan de stabiliteit, vrede en veiligheid van de westelijke Balkan.

Verdeeldheid over erkenning

Inmiddels is Kosovo door 43 staten erkend en zijn vele andere staten van plan om dit te doen.[2] Binnen de EU hebben 20 van de 27 lidstaten de nieuwe staat erkend. Opvallend is dat hoewel de ‘Grote Drie’ van Europa (Frankrijk, Duitsland en Groot-Brittannië) het dit keer eens waren over de Kosovaarse onafhankelijkheid, dit ook deze keer toch weer niet tot een gemeenschappelijk EU-standpunt heeft geleid.

Net zoals tijdens het uitbreken van de Joegoslaviëcrisis en de interventie in Irak, zijn er ook nu weer verschillende kampen binnen de Unie die het voeren van een gemeenschappelijk beleid onmogelijk maken.[3] Deze keer ligt er een gelegenheidscoalitie van zeven landen dwars. Het gaat om Cyprus, Griekenland, Malta, Portugal, Roemenië, Slowakije en Spanje.

In deze bijdrage geef ik een analyse van de drijfveren van deze landen, die bij hun pleidooi voor handhaving van de *status quo* beroep doen op het respect voor het internationaal recht en de territoriale integriteit en soevereiniteit van VN-leden. Zij verzetten zich hiermee hardnekkig tegen het standpunt van de meerderheid van de Europese lidstaten, die Kosovo erkennen. Merk op dat deze landen, mogelijk onopzettelijk, functioneren als ‘Russische Trojaanse paarden’ in de EU, en daarmee een goed gemotiveerd beleid van de belangrijkste

staten van het Euro-Atlantische bondgenootschap voor stabilisering van de westelijke Balkan ondermijnen.

De landstreek Kosovo

De Albanese gemeenschap is duidelijk in de meerderheid in de multi-etnische landstreek Kosovo. Ruim 90 procent van de inwoners van Kosovo, dat ongeveer twee miljoen zielen telt, is etnisch Albanees; een kleine vijf procent van de bevolking is etnisch Servisch. De Servische minderheid telt zo'n 120.000 zielen en woont voornamelijk in het noorden van Kosovo dat grenst aan het 'moederland' Servië.[4] De Kosovo-Serven wonen vooral in en rond de stad Mitrovica, die gemengd is en de laatste jaren regelmatig het toneel is geweest van botsingen tussen etnische Serven en Albanezen.

Kosovo kende onder het communistische Joegoslavië van Tito een autonome status binnen Servië, net zoals de noordelijke landstreek Vojvodina, waar een Hongaarse minderheid woont. De beide gebieden verloren hun autonome status in 1989 onder het regime van de Servische president Slobodan Milosević.

Tijdens de Milosevićjaren kregen de Kosovo-Albanezen te maken met etnische repressie, die aan het eind van de jaren '90 uitliep op gewelddadigheden en ernstige schendingen van de mensenrechten tegen burgers van de Albanese gemeenschap. Deze gewelddadigheden werden gepleegd door het Servische leger, de politie en paramilitaire troepen. De internationale gemeenschap, onder supervisie van de VN, besloot een einde te maken aan de 'etnische zuiveringen' van de Albanezen. Zij riep daarbij de hulp in van de NAVO om met geweld de Servische strijdkrachten in Kosovo een halt toe te roepen. De Amerikaanse president Bill Clinton stemde in, en begin 1999 volgde er een 78 dagen durend luchtoffensief tegen Servische stellingen in Kosovo en Servië, voordat de Serven ermee instemden om hun legers uit Kosovo terug te trekken. Vanaf de terugtrekking van de Servische strijdkrachten kwam Kosovo onder VN-bestuur te staan, de zogeheten UNMIK-missie, die voor een groot deel met behulp van de EU werd uitgevoerd. Met het waarborgen van de rust en orde in de provincie werd de NAVO belast, die ook de verantwoordelijkheid kreeg voor de bescherming van de achtergebleven Serven, die nu ver in de minderheid geraakten. De NAVO riep voor dat doel operatie KFOR in het leven.

De onafhankelijkheidsverklaring door de Kosovo-Albanezen is begrijpelijk. In de Joegoslavische federatie werden de mensenrechten van de Kosovo-Albanezen niet gegarandeerd. Verder hebben zij ook niet veel te verwachten van de huidige Servische politiek, ook al heeft de zittende, pro-Europese regering onder leiding van de Democraat Boris Tadić de voormalige Bosnisch-Servische president Radovan Karadžić (die verdacht wordt van oorlogsmisdaden) aan het Joegoslaviëtribunaal in Den Haag overgedragen. Zowel de Servische Democratische regering als de nationalistische oppositie van de Servische Radicale Partij, die bij de laatste verkiezingen toch nog zo'n 30 procent van de stemmen in de wacht wist te slepen, zijn fel tegen een Albanees bestuur over Kosovo. Servië was de controle over Kosovo *de facto* al kwijt vanwege het UNMIK-bestuur over de provincie. Inmiddels zijn de bestuurlijke banen in de provincie bezet door Albanezen die actief waren in het Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK), dat tijdens het luchtbombardement door de NAVO grondoperaties uitvoerde in Kosovo zelf. De leiding van Kosovo bereidde zich al langer voor op onafhankelijkheid en kreeg hiervoor sterke Euro-Atlantische steun. De onafhankelijkheidsverklaring van 17 februari sloot in feite een periode van onzekerheid af.

Een verdeelde internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap was verdeeld over de erkenning van Kosovo. Terwijl de VS en de meeste lidstaten van de Europese Unie vóór onafhankelijkheid waren, bleek Rusland, een traditionele bondgenoot van Servië, tegen de erkenning van de nieuwe staat. Rusland

wilde met het bijeenroepen van de VN-Veiligheidsraad de erkenning van de nieuwe staat verhinderen. Moskou beschouwde de onafhankelijkheidsverklaring als eenzijdig en derhalve illegaal, en stelde zich op het standpunt van de *status quo*, namelijk dat de soevereiniteit en de territoriale integriteit van staten gerespecteerd dient te worden. Russische politici waarschuwden dat de erkenning van Kosovo een 'domino-effect' zou kunnen veroorzaken bij een serie van zogeheten 'bevroren conflicten' op het grondgebied van de voormalige Sovjetunie, zoals in het geval van pro-Russische afscheidingsbewegingen in Moldavië en de Kaukasusstaten Georgië en Azerbeidzjan. Rusland kreeg in mei steun van China en India in zijn beleid om de onafhankelijkheid van Kosovo terug te draaien.[5]

Het probleem met de Russische positie is echter dat Rusland inherent verbonden is met de separatistische conflicten op het grondgebied van de voormalige Sovjetunie. Russisch separatisme bijvoorbeeld in de eenzijdig geproclameerde Dnjesterrepubliek, aan de linkeroever van de rivier de Dnjester op het territorium van Moldavië, of in bepaalde gebieden die onder instigatie van Rusland aansluiting zoeken bij Rusland, zoals de Georgische deelrepubliek Zuid-Ossetië. Het Westen heeft het Servisch-Albanees conflict in Kosovo niet veroorzaakt, was *a priori* geen partij in het Kosovoconflict, en heeft Servië veel tijd gegeven om de conflicten in Kosovo van een humane oplossing te voorzien. Hierbij stond voorop dat de mensenrechten van de Kosovo-Albanezen gewaarborgd moesten zijn. In het Kosovo dat onderdeel was van Servië werd hier niet aan voldaan, waardoor afscheiding onvermijdelijk bleek. Separatisme heeft zo zijn eigen dynamiek.[6]

Ten aanzien van de westelijke Balkan – en ook ten aanzien van Kosovo – heeft het Westen belang bij de garantie van stabiliteit en de verdere ontwikkeling van een pluriforme democratie met een vrije markteconomie. De doctrine van stabiliteit in buurregio's geldt in het bijzonder voor de EU. De westelijke Balkan, een onrustig, etnisch gemengd gebied met zwakke staten, geldt als de achtertuin van de Unie. Er gaan stemmen op om de westelijke Balkanstaten op termijn het lidmaatschap van de Unie toe te kennen. Sommige van deze landen zijn al bijna lid, zoals Kroatië, of staan te boek als kandidaatlid, zoals Macedonië. Juist omdat er een duidelijk gemeenschappelijk Uniebelang is in het Kosovoconflict, is het des te opvallender dat het weer niet gelukt is om een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidbeleid in deze kwestie te formuleren. Dit komt de stabiliteit in de westelijke Balkan niet ten goede en maakt van de EU een kwetsbare speler op het internationaal-politieke toneel.

Naast Servië en Rusland zijn zeven lidstaten van de Unie (Spanje, Griekenland, Roemenië, Slowakije, Cyprus, Portugal en Malta) tegen een onafhankelijk Kosovo. De formele argumentatie tegen de erkenning van Kosovo door deze gelegenheidscoalitie is dat eenzijdige erkenning een schending van het internationaal recht impliceert, dat het principe van territoriale integriteit en soevereiniteit van Servië geschonden wordt, en er geen nieuwe VN-resolutie over Kosovo opgesteld is. Achter deze formele argumentatie, die geen rekening houdt met de belangen van de Albanese gemeenschap, gaan echter vooral particularistische belangen schuil.

De dwarsliggers

Het ziet ernaar uit dat van deze groep dwarsliggers Malta snel zal overgaan tot erkenning van Kosovo. De Maltese minister van Buitenlandse Zaken Borg zal hierover binnenkort een verklaring afgeven. In deze verklaring zal Malta echter benadrukken dat Kosovo een 'uniek geval' is – dit om andere separatistische bewegingen in de regio geen steun te verlenen.

Portugal wil pas overgaan tot de erkenning van Kosovo als de VN en de EU daarover consensus hebben bereikt. Hoewel Portugese politici daar geen uitspraak over hebben gedaan, ligt het voor de hand dat zij zich op dit standpunt stellen uit respect voor de territoriale integriteit van Spanje, dat te maken heeft met Baskisch separatisme. Een

eventuele afscheiding van Baskenland zou voor instabiliteit op het Iberische schiereiland kunnen zorgen.

Spanje is bang voor een precedentwerking van 'Kosovo', die de afscheiding van Baskenland zou kunnen legitimeren, en vervolgens zou kunnen leiden tot de implosie van de Spaanse staat als andere regio's het Baskische voorbeeld volgen.

Griekenland is tegen de erkenning van Kosovo vanwege trouw aan Servië, zijn traditionele bondgenoot op de Balkan. Daarnaast wil Griekenland geen precedent voor de afscheiding van de eenzijdig geproclameerde Turkse Republiek Noord-Cyprus (TRNC), het Turkse, noordelijke deel van het eiland Cyprus dat overwegend door etnische Grieken wordt bewoond. De tegenstellingen tussen de Grieks-Servische as en haar Turkse tegenspeler op de Balkan zijn verscherpt, nu Turkije (dat als enige de TRNC heeft erkend) ook Kosovo heeft erkend. Cyprus zelf erkent Kosovo niet omdat het geen precedent wil hebben voor de afscheiding van de TRNC.

Slowakije en Roemenië zijn tegen een erkenning van Kosovo omdat deze landen bang zijn voor het oplaaien van separatistische tendensen onder hun Hongaarse minderheden in respectievelijk Zuid-Slowakije (600.000 Hongaren) en de noordwestelijke Roemeense landstreek Transsylvanië (ruim 1,5 miljoen). Deze minderheden zijn in deze landen terechtgekomen vanwege het omstreden vredesverdrag van Trianon (1920), dat Hongarije na de Eerste Wereldoorlog voorschreef ruim tweederde van zijn territorium af te staan.

In een eerste reactie op de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring zei de Slowaakse premier Robert Fico op de staatstelevisie dat deze verklaring "vergelijkbaar is" met het Verdrag van München, dat het Derde Rijk toestond om Sudetenland van Tsjechoslowakije te annexeren.[7] De ongenuanceerde parallel van de Slowaakse premier bevatte echter wel degelijk een vingerwijziging naar de Hongaarse minderheid in zijn land. Door het linken van de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring aan het Verdrag van München, waarschuwde Fico indirect zijn Slowaakse Hongaren niet de weg van Kosovo te kiezen. De Slowaakse regering houdt namelijk de Sudetenduitsers en de Hongaren in Zuid-Slowakije nog steeds 'collectief' verantwoordelijk voor het opblazen van de Eerste Tsjechoslowaakse Republiek.[8]

De Roemeense president Basescu verklaarde in juni op een conferentie van de Konrad Adenauerstichting dat Roemenië nooit tot de erkenning van Kosovo zal overgaan, zonder overigens Kosovo in verband te brengen met de Transsylvaanse Hongaren. De Roemeense president is niet alleen bevreesd voor separatisme onder zijn Hongaren, maar wil evenmin dat Kosovo een precedent wordt voor afscheiding van de Russische Dnjesterrepubliek in Moldavië, die door Roemenië nog steeds als Roemeens grondgebied wordt gezien.[9]

De Hongaarse politieke vertegenwoordiging in zowel Roemenië als Slowakije heeft de onafhankelijkheid van Kosovo toegejuicht zonder dat zij de precedentwerking ervan onderschrijft. De Hongaarse minderheden zouden vooralsnog graag het genereuze pakket van rechten willen hebben dat onder het Ahtisaariplan aan de Servische minderheid van 120.000 zielen wordt toebedeeld, zoals het grondwettelijke recht om de Servische taal te gebruiken in het onderwijs en bestuur.[10] Een onbedoeld bijeffect van het Ahtisaariplan is dat niet alleen de afscheiding van Kosovo, maar ook de rechten van de Servische minderheid een precedent gaan vormen voor nationale minderheden in de regio.

Westelijke Balkan ook verdeeld

De staten van de westelijke Balkan, die door EU-vertegenwoordigers worden gezien als toekomstige EU-lidstaten, zijn overigens ook verdeeld over de erkenning van Kosovo.

Kandidaatlid Kroatië, dat al bijna EU-lid is, heeft Kosovo erkend. Als tegenhanger van Servië heeft Kroatië geen bezwaar tegen de verzwakking van de Servische positie.

Het andere EU-kandidaatlid, Macedonië, zit in een dilemma. Het land neigt naar erkenning van Kosovo als anticipatie op toekomstig EU-lidmaatschap. De Macedonische regering wordt echter geconfronteerd met toenemende druk van haar etnisch-Albanese coalitiepartij, de Democratische Partij van Albanezen. De Macedonische Albanezen steunen de onafhankelijkheid van hun volksgenoten in Kosovo, en zien nu kansen om hun claims voor meer autonomie binnen Macedonië kracht bij te zetten.

De jonge staat Montenegro wil in het Kosovoconflict afzijdig blijven, en haar relaties met Servië, waarvan het is afgescheiden, niet onnodig belasten door een vroege erkenning van Kosovo. Albanië erkent de onafhankelijkheid van haar volksgenoten in Kosovo.

De federale regering van Bosnië-Herzegovina is tegen de erkenning van de Kosovaarse onafhankelijkheid, mede onder druk van de Servische deelrepubliek van Bosnië, de Republika Srpska. De Bosnische Serven zijn solidair met hun volksgenoten in Servië, en willen de in hun ogen eenzijdige onafhankelijkheid van Kosovo niet erkennen. De Republika Srpska heeft wel een conditie ingebouwd: mocht de meerderheid van de VN en de EU toch overgaan tot erkenning van Kosovo, dan zal de regering van de deelrepubliek een referendum organiseren over de status van de Servische entiteit van Bosnië.

Conclusie

De onafhankelijkheid van Kosovo heeft wederom een bres geslagen in het westerse bondgenootschap. Net zoals in de Irakcrisis zijn de Europese Unie en de NAVO opnieuw verdeeld. In dit geval zijn de Grote Drie van de Europese Unie het wél eens over het te volgen beleid. Ondanks dat Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië Kosovo als onafhankelijke staat hebben erkend, ligt een zevental EU-landen voorlopig dwars. Hun particularistische politiek ondermijnt het algemene westerse en Europese belang om de westelijke Balkan te stabiliseren. Deze landen lijken onbedoeld de Russisch-Servische positie te steunen. Hiermee wordt nog maar weer eens onderstreept dat als het westerse bondgenootschap effectief wil opereren, het onvermijdelijk zal zijn om een aanzet te geven tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid binnen de gelederen van de EU. De Unie kan hierdoor bij internationale conflicten en crises haar verantwoordelijkheid nemen, zeker als het gaat om buurregio's waar zij een direct belang heeft bij het behoud van stabiliteit, vrede en veiligheid.

Inmiddels gaat een meerderheid van de EU-lidstaten voort op de ingeslagen weg, zoals in juli bleek op de donorconferentie die voor Kosovo werd georganiseerd. De Europese Commissie stond garant voor 500 miljoen van de 1,2 miljard euro, die werd opgehaald om de sociale en economische ontwikkeling van het onafhankelijke Kosovo te steunen. Verder bleken de VS en Duitsland gulle gevers.

Spanje heeft inmiddels verklaard dat het niet zal meewerken aan de EULEX-missie, die de Unie in gang heeft gezet om de politionele en juridische situatie in Kosovo te versterken. Dragers van het Kosovaarse paspoort zijn in Slowakije niet welkom. Dit land zal dit document als 'illegaal' beschouwen, ook al zit er een Schengenvisum in dat is afgegeven door EU-bondgenoten. De hardnekkige houding van de dwarsliggers heeft dus niet alleen gezorgd voor onduidelijkheid op het internationale speelveld, maar gaat ook zorgen voor verwarring en onduidelijkheid binnen de EU zelf, waarbij EU-verplichtingen worden geboycot of EU-rechten buiten de orde worden geplaatst.

Dr. L.K. Marácz is als universitair docent Oost-Europese Studies verbonden aan de opleiding Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam (UvA).

Noten

1. Zie voor een uitgebreide bespreking van de structurele problemen betreffende het GBVB van de EU: Andrew Cottey, *Security in the New Europe*, New York: Pallgrave Macmillan, 2007, pp. 222 e.v.; en John McCormick, *Understanding the European Union*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, pp. 189 e.v.
2. Zie voor een *update* de website: en.wikipedia.org/wiki/International_reaction_to_the_2008_Kosovo_declaration_of_independence.
3. Zie voor een *case study* van de Irakcrisis: Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, London: Routledge, 2007, pp. 32-34.
4. Niels van Willigen, 'Kosovo: instabiel en niet soeverein', *Internationale Spectator*, jrg. 62 nr. 7/8, 2008, pp. 395 e.v.
5. Op 15 mei verklaarden de ministers van Buitenlandse Zaken van Rusland, China en India op een congres in Jekaterinburg dat zij de onafhankelijkheid van Kovoso niet erkennen. Rusland kreeg de steun van beide landen omdat deze te maken hebben met separatisme in respectievelijk Tibet en Kasjmier.
6. Zie de inleiding van Henk van Houtum in het themanummer van de *Internationale Spectator* over de veranderende geopolitieke realiteit van territoria en grenzen: Henk van Houtum, 'De dynamiek van conflicten, grenzen en identiteiten', *Internationale Spectator*, jrg. 62 nr. 7/8, 2008, pp. 379-382.
7. Het Verdrag van München werd op 30 september 1938 gesloten, waarbij de grote mogendheden Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië toegaven aan de agressieve claim van nazi-Duitsland om Tsjechisch Sudetenland te annexeren, waarmee het lot van de Eerste Tsjechoslowaakse Republiek werd bezegeld.
8. Het Slowaakse parlement heeft recentelijk de zogeheten Benes-decreten bekrachtigd. Deze decreten, die in 1944 in de Slowaakse stad Kosice zijn opgesteld door een interimregering van Tsjechoslowakije, verklaren dat de Sudetenduitse en Hongaarse minderheden "collectief schuld dragen" voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog.
9. Door het Molotov-Ribbentroppact, gesloten in 1939 tussen de Sovjetunie en nazi-Duitsland, werden Roemeens Bessarabië en Noord-Boekovina aan de Sovjetunie toegewezen. Uit delen van deze gebieden kwam de latere Sovjetrepubliek en het tegenwoordige Moldavië tot stand. Roemenië heeft het Molotov-Ribbentroppact echter nooit erkend.
10. Zie voor een uitgebreide bespreking van de discriminerende en beperkende maatregelen jegens de Hongaarse minderheden in Slowakije en Roemenië: László Marácz, 'Etnische minderheden in Midden-Europa: van conflict naar pacificatie', *Internationale Spectator*, jrg. 62 nr. 7/8, 2008, pp. 406-409.