

EULEX Kosovo

De opbouw van een onafhankelijke staat?



Naam: Nienke Kurver

Studentnummer: 3217140

Datum: 23 juni 2011

Aantal woorden: 9375

Inhoudsopgave;

1. Inleiding	blz. 4
2. Achtergrond	blz. 7
3. Het Rambouillet Plan en Internationaal ingrijpen 1999	blz. 9
4. VN Resolutie 1244 en UNMIK 1999-2002	blz. 12
5. Oplopende Spanningen en het Ahtisaari plan	blz. 15
6. Onafhankelijkheid en de EU Missie	blz. 18
7. Conclusie	blz. 20
8. Literatuur	blz. 22

Inleiding

*“ We, the democratically-elected leaders of our people, hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign state. This declaration reflects the will of our people and it is in full accordance with the recommendations of UN Special Envoy Martti Ahtisaari and his Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement.”*¹

Op 17 februari 2008 werd met deze opening de onafhankelijkheid van Kosovo verklaard. Dit gebeurde via een eenzijdig afscheiden van Servië door Kosovo, maar wel naar aanleiding van de provisies die in het Ahtisaari plan voorzien waren.² Tussen eind 2007, als blijkt dat alle onderhandelings mogelijkheden zijn uitgeput, en 16 februari 2008 besluit de EU een civiele missie naar Kosovo te zenden.³ Een dag voor de onafhankelijkheid, werd het besluit om de missie te sturen officieel bekend gemaakt.⁴ Deze missie, EULEX genaamd, is er op gericht om de overheidsinstituties te ondersteunen, en een rechtsstaat op te bouwen.⁵ De facto is de missie bezig om in Kosovo te helpen met het opbouwen van een onafhankelijke staat.

De missie is door alle 27 lidstaten van de EU goedgekeurd.⁶ Dit is tegenstrijdig omdat de EU als zodanig de onafhankelijkheid van Kosovo niet erkent. De meeste lidstaten hebben de onafhankelijkheid wel erkend, alleen Spanje, Griekenland, Cyprus, Roemenië en Slowakije weigeren dit, en zullen dit ook niet gaan doen zolang Servië niet instemt met de onafhankelijkheid van Kosovo. Volgens sommige auteurs is het gevoel van verantwoordelijkheid voor de eigen achtertuin de verklaring waarom de EU heeft ingestemd met een missie.⁷ Deels is deze verklaring bruikbaar. Toch verklaart het niet helemaal waarom deze missie er is. Een verantwoordelijkheidsgevoel alleen zou ook geleid kunnen hebben tot een strikt militaire of politionele aanwezigheid, die ervoor zorgt dat de veiligheid is gewaarborgd. Toch heeft de EU ingestemd met deze positieve, opbouwende missie.

Deze tegenstrijdigheid, het niet erkennen van Kosovo en toch een missie sturen die de facto helpt met het opbouwen van de onafhankelijke staat, is de kern van dit onderzoek. Beide moeten immers door alle landen goedgekeurd worden. Waarom hebben landen dan wel ingestemd met de opbouw van de staat? De uitleg dat de EU een verantwoordelijkheid heeft voor de Balkan, wordt weliswaar aangedragen, maar niet verantwoord met bronnen. Beslissingen in de Raad, op het gebied van militaire- en defensieaangelegenheden worden altijd besloten door unanimiteit. Er zijn ook nog

¹ Onafhankelijkheidsverklaring Kosovo, 17-2-2008, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635> (16 juni 2011).

² International Crisis Group, ‘Kosovo Conflict History’, <http://www.crisisgroup.org/en/key-issues/research-resources/conflict-histories/kosovo.aspx>, (5 april 2011).

³ H. Dijkstra, *The Role of the Council Secretariat and the European Commission in EU Foreign Policy*, (Maastricht 2011), 236-237.

⁴ ICG, ‘Kosovo Conflict History’.

⁵ European Union Rule of Law Mission, ‘EULEX Kosovo Basic Facts’, <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/basic/Basic-ENG.jpg> (9 april 2011).

⁶ Idem.

⁷ A. Yannis, ‘The politics and geopolitics of the status of Kosovo: the circle is never round’, *Southeast European and Black Sea Studies* 9 (2009), 161-170, 168.

eens extra mogelijkheden om, op basis van belangrijk nationaal beleid, een beslissing tegen te houden.⁸ De landen zijn dus zeker niet gedwongen om in te stemmen met deze missie.

In de literatuur wordt veel aandacht geschonken aan de problematiek in Kosovo. Veel van deze literatuur is echter een advies hoe het verder moet. 3 Jaar na de onafhankelijkheid blijft de problematiek in de regio groot. Het is voor de EU niet mogelijk om zich terug te trekken van de missie, zonder dat er een uitzicht is op een duidelijke verbetering op de grond. Er is extreem veel corruptie onder de politieke elite, grote criminaliteit en een levendig smokkel systeem, waarbij drugs, organen en mensen gesmokkeld worden.⁹ Het is nog steeds het armste gebied van Europa (meting 2010), deels door de slechte politieke omstandigheden, maar ook door een boycot van Servië, die een doorgang voor de export niet toe staat.¹⁰ Kosovo is, uiteindelijk, afhankelijk van de diaspora, die geld toe stuurt, en buitenlandse hulp, om te kunnen overleven.¹¹ Verder zijn de problemen rond de Servische enclaves in het noorden groot.¹²

Wat mist in de literatuur, is een duidelijke verklaring voor de besluitvorming. Omdat het nog een recent onderwerp is, zijn er nog geen archiefstukken beschikbaar. Toch is het wel mogelijk om via andere bronnen tot een verklaring te komen, maar er is wel een wetenschappelijk tekort op dit gebied. Ook is het belangrijk, omdat Kosovo een grote rol heeft gespeeld in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de EU. Volgens sommige auteurs is het ingrijpen in 1999 door de NAVO en VN – en dus niet de EU – een van de drijfveren achter de ontwikkeling van dit beleid geweest.¹³ Daarbij is het noodzakelijk dat er een oplossing komt voor Kosovo, voordat het kan toetreden tot de EU.

Om te bepalen waarom de EU tot deze EULEX missie besloten heeft ga ik bepaalde sleutel momenten onderzoeken. Deze momenten in de geschiedenis van Kosovo zijn bepalend geweest voor de uiteindelijke onafhankelijkheidsverklaring, en de EU missie die daaraan gekoppeld is. Tegelijkertijd zijn de momenten ook belangrijk geweest voor de ontwikkeling in de EU. Hoewel de EU in het begin verklaard heeft dat onafhankelijkheid geen optie was, is de EU daar langzaam vanaf gestapt. De momenten die ga bekijken, zijn zowel voor de onafhankelijkheid van Kosovo, als voor de ontwikkelingen binnen de EU belangrijk geweest. Eerst ga ik kijken naar het Rambouillet-plan en het internationaal ingrijpen in Kosovo. Vervolgens bekijk ik VN resolutie 1244 en de opbouw van UNMIK. Deze periode loopt ongeveer tot 2002/2003. Daarna kijk ik naar de oplopende spanningen in Kosovo. De situatie in Kosovo in de periode 2003/2004 werd zo onhoudbaar, dat de internationale gemeenschap iets moest doen. In deze periode zijn belangrijke verklaringen gegeven door de EU,

⁸ European Navigator, R. Valls, 'The Council's decision-making powers in the field of the CFSP', <http://www.ena.lu/> (5 april 2011).

⁹ Ceps Commentary, M. Emerson en J. Wouters, 'Time for justice in Kosovo' (versie 6 januari 2011), <http://www.ceps.eu/book/time-justice-kosovo> (10 april 2011).

¹⁰ International Relations and Security Network, E. Krasniqi, 'The poverty of independence in Kosovo' (versie 14 april 2010), <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?lng=en&id=114977> (10 april 2011).

¹¹ Idem.

¹² International Crisis Groep, 'North-Kosovo: Dual Sovereignty in Practics (versie 14 maart 2011), <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/kosovo/211%20North%20Kosovo%20---%20Dual%20Sovereignty%20in%20Practice.pdf> (16 juni 2011), 20,

¹³ Zie: A. Cottey, 'The Kosovo war in Perspective', *International Affairs* 85 (2009), 593-608, 600. En: A.J.K. Shepherd, 'A Milestone in the history of the EU: Kosovo and the EU's international role', *International Affairs* 85 (2009), 513-530, 513.

onder andere de Thessaloniki Verklaring. Deze ontwikkelingen leiden tot de onderhandelingen onder leiding van Martti Ahtisaari. Uiteindelijk bekijk is het verloop tussen het inleveren van het Ahtisaari plan, en het aannemen van de EULEX missie.

Achtergrond – Geopolitieke situatie

De geopolitieke situatie in Kosovo is gespannen. Servië en voormalig Joegoslavië vallen traditioneel gezien onder de invloedssfeer van Rusland, een overblijfsel van de Koude Oorlog. Rusland is tegen de onafhankelijkheid van Kosovo, wat Servië hoop geeft dat Rusland dit misschien kan tegenhouden in de VN.¹⁴ De reden voor Rusland was dat Kosovo een precedent voor andere afscheidingsbewegingen kon worden, en dat de onafhankelijkheid tegen de soevereiniteit van het land in gaat.¹⁵ Daarbij komt ook nog eens dat de NAVO interventie in 1999 niet op een VN resolutie gebaseerd was, en tegen de wil van Rusland in. Dit geeft de geopolitieke dimensie aan het conflict in Kosovo.¹⁶ Rusland zou niet eens perse tegen zijn, maar omdat de NAVO al eerder tegen de wil van Rusland in was gegaan, kan het, zonder toestemming van Servië, niet instemmen met een nieuwe resolutie die voorziet in de onafhankelijkheid van Kosovo.¹⁷

Een ander belangrijk punt in de Rusland-Balkan relatie is de invloed die Rusland heeft. Tijdens de Koude Oorlog behoorde de helft van Europa tot de invloedssfeer van de Sovjet Unie. Na het einde van de Koude Oorlog zakte deze invloed steeds verder weg. De NAVO en de EU streefden beiden een oostelijke uitbreiding na. Verschillende voormalige Warschaupact landen werden uitgenodigd voor de NAVO, en de uitbreiding van de EU in 2004 liet 10 voormalig Oostblok landen toetreden. Hierdoor kreeg Rusland steeds minder invloed in het gebied. Kosovo zou een belangrijke manier zijn om weer invloed te krijgen in de Balkan. Daar komt bij, dat er door een hard standpunt over Kosovo in te nemen, de mogelijkheid ontstaat de EU en VS concessies te laten doen op andere gebieden.¹⁸

Sommige Europese landen volgen gedeeltelijk de redenering van Rusland, dat er niet ingestemd kan worden met onafhankelijkheid omdat het een precedent zet voor andere gebieden. Yannis verklaart echter dat dit overwonnen kon worden door deze landen, omdat Kosovo een uniek geval is en het dus niet voor een precedent voor andere landen zorgde.¹⁹ Deze verklaring is echter met een korrel zout te nemen. Hoewel ook de raad dit ook meerdere malen benadrukt (zoals duidelijk wordt in het vervolg), wordt precies een zelfde redenering door Rusland gebruikt om Zuid-Ossetie en Abkhasie te erkennen. Hier wordt ook gesteld dat het een unieke situatie is door Rusland, en dat het geen precedent zet.²⁰ Rusland erkent Kosovo niet, en de EU erkent de 2 gebieden in Georgië niet.

Hoewel er dus moeilijkheden zijn binnen de EU, wordt er wel richting onafhankelijkheid van Kosovo gewerkt. Dit zorgt voor extra spanningen met Rusland. Maar ook de VS speelt een belangrijke rol in het standpunt van de EU. Oorspronkelijk was de VS de drijfveer achter de NAVO interventie, maar geleidelijk begonnen de belangen van de VS te veranderen. Na de aanslagen van 11 september 2001, verlegde de aandacht van de VS zich naar het Midden-Oosten. De start van de oorlog in Irak zorgde voor spanningen tussen de VS en de EU, die het niet eens was met het binnenvallen van Irak.

¹⁴ M. Klasnja, 'The EU and Kosovo. Time to rethink the enlargement and integration policy', *Problems of Post-Communism* 54 (2007), 15-32, 24.

¹⁵ Idem, 24.

¹⁶ Yannis, 'The politics and geopolitics of the status of Kosovo', 162.

¹⁷ Idem, 165.

¹⁸ Idem, 167.

¹⁹ Idem, 165.

²⁰ C.A. Nielsen, 'The Kosovo precedent and the rhetorical deployment of former Yugoslav analogies in the cases of Abkhazia and South Ossetia', *Southeast European and Black Sea Studies* 9 (2009), 171-189, 178-181, 184.

Daarom is het voor de EU heel belangrijk om aan de VS te laten zien dat het wel een betrouwbare partner is, door dit laatste Joegoslavië probleem zelf op te lossen.²¹ Dit zou moeten gebeuren door een Europese Toekomst voor de Westelijke Balkan te garanderen: zowel voor Servië als voor Kosovo.

De toekomst van Servië zou binnen de EU moeten liggen, maar het is voor Servische politici onmogelijk om Kosovo te erkennen. De EU staat echter niet toe dat Servië een definitief lid wordt als het Kosovo blijft claimen.²² Omdat Servië wel gesteund wordt door Rusland, versterken deze de banden met elkaar. Ook heeft Servië zo hoop dat Rusland kan helpen, door bijvoorbeeld VN resoluties over de onafhankelijkheid van Kosovo tegen te gaan.

Ook China speelt een rol in Kosovo. China is, net als Rusland, tegen eenzijdige afscheidingen, omdat het dezelfde problematiek heeft in o.a. Tibet. Het steunde de NAVO interventie in 1999 niet, en heeft uiteindelijk ook tijdelijk de diplomatieke relaties bevroren. Tijdens de bombardementen in Servië bombardeerde de NAVO per ongeluk de Chinese ambassade in Belgrado. Dit gaf China een rol binnen Europese vredesaffaires.²³

²¹ Yannis, 'The politics and Geopolitics of the Status of Kosovo', 166.

²² Cottey, 'The Kosovo war in perspective', 595.

²³ A. Schnabel en M. Thakur, 'Kosovo and world politics', *Peace Review* 11 (1999), 455-460, 458.

Het Rambouillet plan in het internationaal ingrijpen in 1999

Kosovo heeft een lange geschiedenis van onderdrukking en conflict, die teruggaat tot de 14^e eeuw. De belangrijkste oorzaken, die hebben geleid tot het huidige conflict liggen echter in de 20^e eeuw. Hoewel er al een Albaanse bevolkingsmeerderheid was, die groeiende was, nam Servië Kosovo in 1912 in.²⁴ Met de grondwet van 1974 werd Kosovo deel van de federale republiek Servië, maar het kreeg ook een eigen federale status binnen de Republiek Joegoslavië.²⁵ Met de opkomst van Milosevic, zijn nationalisme, en de desintegratie van Joegoslavië, wordt de grip op Kosovo steeds meer verstevigd door Milosevic, en de Albaanse bevolking steeds meer onderdrukt.²⁶ In de jaren '90, terwijl in de rest van de Balkan de hel losbreekt, wordt Kosovo systematisch buiten verschillende vredesovereenkomsten gehouden. Waar andere deelstaten van Joegoslavië gesteund worden in hun roep om onafhankelijkheid, wordt deze roep door Kosovo tot 1999 genegeerd of negatief beantwoord.²⁷ Eind 1997 begon de KLA, de Kosovar Liberation Army, met militaire operaties. Servië reageerde hierop met operaties tegen de Albaanse burger bevolking.²⁸

In de aanloop naar het Operation Allied Force (OAF) van 24 maart 1999 tot 3 juni 1999, zijn er verschillende verklaringen geweest van internationale spelers die het geweld in Kosovo verwierpen. De VN nam tussen 1998 en maart 1999 verschillende Veiligheidsraad resoluties aan die het geweld verwierpen en opriepen tot onderhandelingen. Deze resoluties, o.a. 1160 en 1199, roepen beide op het geweld onmiddellijk te staken en een dialoog te openen. Maar telkens werd ook de soevereiniteit en de territoriale integriteit van de Republiek Joegoslavië benadrukt.²⁹ In deze tijd zijn zowel de VS als de EU en ook de VN gekant tegen onafhankelijkheid. In een verklaring van de Raad van de Europese Unie van 27 april 1998, bevestigt de EU steun voor de territoriale integriteit van de Republiek Joegoslavië.³⁰

Toch kunnen zowel het Rambouillet plan als het internationaal ingrijpen onder leiding van de NAVO gezien worden als een eerste stap in de richting van onafhankelijkheid voor Kosovo. Sommige auteurs zeggen dat het Westen in 1999, door het ingrijpen van de NAVO gekozen heeft voor de onafhankelijkheid.³¹ De aanloop naar de Rambouillet onderhandelingen van 6 tot 23 februari 1999 was gewelddadig. Milosevic hield zich niet aan gemaakte afspraken over het terugtrekken van de Servische troepen. Uiteindelijk geeft de NAVO een ultimatum aan Servië, dat Servië dwingt tot onderhandelen.³² Dit gebeurde na een militaire operatie van de Servische autoriteiten, waarbij minstens 45 individuen waren geëxecuteerd bij Racak.³³ Eind januari 1999 was Javier Solana, toen de Secretaris-Generaal van de NAVO, al geautoriseerd om luchtaanvallen te beginnen in Joegoslavië als

²⁴ ICG, 'Kosovo Conflict History'.

²⁵ M. Weller, 'The Rambouillet Conference on Kosovo', *International Affairs* 75 (1999), 211-251, 215,

²⁶ ICG, 'Kosovo Conflict History'.

²⁷ Idem.

²⁸ Weller, 'The Rambouillet Conference on Kosovo', 218.

²⁹ VN Veiligheidsraad Resolutie 1160 (1998) <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm> (16 juni 2011); en VN Veiligheidsraad Resolutie 1199 (1998) <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm> (16 juni 2011).

³⁰ Raad Algemene zaken – 2085 (27-4-1998), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/07684NL8.doc.htm (16 juni 2011).

³¹ F. Coccozzelli, 'Critical Junctures and local agency: how Kosovo became independent', *Southeast European and Black Sea Studies* 9 (2009), 191-208, 192; en Cottley, 'The Kosovo war in perspective', 594.

³² M. Webber, 'The Kosovo war: a recapitulation', *International Affairs* 85 (2009), 447-459, 449.

³³ Weller, 'The Rambouillet Conference on Kosovo', 220.

niet werd meegewerkt aan de onderhandelingen.³⁴ De dreiging van geweld werd actief door de NAVO gebruikt om Servië te dwingen mee te werken.³⁵ Doordat de met geweld bedreigd werd, zou het Rambouillet akkoord volgens internationaal recht niet geldig zijn, want een land mag niet gedwongen worden een overeenkomst te tekenen.³⁶

Ook worden de Rambouillet onderhandelingen, en het document dat daaruit voortkomt, door sommige auteurs gezien als een excuus om militair ingrijpen te legitimeren, en waren deze onderhandelingen van te voren gedoemd om te mislukken.³⁷ Servië zou nooit met de provisies in het document instemmen, omdat deze een onafhankelijkheid voor Kosovo mogelijk maakten. Het Rambouillet plan voorzag in internationale onderhandelingen, 3 jaar na het tekenen van het akkoord, waarbij de wil van de mensen belangrijk is.³⁸ Volgens sommige auteurs werd met het Rambouillet akkoord een referendum voorzien, waarbij de uitkomst duidelijk voor onafhankelijkheid zou zijn. Toch wordt dit niet daadwerkelijk zo geschreven in het akkoord. De provisie waar het omgaat luidt als volgt:

*“ Three years after the entry into force of this Agreement, an international meeting shall be convened to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, on the basis of the will of the people, opinions of relevant authorities, each Party's efforts regarding the implementation of this Agreement, and the Helsinki Final Act, and to undertake a comprehensive assessment of the implementation of this Agreement and to consider proposals by any Party for additional measures.”*³⁹

Het roept om het belang van de wil van het volk, maar benadrukt ook andere partijen, zoals Servië. Voor de Kosovaarse delegatie betekende deze provisie ook dat er een referendum zou komen. Dit hebben ze ook verklaard tijdens het tekenen van het akkoord in Parijs, op 18 maart 1999.⁴⁰

Voor de EU is het internationaal ingrijpen in Kosovo ook een belangrijk keerpunt geweest. Hoewel de aspiratie om een grote internationale speler op het gebied van veiligheid te zijn er al lang is, zijn de benodigde structuren nog niet aanwezig.⁴¹ De EU kon zijn dromen niet waar maken, en kon niet zorgen voor de veiligheid van burgers in het grotere Europa. De morele verplichting wordt gevoeld, maar de NAVO is degene die de structuur heeft om een interventie uit te voeren.⁴² Kosovo is het breekpunt geweest voor het ontwikkelen van het Europese Buitenlands en Veiligheidsbeleid.⁴³

Ook tijdens de Rambouillet onderhandelingen heeft de EU weinig in te brengen. De EU is aanwezig op de onderhandelingen, maar die worden compleet gedomineerd door de VS.⁴⁴ Hieruit bleek ook weer dat de EU nog niet in staat was een speler te zijn in de internationale veiligheid. De

³⁴ E. Suy, 'NATO's Intervention in the Federal Republic of Yugoslavia', *Leiden Journal of International Law* 13 (2000), 193-205, 203.

³⁵ Idem, 202.

³⁶ Idem, 204.

³⁷ Nielsen, 'The Kosovo Precedent', 173.

³⁸ Rambouillet plan (1999), http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_rambouillet_text.html (16 juni 2011).

³⁹ Rambouillet plan (1999).

⁴⁰ Weller, 'The Rambouillet Conference on Kosovo', 235.

⁴¹ Shepherd, 'A milestone in the history of the EU', 516.

⁴² Idem, 513.

⁴³ Idem, 515.

⁴⁴ Weller, 'The Rambouillet Conference on Kosovo', 227.

EU keurt de provisies van de Rambouillet akkoord wel goed.⁴⁵ Ook verklaart de raad dat niet instemmen met het Rambouillet akkoord leidt tot ernstige gevolgen, namelijk de NAVO aanvallen die al bij voorbaat in januari 1999 goedgekeurd waren.⁴⁶ Tevens heeft de EU aangegeven betrokken te (willen) zijn bij de wederopbouw van Kosovo, en benadrukte de verplichting die de organisatie heeft voor deze steun.⁴⁷

Tijdens de aanloop naar de Kosovo crisis waren er al verschillende initiatieven in gang gezet om het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid (GBVB) te versterken. Het keerpunt hier was de Frans – Britse bijeenkomst bij St. Malo. Hieruit kwam naar voren dat de EU zijn capaciteiten op het gebied van de GBVB moest verbeteren, en een militaire macht nodig had om een geloofwaardige capaciteit voor actie te hebben.⁴⁸

De NAVO interventie eindigde met de Kumanovo overeenkomst, op 3 juni 1999.⁴⁹

Uit het bovenstaande blijkt, dat voor de EU Kosovo een keerpunt was in het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid. Dit wordt ook door veel auteurs en hoge politici erkent.⁵⁰ Hoewel de EU nog niet de capaciteit had om zelf militair in te grijpen, zijn er door de raad verklaringen gegeven, die benadrukken dat ze zouden willen ingrijpen, en die een voortdurende steun aan Kosovo beloven. De EU benadrukte hier de verplichting, die zij zelf hadden aangenomen, om Kosovo te steunen en te helpen met de opbouw.

Hoewel het woord onafhankelijkheid in geen enkele verklaring van de Raad, de VS, NAVO of in het Rambouillet akkoord voorkomt, kan dit akkoord toch gezien worden als een eerste stap op het pad naar onafhankelijkheid voor Kosovo. Rambouillet voorzag internationale gesprekken, op basis van de wil van het volk – door sommigen uitgelegd als een referendum. Hoewel dit akkoord niet getekend werd door Servië, is dit het eerste document wat hier naar verwijst. Dit wordt door Kosovo ook zo gezien. Dit moet wel worden genuanceerd door het feit dat veel auteurs erop wijzen dat de gesprekken nooit tot een overeenkomst zouden leiden. De provisies die gesteld werden, waren te vergaand voor Servië. Het zou onrealistisch zijn om te denken dat Servië er mee in zou stemmen. Toch werd de eerste stap gemaakt.

⁴⁵ Raad Algemene Zaken – 2168 (22-3-1999), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/ACFEB.htm (16 juni 2011).

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Raad Algemene Zaken – 2158 (25-1-1999), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/05455.NL9.htm (16 juni 2011).

⁴⁸ Shepherd, 'A Milestone in the History of the EU', 517.

⁴⁹ Klasnja, 'The EU and Kosovo', 16; en Kumanovo Overeenkomst, 3 juni 1999, <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> (16 juni 2011).

⁵⁰ Shepherd, 'A Milestone in the History of the EU', 519.

VN Resolutie 1244 en UNMIK

Na de operatie van de NAVO tussen 24 maart 1999 en 3 juni 1999 wordt dit deel van de Kosovo crisis afgesloten door de Kumanovo overeenkomst.⁵¹ Op 10 juni volgt resolutie 1244 van de VN Veiligheidsraad. De belangrijkste punten in de resolutie zijn het erkennen van de territoriale integriteit van Joegoslavië en het installeren van zowel een militaire als civiele vredesmacht. Ook wordt telkens benadrukt dat dit slechts een interim overeenkomst is, en er wordt op geroepen om, met het in gedachten houden van de Rambouillet overeenkomst, een politieke oplossing te zoeken.⁵² In de Kumanovo overeenkomst was door Servië en de NAVO al besloten dat de NAVO een internationale militaire aanwezigheid zou hebben onder de naam van KFOR.⁵³

Het belangrijkste onderdeel van de Resolutie was echter het installeren van een internationale civiele aanwezigheid:

*“ Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organizations, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo 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 selfgoverning institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo”*⁵⁴

Dit mandaat voorzag in een missie, die voor de opbouw van overheidsinstituties zou gaan zorgen, maar tegelijkertijd voorzag in de territoriale integriteit van de Federale Republiek van Joegoslavië. Daarbij zou het ook moeten zorg dragen voor het opbouwen van een substantiële autonomie – binnen de republiek. Dit was een onmogelijk mandaat om uit te voeren, en zorgt voor veel onduidelijkheid over de status van Kosovo op de grond.⁵⁵

Hoewel dit mandaat onduidelijk was, zijn er in de begin periode van UNMIK toch redelijke vooruitgangen geboekt. Zo is bijvoorbeeld een goede politie macht op gebouwd,⁵⁶ en verzorgt UNMIK de verkiezingen aan het einde van 2001, wat ook het initiële succes van UNMIK weergeeft.⁵⁷ Hoewel er over wederopbouw, en een dialoog op basis van het Rambouillet akkoord gesproken wordt, wordt onafhankelijkheid voor Kosovo niet erkent, en wordt er ook niet gerefereerd naar een mogelijkheid. Dit is, tekstueel gezien een stap terug van de Rambouillet overeenkomst, die wel een duidelijke referentie gaf naar een mogelijke onafhankelijkheid.

Toch heeft UNMIK een grote invloed gehad in de uiteindelijke onafhankelijkheids verklaring van Kosovo. Doordat alle aspecten van de regering overgenomen werden door UNMIK, en de Kosovaarse instituties op te bouwen, de Provisionele Instituties voor Zelf Determinatie (PSIG), werd

⁵¹ Klasnja, 'The EU and Kosovo', 16.

⁵² VN Veiligheidsraad Resolutie 1244 (1999), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (16 juni 2011).

⁵³ Kumanovo overeenkomst, 3 juni 1999.

⁵⁴ VN Veiligheidsraad Resolutie 1244 (1999).

⁵⁵ International Peace Academy, S. Chesterman, 'Kosovo in Limbo: State-Building and "Substantial Autonomy"' (versie 14 augustus 2001), http://www.ipacademy.org/media/pdf/publications/kosovo_in_limbo.pdf (16 juni 2011), 4.

⁵⁶ E. Pond, 'The EU's Test in Kosovo', *The Washington Quarterly* 31 (2008), 97-112, 106.

⁵⁷ IPA, Chesterman, 'Kosovo in Limbo', 3.

er voor een afscheiding van Servië gezorgd.⁵⁸ Effectief werd Kosovo vanaf de inzet van UNMIK niet meer geregeerd door Servië. Dit zorgt voor een precedent in Kosovo, waardoor het bijna onmogelijk wordt om na verloop van tijd weer wel door Servië geregeerd te moeten worden.⁵⁹ Hoewel dit retrospectief voor een de facto afscheiding heeft gezorgd, is dat toentertijd nooit als zodanig erkent, of als zodanig gezien.

In resolutie 1244 worden internationale organisaties opgeroepen een rol te spelen binnen de wederopbouw van Kosovo. De EU benadrukt in een verklaring van de Raad van de Europese Unie, dat ze een belangrijke rol willen spelen binnen het uitvoeren van het mandaat:

“ De Raad neemt er nota van dat de UNMIK in Pristina wordt ingezet om het mandaat van de Verenigde Naties uit te voeren en benadrukt dat de EU met een substantiële aanwezigheid ten volle zal deelnemen aan de geïntegreerde structuur.”⁶⁰

Deze rol ligt niet direct bij het uitvoeren van het bestuur, maar bij de wederopbouw en de economische ontwikkeling van Kosovo.⁶¹ In dezelfde verklaring van de raad wordt benadrukt dat hierbij de rol van de EU ligt.⁶²

Tegelijkertijd wordt er ook op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid vooruitgang geboekt. Dit was al begonnen met de Frans – Britse bijeenkomst in St. Malo in 1998, waarbij wordt opgeroepen om de EU ook een militaire macht te geven, die het buitenlands beleid kan ondersteunen.⁶³ Vervolgens volgt in 2000 de Da Feira Raad, waarbij de ontwikkeling van de militaire component wordt voortgezet, maar ook de prioriteiten voor de civiele missies worden vast gelegd. Deze prioriteiten zijn politie, rechtsstaat, civiele administratie en bescherming.⁶⁴ Dit zijn precies de pilaren waar de EULEX missie op steunt.⁶⁵ Deze ontwikkelingen maakten het mogelijk dat de EU de civiele missie naar Kosovo kon sturen. Door de grotere ambitie van de EU om een sterke internationale speler te zijn, ontwikkelde zich een mogelijkheid om een civiele missie te sturen, die daadwerkelijk kon helpen met het opbouwen van een land.

In het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid werden stappen gezet, die het mogelijk moesten maken om in de toekomst een internationale speler te zijn. Tegelijkertijd werden ook specifieke stappen gezet die gericht waren op de Balkan om een verbintenis met de regio aan te gaan. Al tijdens de NAVO interventie in Kosovo werd het Stabiliteitspact aangenomen.⁶⁶ Dit geeft de eerste hint naar een mogelijk lidmaatschap voor de regio in de EU en de NAVO:

⁵⁸ Cocozzelli, 'Critical Junctures and Local Agency', 191.

⁵⁹ Notre Europe, B. de Largentaye, 'Kosovo after 10 December 2007: What's at stake for the European Union' (versie 7 december 2007), http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Kosovo10Dec.2007-en.pdf (16 juni 2011), 6.

⁶⁰ Raad Algemene Zaken – 2192 (21-6-1999) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/ACF1C3.htm (16 juni 2011).

⁶¹ Dijkstra, 'The role of the Council Secretariat and the European Commission', 222.

⁶² Raad Algemene Zaken – 2192 (21-6-1999).

⁶³ Shepherd, 'A Milestone in the History of the EU', 517.

⁶⁴ Europese Raad, Santa Maria Da Feira – 200/1/00 (20-6-2000) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (16 juni 2011).

⁶⁵ European Rule of Law Mission, 'EULEX Kosovo Basic Facts'.

⁶⁶ L. Friis en A. Murphy, *Negotiating in a Time of Crisis: The EU's Response to the Military Conflict in Kosovo* (San Domenico, 2000), 3.

“ dat de Europese Unie de regio nader zal brengen bij het vooruitzicht van volledige integratie van deze landen in haar structuren door een nieuwe vorm van contractuele betrekkingen waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van ieder land en het vooruitzicht wordt geboden op lidmaatschap van de EU, op basis van het Verdrag van Amsterdam en zodra aan de criteria van Kopenhagen is voldaan.”⁶⁷

Deze beschrijving hint naar een mogelijke toelating, maar dit is niet als zodanig toegezegd. Door allerlei mitsen en maren te stellen aan de mogelijke toetreding, kreeg de EU wel de leverage die ze wilde in de regio, maar konden ze onder de daadwerkelijke verplichting om de landen toe te laten treden uitkomen.⁶⁸ Deze verbintenis van de EU met de Balkan wordt tijdens de Da Feira Raad nog eens extra onderstreept. In de conclusies over de relaties met de Westelijke Balkan staat letterlijk: *“All the countries concerned are potential candidates for EU membership.”*⁶⁹ Hiermee wordt de mogelijkheid tot lidmaatschap bijna vastgelegd. Toch blijft altijd nog de mogelijkheid bestaan voor de EU om lidmaatschap van de Balkan landen af te wijzen, omdat deze mededeling is gebaseerd op hoe de landen zich binnen het Stabiliteitspact ontwikkelen.⁷⁰ Hierdoor kan iedereen lezen wat die wil: definitieve toezegging op mogelijk lidmaatschap of mogelijk lidmaatschap gebaseerd op verschillende voorwaarden, en dus mogelijk om het af te wijzen.

Door VN Veiligheidsraad resolutie 1244 werd er tekstueel gezien een stap terug gezet van het Rambouillet akkoord. Zoals beschreven, werd daar expliciet naar de wil van het volk gewezen. In de VN resolutie wordt dit achterwege gelaten. Er wordt wel verzocht om de plannen van Rambouillet in gedachten te houden bij toekomstige status gesprekken. Tegelijkertijd wordt de territoriale integriteit van Joegoslavië erkend en benadrukt.

Hoewel uit de resolutie zelf onafhankelijkheid voor Kosovo geen optie is, heeft het installeren van UNMIK als de civiele macht wel een proces in werking gezet, waarbij Kosovo effectief niet meer geregeerd wordt door Servie. Dit zet een precedent voor latere tijden, omdat ten tijde van de status gesprekken in 2006 en 2007 Kosovo al meer dan 7 jaar niet meer geregeerd werd door Servie.

De EU heeft ook een rol binnen UNMIK, die voorziet in wederopbouw en economische ontwikkeling. Dit komt niet overeen met het beeld en ambitie van de EU om juist een civiele en militaire macht te ontwikkelen. Deze processen waren wel al in gang gezet, en worden ook versterkt tijdens deze periode. Een andere belangrijke ontwikkeling ligt in de relatie met de Westelijke Balkan. Het Stabiliteitspact voorzag in de verre mogelijkheid om ooit lid te kunnen worden van de EU, waarmee de EU een verbintenis sloot met de Balkan. Dit ligt wel iets genuanceerder, omdat de tekst zo opgesteld was dat het mogelijk was om lidmaatschap af te wijzen. Voor de Balkan landen is dit echter wel zo uit te leggen.

⁶⁷ Raad Algemene Zaken – 2177 (17-5-1999)

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/ACF7F.htm (16 juni 2011).

⁶⁸ Friss en Murphy, 'Negotiating in a time of crisis', 5.

⁶⁹ Europese Raad, Santa Maria Da Feira – 200/1/00 (20-6-2000).

⁷⁰ Idem.

Oplopende spanningen en het Ahtisaari plan

In de periode vanaf 2002 tot en met de uitgave van het Ahtisaari plan in maart 2007, zijn er veel ontwikkelingen in Kosovo zelf geweest, die hebben geleid tot belangrijke stappen van de internationale gemeenschap. Verschillende verklaringen en acties in deze tijd hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan het uiteindelijke besluit om een missie te sturen naar een eenzijdig afgescheiden Kosovo.

Het Rambouillet plan had voorzien in een moratorium over de status van 3 jaar. Hoewel daar in de VN resolutie 1244 met geen woord over gesproken werd, betekende het verstrijken van de deadline een teleurstelling voor de Kosovaren. In plaats van een oplossing voor het probleem, werd er een programma gelanceerd in april 2002: Status voor Standaard.⁷¹ Dit hield in dat het belangrijker was voor Kosovo om goed werkende instituties te ontwikkelen, dan de status definiëren. Eerst opbouw, dan status. Het was een reactie van UNMIK op de groeiende roep voor statusgesprekken.⁷² In feite was het een poging om het conflict te bevriezen, wat geprefereerd wordt als er geen reële mogelijkheid op een politieke oplossing komt.

In 2003 neemt de Contact Groep, na enkele jaren van stilte het werk weer op. Door het Standaard voor Status beleid beginnen de spanningen in Kosovo te stijgen, waardoor de groep besluit het beleid om te zetten in daden.⁷³ Er wordt een review in 2005 voorgesteld, die onderzoekt hoever de vorderingen zijn en wat de mogelijkheden daarna zijn. De onvrede in Kosovo is echter groot, wat tot grootschalige rellen leidde in maart 2004.⁷⁴ De situatie was onhoudbaar. Toch werd niet besloten om de beoordeling te vervroegen. Uiteindelijk gaat de Speciale Envoy van de Secretaris-Generaal Kaj Eide in juni 2005 naar Kosovo voor de beoordeling. Hij doet, op basis van de realiteit op de grond in Kosovo, verschillende voorstellen.⁷⁵ De belangrijkste conclusies van het rapport zijn echter als volgt: de situatie op de grond is zodanig, dat het onhoudbaar is om nog een beleid van Standaard voor Status aan te houden. Hij stelt dat het tijd is om internationale gesprekken te beginnen.⁷⁶ Ook stelt hij dat UNMIK zijn glans begint te verliezen.⁷⁷ Dit bleek al wel uit de situatie in Kosovo, waarbij UNMIK het geweld van maart 2004 niet kon voorkomen. Ook stelt Eide dat het, voor een duurzame oplossing, nodig is om een Europese oplossing te vinden, waarbij Kosovo geïntegreerd kan worden in de bestaande organisaties. Ook geeft hij aan dat de EU de belangrijkste rol moet gaan spelen, in de internationale aanwezigheid, die nog voor een geruime tijd noodzakelijk wordt geacht.⁷⁸

In het rapport van Eide wordt duidelijk gesteld dat de EU de belangrijkste internationale rol moest gaan spelen. Tijdens de rellen in maart 2004 was de mogelijkheid van een EU missie op de agenda gekomen, tot december 2005.⁷⁹ De initiële onderhandelingen over de missie, nog voor de gesprekken over de status begonnen, gingen nog uit van de mogelijkheid op een onderhandelde overeenkomst. Dit maakte de Europese oplossing voor Kosovo een stuk makkelijker, als de onafhankelijkheid bezegeld zou zijn met een bilaterale overeenkomst of een VN Veiligheidsraad resolutie.

Voordat het Eide rapport werd uitgegeven, waren er ook in de EU weer ontwikkelingen gaande, die de Westelijke Balkan en Kosovo steeds dieper in de structuren van de EU verankerde. De

⁷¹ Klasnja, 'The EU and Kosovo', 17.

⁷² ICG, 'Kosovo Conflict History'.

⁷³ Idem.

⁷⁴ Klasnja, 'The EU and Kosovo', 22.

⁷⁵ Idem, 22.

⁷⁶ Eide Rapport S/2005/635 (2005) <http://www.ico-kos.org/pdf/KaiEidereport.pdf> (17 juni 2011).

⁷⁷ Idem.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Dijkstra, 'The Role of the Council Secretariat and the European Commission', 221.

belangrijkste verklaring voor de relatie met de Balkan als geheel, was op 21 juni 2003, de verklaringen van de EU-Westelijke Balkan bijeenkomst. In deze verklaring werd voor het eerst een duidelijk en onherroepbaar, perspectief tot toetreding in de EU voor de Balkan landen:

*“ The EU reiterates its unequivocal support to the European perspective of the Western Balkan countries. The future of the Balkans is within the European Union. The ongoing enlargement and the signing of the Treaty of Athens in April 2003 inspire and encourage the countries of the Western Balkans to follow the same successful path. Preparation for integration into European structures and ultimate membership into the European Union, through adoption of European standards, is now the big challenge ahead. The Croatian application for EU membership is currently under examination by the Commission. The speed of movement ahead lies in the hands of the countries of the region.”*⁸⁰

Het belang van deze verklaring kan niet onderschat worden. Het geeft nu daadwerkelijk de mogelijkheid voor de Balkan landen om toe te treden.⁸¹ Nog voordat de beoordeling van het Standaard voor Status beleid begint, komt de belangrijkste verklaring van de EU met betrekking tot Kosovo. Het is een verklaring van de commissie aan de raad, waaruit blijkt dat ook voor Kosovo de toekomst binnen de EU ligt:

*“ Het Europese perspectief van de landen van de westelijke Balkan, als bevestigd in de verklaring van Thessaloniki van juni 2003, staat ook open voor Kosovo[1]. Resolutie 1244 van de VN-Veilighedsraad geeft Kosovo de kans een einde te maken aan zijn isolement en deel te nemen aan de Europese koers van de regio.”*⁸²

Hiermee wordt ook aan Kosovo de hand gereikt. Omdat toetreding tot de EU alleen als onafhankelijk land kan, is deze verklaring van enorm groot belang voor Kosovo. Wel moet benadrukt worden, dat dit niet perse hoeft te betekenen dat er onafhankelijkheid in het verschiet ligt. Je kan de verklaring ook opvatten, als een Europese toekomst binnen Servië. Tijdens het aannemen van deze verklaring, werd dus al gewerkt aan de Europese missie in Kosovo. Ook werd door alle leden van de EU erkend dat er een noodzaak was om een missie te sturen.⁸³ Dit had niet alleen te maken met de opbouw van de overheidsinstituties, maar het was ook noodzakelijk voor de stabiliteit in de regio.

Na deze twee belangrijke verklaringen en het Eide Rapport, wordt een begin gemaakt aan de onderhandelingen over de Status van Kosovo. Een voormalig Fins president, Martti Ahtisaari, werd op 11 november 2005 aangewezen om de onderhandelingen te gaan leiden.⁸⁴ De onderhandelingen verliepen zeer moeilijk, omdat zowel Kosovo als Servië een compleet andere eis hadden over de onafhankelijkheid, die niet met elkaar te verenigen waren.⁸⁵

De conclusie van het Ahtisaari plan luidde, dat er geen overeenkomst mogelijk was, en dat zijn aanbeveling onafhankelijkheid voor Kosovo betrof. Deze zou moeten worden overzien door een

⁸⁰ Thessaloniki verklaring (21-6-2003),

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm (16 juni 2011).

⁸¹ Notre Europe, B. de Largentaye, 'Forgiveness and a promise. Advocating a more regional approach to the Balkans by the EU' (versie 3 mei 2011), http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper21-en_01.pdf (16 juni 2011), 7.

⁸² Commissie: Een Europese Toekomst voor Kosovo - COM/2005/0156 (20-4-2005), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0156:NL:HTML> (18 juni 2011).

⁸³ Dijkstra, 'The Role of the Council Secretariat and the European Commission', 229.

⁸⁴ Notre Europe, Largentaye, 'Kosovo after 10 December 2007', 4.

⁸⁵ Ahtisaari Plan S/2007/168 (2007) <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf> (18 juni 2011).

internationale militaire en civiele aanwezigheid, waarbij de EU een belangrijke rol zou spelen.⁸⁶ Op 26 maart 2007 werd het plan voor gelegd aan de VN Veiligheidsraad.⁸⁷

In deze periode waren er ontwikkelingen in Kosovo, die er toe leidden dat de internationale gemeenschap zich weer moest uitspreken over de situatie. Dit leidde uiteindelijk tot het Ahtisaari plan, waarbij de conclusie was dat onafhankelijkheid voor Kosovo de enige reële optie was. Ook het belang van een Europese oplossing werd reeds benadrukt, en het feit dat de EU een grote rol moest spelen in het monitoren van de onafhankelijkheid.

Tegelijkertijd dat in de VN de ontwikkelingen leidden tot status gesprekken, zijn er in de EU verschillende belangrijke momenten geweest die bijdroegen aan het proces dat uiteindelijk geleid heeft tot de onafhankelijkheid. Het werd al in 2004 duidelijk voor de EU dat er een missie moest komen. Ook de noodzaak daarvan werd erkend. Terwijl de Unie bezig was met plannen voor de missie uitwerken, worden er twee belangrijke verklaringen gegeven die de Westelijke Balkan in de EU verankerd – of die juist de EU in de Westelijke Balkan verankeren. De Thessaloniki verklaring was de eerste keer dat er onherroepelijk werd gemeld dat alle Westelijke Balkan landen een toekomst binnen de EU hebben. Kosovo wordt hierbij, vanwege de status, niet specifiek genoemd. Twee jaar later, als de spanningen op de grond in Kosovo duidelijk zijn geworden, wordt er een verklaring over de “Europese Toekomst van Kosovo” gegeven. Deze verklaarde, expliciet, dat de Thessaloniki verklaring ook voor Kosovo geldt en dat Kosovo in de toekomst een plek heeft binnen de EU.

⁸⁶ Ahtisaari plan, S/2007/168 (2007).

⁸⁷ Cocozzelli, ‘Critical junctures and local agency’, 193.

Laatste onderhandelingen en de onafhankelijkheid

Op 26 maart 2007 wordt het Ahtisaari plan ingeleverd.⁸⁸ Hier wordt de aanbeveling gegeven dat Kosovo onafhankelijk moet worden, die wordt overzien door een internationale aanwezigheid.⁸⁹ Ook wordt aangegeven dat het niet mogelijk is om tot een overeenstemming tussen Servië en Kosovo te komen. De twee standpunten liggen zover uit elkaar dat er van een bilaterale overeenkomst geen sprake kan zijn.⁹⁰ De gewenste koers nu is een VN resolutie die het plan wel goedkeurt. Uiteindelijk is het plan nooit bij de Veiligheidsraad terecht gekomen, de wetenschap dat een zeker Russisch veto het plan zou verwerpen droeg daar aan bij.⁹¹

Zo zeker als dat Rusland tegen was, zo zeker was de VS voor onafhankelijkheid. Al in februari 2007 keurde de VS het Ahtisaari plan goed: *"On February 2, 2007, the Administration expressed support for U.N. Envoy Ahtisaari's comprehensive proposal for a Kosovo status settlement. The State Department called it "fair and balanced," and a "blueprint for a stable, prosperous, and multi-ethnic Kosovo."*⁹² Deze verklaring keurt de onafhankelijkheid van Kosovo al bij voorbaat goed. Dit was heel belangrijk om verschillende redenen: allereerst werd Kosovo op deze manier gesteund in zijn roep naar onafhankelijkheid. Dit maakte onderhandelingen een stuk lastiger, omdat ze door deze steun wisten dat de onafhankelijkheid er toch wel zou komen. Ook werd hierdoor het Russisch veto meteen zeker. Dit kwam onder andere door de geopolitieke situatie, zoals boven beschreven. Doordat de VS zo vroeg al steun betuigde aan Kosovo, zou deze alleen met onafhankelijkheid instemmen. De noodzaak om concessies te doen verdween, doordat de VS al steun betuigde.

In juni 2007 werd nog eens extra benadrukt door de VS dat de onafhankelijkheid voor Kosovo gesteund werd. George Bush verklaarde tijdens een staatsbezoek aan Albanië: *"At some point in time, sooner rather than later, you've got to say enough is enough, Kosovo is independent"*.⁹³ Hierdoor werd het in juli 2007 definitief duidelijk dat Rusland een veto in zou zetten.⁹⁴ De combinatie van de steun van de VS, en de veto van Rusland zorgen voor een grote druk op de EU. De missie, die al tijden op de agenda stond, moest nu snel goedgekeurd worden. In juni 2007 verklaart de Hoge Vertegenwoordiger Javier Solana, dat de EU het Ahtisaari plan steunt, en dat ze bezig blijven met het ontwikkelen van een missie.⁹⁵ Iets later verklaard hij, dat Kosovo niet als een precedent gezien kan worden, dat het een unieke zaak is.⁹⁶ Frappant is dat een jaar eerder, nog door Solana toegegeven was dat Kosovo misschien als een precedent gezien werd door andere gebieden die ook onafhankelijk willen zijn.⁹⁷ Dit geeft aan de het gebruik van de legitimatie "een uniek geval" willekeurig is. Het ligt aan de belangen van het land of een situatie al dan niet uniek is.⁹⁸

In juli, terwijl de EU net zijn verplichtingen ten opzichte van Kosovo heeft erkend, de VS bij voorbaat de steun voor de onafhankelijkheid heeft uitgesproken, en Rusland de steun voor de territorialiteit van Servië, wordt nog 1 laatste onderhandelingspoging gedaan door de Troika (een

⁸⁸ Cocozelli, 'Critical Junctures and local agency', 193.

⁸⁹ Ahtisaari plan, S/2007/168 (2007).

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Notre Europe, Largentaye, 'Kosovo after 10 December 2007', 4 ;en Cocozelli, 'Critical Junctures and local agency', 193.

⁹² Kim, J. en Woerhel, S., 'CRS Report for Congress. Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence', (versie 20 juni 2008), <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL31053.pdf> (21 juni 2011).

⁹³ Reuters bericht, 'Bush says Kosovo to be independent, delights Albania', 10-6-2007, <http://www.reuters.com/article/2007/06/10/us-bush-albania-idUSTZ001747120070610> (16 juni 2011).

⁹⁴ Dijkstra, 'The role of the Council Secretariat and the European Commission', 236.

⁹⁵ EU High Representative Javier Solana, Comments – S/172/07 (8-6-2007), <http://www.ico-kos.org/pdf/coments.pdf> (18 juni 2011).

⁹⁶ Nielsen, 'The Kosovo precedent', 174.

⁹⁷ Idem, 174.

⁹⁸ Idem, 184.

groep van onderhandelaars van de VS, EU en Rusland.⁹⁹ Op 10 december 2007 loopt hun mandaat af. Ook zij zijn op niks uitgekomen.¹⁰⁰ Wat volgt is, wederom, een doodlopende situatie voor Kosovo. Door de verklaring van de VS, en de wil van de EU om een missie te sturen, wordt echter wel duidelijk dat Kosovo eenzijdig het Ahtisaari plan gaat volgen. Immers, onafhankelijkheid was de enige optie voor Kosovo zelf.

In de tijd tussen 10 december 2007, en 16 februari 2008, de dag waarop de missie goedgekeurd werd, werd vooral gewerkt aan de laatste veranderingen in het mandaat van de EU missie. Door de Troika onderhandelingen was er de tijd geweest om het aan te passen.¹⁰¹ Het enige wat nu nog gedaan moest worden was het officieel goedkeuren van de missie, voor de onafhankelijkheid werd verklaard door Kosovo. Op deze manier konden geschillen tussen de lidstaten voorkomen worden, en kon de missie status neutraal blijven.¹⁰² In de Raad van 14 december 2007, wordt door de EU verklaard dat ze al klaar staan om een uitgebreide rol te spelen, en dat de toekomst van Kosovo nog steeds binnen Europa ligt. Ook wordt benadrukt dat Kosovo geen precedent geeft voor andere gebieden.¹⁰³

OP 16 februari, 2008, wordt de missie goedgekeurd door alle 27 leden van de Unie.¹⁰⁴ Hierna is het voor Kosovo mogelijk om zelf de onafhankelijkheid te verklaren, en 1 dag later, op 17 februari 2008 doen ze dit ook:

*"We, the democratically-elected leaders of our people, hereby declare Kosovo to be an independent and sovereign state. This declaration reflects the will of our people and it is in full accordance with the recommendations of UN Special Envoy Martti Ahtisaari and his Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement."*¹⁰⁵

In de onafhankelijkheidsverklaring word ook benadrukt dat Kosovo niet als een precedent voor andere landen gezien kan worden.¹⁰⁶ Tevens wordt in de verklaring de internationale gemeenschap uitgenodigd om, zoals voorgeschreven was in het Ahtisaari plan, een aanwezigheid in Kosovo te hebben.¹⁰⁷ De combinatie van de uitnodiging voor een missie, en de constante verklaringen van alle betrokken partijen dat Kosovo een unieke situatie is, zijn voldoende legitimatie om een missie te kunnen sturen. Ook al heeft het land zich dan eenzijdig afgescheiden van Servië.

Uit het bovenstaande blijkt, dat tijdens de onderhandelingen van het Ahtisaari plan, door noodzaak al besloten was een Europese missie naar Kosovo te sturen. Doordat de VS Kosovo in zijn onafhankelijkheid steunt, is het duidelijk dat die er sowieso komt. Door constant te verklaren dat de onafhankelijkheid van Kosovo geen precedent zet, kan de missie goed gepraat worden.

⁹⁹ Notre Europe, Largentaye, 'Kosovo after 10 December 2007', 5.

¹⁰⁰ Dijkstra, 'The role of the Council Secretariat and the European Commission', 236.

¹⁰¹ Idem, 236.

¹⁰² Idem, 237.

¹⁰³ Europese Raad, Brussel – 16616/1/07 (14-12-2007),

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf (16 juni 2011).

¹⁰⁴ European Union Rule of Law Mission, 'Committed to Kosovo's European Future', <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/EU-Factsheet-ENG.pdf> (16 juni 2011); en

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/98768.pdf

¹⁰⁵ Onafhankelijkheidsverklaring Kosovo, 17-2-2008.

¹⁰⁶ Idem.

¹⁰⁷ Idem.

Conclusie

Ten tijde van het ingrijpen van de NAVO in Kosovo was de EU nog niet in staat om zelf soortgelijke acties uit te voeren. De politieke wil om het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids beleid te versterken was er wel, maar de capaciteit nog niet. De Kosovo crisis heeft de EU met de neus op de feiten gedrukt, er moest nu een ontwikkeling komen van het beleid. Doordat de EU telkens achter de feiten aanliep, namen andere organisaties of landen de leiding. Dit blijkt duidelijk uit de Rambouillet onderhandelingen en het ingrijpen van OAF. Hierbij waren het de Verenigde Staten die het voortouw namen. Voor de onafhankelijkheid van Kosovo zijn deze twee gebeurtenissen ook heel belangrijk geweest. In het Rambouillet akkoord werd voor het eerst de mogelijkheid op onafhankelijkheid voorzien. Hoewel dit nooit zo gezegd is, leek het alsof er een referendum voorzien was, na een periode die overzien werd door de internationale gemeenschap. Hoewel Rambouillet veel te vergaand was, en niemand reëel had kunnen geloven dat Servië met het plan zou instemmen, was dit toch de belangrijkste eerste stap die gemaakt is. Het zelfde geldt voor het ingrijpen van de NAVO. Hoewel dit status-neutraal is, werd toch voor de zijde van de Kosovaren gekozen.

Het belang van deze eerste ontwikkeling mag niet worden onderschat. Vanaf hier werd eigenlijk een pad afhankelijkheid gecreëerd. Dit geldt zowel voor de EU als voor de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo. Voor de EU werd namelijk duidelijk, dat ze hun Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid moesten ontwikkelen, of ze zouden geen rol spelen in de internationale veiligheid. Kosovo werd het breekpunt. Vanaf dat moment werden ontwikkelingen in gang gezet, en beloften aan Kosovo gedaan, die er voor zorgden dat de EU na de onafhankelijkheidsverklaring wel een missie moest sturen.

Dit pad begon dus met de Rambouillet onderhandelingen, en het ingrijpen van de NAVO. Vervolgens kwam een VN resolutie, die een de facto scheiding veroorzaakte in Kosovo. Hoewel het bij naam nog bij Servië hoorde, werd het geregeerd door de VN. Ook de EU begon een eerste missie in Kosovo, namelijk eentje gericht op wederopbouw en economische ontwikkeling van de regio. Tegelijkertijd werd ook het Stabilisatie en Associatie proces ontwikkeld. Dit was een eerste EU voorstel van deze grootte, die er opgericht was een stabiele regio te ontwikkelen. Ook was dit de eerste verre vage belofte van een mogelijk lidmaatschap van de EU voor landen in de Westelijke Balkan. Dit werd niet als zodanig toegegeven, maar het was de eerste hint voor de landen. Hoewel dit een verbetering was van het voorgaande beleid, was er nog steeds weinig coherentie. Ook andere internationale organisaties en Rusland waren betrokken bij het proces, waardoor het niet alleen een EU ontwikkeling werd. Toch is dit belangrijk geweest voor de toekomstige rol van de EU in Kosovo: de Westelijke Balkan, samen met Kosovo, werd in het Europese raamwerk gebonden.

Vervolgens werd deze pad afhankelijkheid verder versterkt door het begin van nieuwe rellen in Kosovo. In 2003/2004 begon de spanning weer zo hoog op te lopen, dat duidelijk werd dat de situatie onhoudbaar was. Hoewel de VN resolutie 1244 voorzag in de directe veiligheid en een interim administratie, was de status van Kosovo altijd nog niet besloten. Ook bleek KFOR niet in staat een volledige veiligheid te garanderen, wat de rellen van maart 2004 demonstreerden. Dit leidde ertoe dat de VN een afgevaardigde stuurde, die de situatie moest onderzoeken en aanbevelingen moest doen over de gesprekken. Deze kwam tot de conclusie dat er geen reden was om de status gesprekken nog langer uit te stellen. De VN wees toen de voormalige Finse president Marthi Athisaari aan, om de gesprekken af te nemen. De gesprekken duurden langer dan voorzien, maar Athisaari kwam tot de conclusie dat de enige houdbare oplossing onafhankelijkheid zou zijn. Hij geloofde echter niet dat Servië hier mee in zou stemmen, en vroeg om een VN resolutie. Deze zou er uiteindelijk niet komen, omdat een Russisch veto in de veiligheidsraad voorzien was. Toch was dit de laatste stap in de richting van onafhankelijkheid voor Kosovo. Nu ook de vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal tot de conclusie gekomen was dat de enige oplossing onafhankelijkheid kon zijn,

was dit de reden voor Kosovo om zich eenzijdig af te scheiden op 17 februari 2008. Het pad dat ingeslagen werd met de Rambouillet akkoorden en OAF kon uiteindelijk maar tot 1 ding leiden.

Ondertussen stonden ook de ontwikkelingen in de EU niet stil. Terwijl de EU bezig was in Kosovo met de wederopbouw, werd in 2003 de eerste belofte gegeven voor de Westelijke Balkan in zijn geheel om toe te kunnen treden tot de Unie. Deze Thessaloniki verklaring dwong de EU zijn verplichtingen ten opzichte van de Balkan na te komen. Er moest nog veel gebeuren voor de landen toe konden treden tot de EU, en daar zou de Unie bij helpen. In 2005 verklaarde de Hoge Vertegenwoordiger Solana dat ook Kosovo een Europese toekomst had, en dat het niet terug zou gaan naar de situatie voor UNMIK. Hiermee was de belofte aan Kosovo definitief. Deze verklaringen van de Raad en de Hoge vertegenwoordiger beloofden een Europese toekomst, waar bij de Unie zou helpen met de voorwaarden die nodig waren voor het toetreden. Verder waren er ook nog verschillende ontwikkelingen binnen de EU die vooruitgang voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheids Beleid betekenden. Door de combinatie van beloften aan Kosovo, het feit dat Kosovo een keerpunt op het GBVB was geweest, en de specifieke ontwikkelingen richting de Balkan, zorgden voor een pad afhankelijkheid die leidde tot de EULEX missie zoals die nu is.

De combinatie van de situatie in Kosovo, en de ontwikkelingen in de EU verklaren de EULEX missie. Hij is verder goed gepraat door het feit dat de EU weigert om Kosovo als een precedent te zien. Ze verklaren dat de situatie in Kosovo uniek is, en dat dit betekend dat het niet als een precedent gezien kan worden. Hier is veel tegen in te brengen, en je kan twijfelen aan de juistheid van deze verklaring. Toch wordt hij gebruikt om de 5 landen die Kosovo niet erkennen, tegemoet te komen, waardoor deze missie tot stand kan komen. De missie is status neutraal, dus ook al kan die geïnterpreteerd worden als de opbouw van een onafhankelijke staat, wordt dit niet zo gesteld. De verklaring dat Kosovo geen precedent is, is dan genoeg om in te kunnen stemmen hiermee. Dit geldt echter niet met het erkennen van de onafhankelijkheid. Het gebruik van "een uniek geval" kan willekeurig zijn, zoals we gezien hebben. Daarom is het niet voldoende om de onafhankelijkheid te erkennen.

Belangrijk ook, is dat alle verklaringen die gegeven zijn, altijd op verschillende manieren uitgelegd kunnen worden. Door het taal gebruik, moet het voor de EU mogelijk zijn, bijvoorbeeld, om toch niet het lidmaatschap te geven. Ook wordt, in verschillende verklaringen, Kosovo gesteund. Nooit wordt echter expliciet vermeld dat de EU de onafhankelijkheid steunt. Hierdoor kan een verklaring misschien wel neer komen op steun voor een onafhankelijk Kosovo, maar is het ook mogelijk om dit te ontkennen, en steun voor een autonoom Kosovo binnen Servië te verklaren.

Kosovo is een belangrijke regio geweest voor de geschiedenis van de EU, en het is op het moment van schrijven de gastheer van de grootste civiele missie van de EU ooit. De verklaring van pad afhankelijkheid is er 1 die al door meerdere mensen in aangebracht¹⁰⁸, maar nog niet voor een combinatie van de onafhankelijkheid en de verklaring van de EU missie. Omdat het onderwerp nog recent is, is het mogelijk dat met het vrijkomen van materiaal andere verklaringen naar boven komen. De verklaring voor nu geeft in ieder geval de mogelijkheid te begrijpen waarom de EULEX missie er is. Voor Kosovo een toekomst binnen de EU heeft zal het noodzakelijk zijn tot een overeenstemming tussen Kosovo en Servië te komen. Tot die tijd, draagt de EU in ieder geval bij aan de stabiliteit van de regio, en het opbouwen van een nieuwe staat.

¹⁰⁸ Friis en Murphy, 'Negotiating in a time of crisis', 2; en Cocozzelli, 'Critical Junctures and Local Agency', 191.

Literatuur

- ✚ Ahtisaari Plan S/2007/168 (2007) <http://www.unosek.org/docref/report-english.pdf> (18 juni 2011).
- ✚ CEPS Commentary, M. Emerson en J. Wouters, 'Time for justice in Kosovo' (versie 6 januari 2011), <http://www.ceps.eu/book/time-justice-kosovo> (10 april 2011).
- ✚ Cocozzelli, F., 'Critical Junctures and local agency: how Kosovo became independent', *Southeast European and Black Sea Studies* 9 (2009), 191-208.
- ✚ Commissie: Een Europese Toekomst voor Kosovo - COM/2005/0156 (20-4-2005), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0156:NL:HTML> (18 juni 2011).
- ✚ Cottey, A., 'The Kosovo war in Perspective', *International Affairs* 85 (2009), 593-608.
- ✚ Dijkstra, H., *The Role of the Council Secretariat and the European Commission in EU Foreign Policy*, (Maastricht 2011).
- ✚ Eide Rapport S/2005/635 (2005) <http://www.ico-kos.org/pdf/KaiEidereport.pdf> (17 juni 2011).
- ✚ EU High Representative Javier Solana, Comments – S/172/07 (8-6-2007), <http://www.ico-kos.org/pdf/coments.pdf> (18 juni 2011).
- ✚ European Navigator, Valls, R., 'The Council's decision-making powers in the field of the CFSP', <http://www.ena.lu/> (5 april 2011).
- ✚ European Union Rule of Law Mission, 'EULEX Kosovo Basic Facts', <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/basic/Basic-ENG.jpg> (9 april 2011).
- ✚ European Union Rule of Law Mission, 'Committed to Kosovo's European Future', <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/info/EU-Factsheet-ENG.pdf> (16 juni 2011).
- ✚ Europese Raad, Santa Maria Da Feira – 200/1/00 (20-6-2000), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm (16 juni 2011).
- ✚ Europese Raad, Brussel – 16616/1/07 (14-12-2007), http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/97669.pdf (16 juni 2011).
- ✚ Europese Raad, Brussel – 6613/08 (16-2-2008), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/98768.pdf (16 juni 2011).
- ✚ Friis, L. en Murphy, A., *Negotiating in a Time of Crisis: The EU's Response to the Military Conflict in Kosovo* (San Domenico, 2000).
- ✚ International Crisis Group, 'Kosovo Conflict History', <http://www.crisisgroup.org/en/key-issues/research-resources/conflict-histories/kosovo.aspx> (5 april 2011).
- ✚ International Crisis Group, 'North-Kosovo: Dual Sovereignty in Practice' (versie 14 maart 2011), [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/balkans/kosovo/211%20North%20Kosovo%20---%20Dual%20Sovereignty%20in%20Practice.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/balkans/kosovo/211%20North%20Kosovo%20---%20Dual%20Sovereignty%20in%20Practice.pdf) (16 juni 2011).
- ✚ International Relations and Security Network, E. Krasniqi, 'The poverty of independence in Kosovo' (versie 14 april 2010), <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?Ing=en&id=114977> (10 april 2011).

- ✚ International Peace Academy, S. Chesterman, 'Kosovo in Limbo: State-Building and "Substantial Autonomy"' (versie 14 augustus 2001), http://www.ipacademy.org/media/pdf/publications/kosovo_in_limbo.pdf (16 juni 2011).
- ✚ Kim, J. en Woerhel, S., 'CRS Report for Congress. Kosovo and U.S. Policy: Background to Independence', (versie 20 juni 2008), <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL31053.pdf> (21 juni 2011).
- ✚ Klasnja, M., 'The EU and Kosovo. Time to rethink the enlargement and integration policy', *Problems of Post-Communism* 54 (2007), 15-32.
- ✚ Kumanovo overeenkomst, 3 juni 1999, <http://www.nato.int/kosovo/docu/a990609a.htm> (16 juni 2011).
- ✚ Nielsen, C.A., 'The Kosovo precedent and the rhetorical deployment of former Yugoslav analogies in the cases of Abkhazia and South Ossetia', *Southeast European and Black Sea Studies* 9 (2009), 171-189.
- ✚ Notre Europe, B. de Largentaye, 'Forgiveness and a promise. Advocating a more regional approach to the Balkans by the EU' (versie 3 mei 2011), http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Polycypaper21-en_01.pdf (16 juni 2011).
- ✚ Notre Europe, B. de Largentaye, 'Kosovo after 10 December 2007: What's at stake for the European Union' (versie 7 december 2007), http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Kosovo10Dec.2007-en.pdf (16 juni 2011).
- ✚ Onafhankelijkheidsverklaring Kosovo, 17-2-2008, <http://www.assembly-kosova.org/?cid=2,128,1635> (16 juni 2011).
- ✚ Pond, E., 'The EU's Test in Kosovo', *The Washington Quarterly* 31 (2008), 97-112.
- ✚ Raad Algemene zaken – 2085 (27-4-1998), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/07684NL8.doc.htm (16 juni 2011).
- ✚ Raad Algemene Zaken – 2158 (25-1-1999), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/05455.NL9.htm (16 juni 2011).
- ✚ Raad Algemene Zaken – 2168 (22-3-1999), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/ACFEB.htm (16 juni 2011).
- ✚ Raad Algemene Zaken – 2177 (17-5-1999), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/ACF7F.htm (16 juni 2011).
- ✚ Raad Algemene Zaken – 2192 (21-6-1999), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/gena/ACF1C3.htm (16 juni 2011).
- ✚ Rambouillet plan (1999), http://www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_ambouillet_text.html (16 juni 2011).
- ✚ Reuters bericht, 'Bush says Kosovo to be independent, delights Albania', 10-6-2007, <http://www.reuters.com/article/2007/06/10/us-bush-albania-idUSTZ001747120070610> (16 juni 2011).
- ✚ Schnabel, A. en Thakur, R., 'Kosovo and World Politics', *Peace Review* 11 (1999), 455-460.
- ✚ Shepherd, A.J.K., 'A Milestone in the history of the EU: Kosovo and the EU's international role', *International Affairs* 85 (2009), 513-530.

- ✚ Suy, E., 'NATO's Intervention in the Federal Republic of Yugoslavia', *Leiden Journal of International Law* 13 (2000), 193-205.
- ✚ Thessaloniki verklaring (21-6-2003),
http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/thessaloniki_summit_en.htm (16 juni 2011).
- ✚ VN Veiligheidsraad Resolutie 1160 (1998) <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1160.htm> (16 juni 2011).
- ✚ VN Veiligheidsraad Resolutie 1199 (1998) <http://www.un.org/peace/kosovo/98sc1199.htm> (16 juni 2011).
- ✚ VN Veiligheidsraad Resolutie 1244 (1999) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/172/89/PDF/N9917289.pdf?OpenElement> (16 juni 2011).
- ✚ Webber, M., 'The Kosovo war: a recapitulation', *International Affairs* 85 (2009), 447-459.
- ✚ Weller, M., 'The Rambouillet Conference on Kosovo', *International Affairs* 75 (1999), 211-251.
- ✚ Yannis, A., 'The politics and geopolitics of the status of Kosovo: the circle is never round', *Southeast European and Black Sea Studies* 9 (2009), 161-170.