

---

**Brussel, 29 juni 1999**

**Betreft : Kosovo-conflict – nabeschouwingen en eventuele lessen**

**1. Inleiding**

- Weinigen twijfelen eraan dat het Kosovo-conflict een belangrijke historisch-diplomatieke referentiewaarde zal hebben. De NAVO voerde haar "eerste oorlog". Zonder expliciete machtiging van de VN-VR trad zij - over een kwestie van intern zelfbestuur - tegen een soevereine staat op die andere landen niet direct bedreigde. Humanitaire redenen, Europese waarden motiveerden officieel haar tussenkomst. Het verdedigen van de mensen- en minderheidsrechten en ons geloof in de beginselen van een rechtsgemeenschap primeerden op concepten zoals staatssoevereiniteit en de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden. Na bijna 80 dagen rondde de NAVO haar militaire campagne succesvol af: het Milosevic-regime bond in. Een vredesregeling is er echter nog niet, het vooruitzicht op harmonisch inter-etnisch samenleven tussen Albanezen en Serviërs in Kosovo lijkt zeker niet voor morgen.
- De voorbije dramatische gebeurtenissen roepen enkele vragen op. Wat was de eigenlijke inzet in Kosovo, waarom intervenieerde de I.G. ? Welke oplossing drong zich al enkele tijd op ? Welke prijs diende hiervoor betaald ? Had het anders gekund ? Welke alternatieven ? Tot slot enkele bemerkingen. In een korte kritische terugblik wordt gepoogd nu al op deze kernvragen een begin van antwoord te formuleren. Het betreft een persoonlijke inschatting van iemand die in Belgrado op post is, althans tot 24 maart dit jaar !

**2. Wat was het kernprobleem ? Welke oplossing drong zich op ?**

- Kosovo moet via internationale bemiddeling zelfbestuur krijgen, een statuut van reële autonomie binnen de FRJ, aldus met behoud van 's lands territoriale integriteit en soevereiniteit. Het geweld is uit den boze. Binnen deze kriglijnen dient er een interim-regeling tot stand te komen. Zo luidt al enkele tijd de stelling van de I.G. Zowel de Serviërs als de Kosovaren willen echter hiervan in feite niet weten. Het bewind in

Belgrado zou het liefst voor een reeds geruime tijd onhoudbaar gebleken status quo opteren, terwijl de Kosovaren, op enkele nuanceringen na, op onafhankelijkheid mikken, althans op termijn. Het wijken van de vreedzame aanpak van Rugova voor het gewelddadig optreden van het UCK bracht deze impasse in een acute fase. Hoe was immers een onderhandelde vreedzame regeling over een substantieel autonomie-statuuat mogelijk in een gewelddadig kader ?

- Geen wonder derhalve dat in deze context de pendel-diplomatie van Hill en Petritsch tussen Belgrado en Pristina vorig jaar niet veel resultaat boekte. Het was derhalve dringend nodig de voorwaarden te scheppen voor een aangepast onderhandelingsklimaat, aldus de veiligheidssituatie in Kosovo te herstellen. Er diende m.a.w. een einde gemaakt aan de aanwending van **buitensporig geweld door de FRJ/Servische veiligheidstroepen tegen de burgerbevolking, tegen privé-eigendommen etc.**, volgens het steeds terugkerend scenario van UCK-provocaties, beantwoord met verregaande overheidsrepressiemaatregelen, dikwijls tegen onschuldige burgers.
- Hoe kon dit het best gebeuren ? Het antwoord van de vele militaire waarnemers luidde al een jaar geleden : door het stationeren van een **sterke internationale vredesmacht** in Kosovo, die de strijdende partijen uit elkaar zou kunnen houden. Zoniet, kon de situatie alleen maar verergeren ! Met de aanvaarding door Milošević en het Servisch parlement van het G 8-plan, op 3 juni door de Finse President in Belgrado voorgelegd, gevolgd door de terugtrekking van alle FRJ/Servische veiligheidstroepen en door de ontplooiing van KFOR, is die belangrijke voorwaarde thans vervuld.
- Het lichten van deze hypotheek betekent echter niet dat er tussen beide partijen, nl. Serviërs en Albanezen, een vredesregeling in het vooruitzicht is. Het politiek hoofdobjectief van alle buitenlandse diplomatieke inspanningen, nl. het tot stand komen van een vorm van zelfbestuur in Kosovo, die de **inter-etnische integratie** bevordert, lijkt nog verder af dan ooit. Het aanvankelijk haast ongehinderd opvullen door het UCK van het op bepaalde plaatsen ontstane - zowel civiele als militaire - vacuüm in Kosovo, de dikwijls begrijpelijke vergeldingsmaatregelen van de Albanese Kosovaren tegen de Serviërs, de massale uittocht van de Kosovo-Serviërs, zijn enkele duidelijke aanwijzingen dat er momenteel een moeilijk overbrugbare kloof tussen de etnisch gemeenschappen in Kosovo bestaat. Wellicht ware het achteraf gezien beter geweest tot een snellere algehele ontplooiing van KFOR te zijn overgegaan en anderzijds een meer geordend en gecontroleerd terugkeerproces aan de Albanezen te hebben opgelegd.

### 3. Welke prijs diende voor de ontplooiing van deze vredesmacht betaald ?

Na de ontplooiing van een internationale NAVO-geleide vredesmacht in Kosovo, stelt zich de vraag – bij wijze van een kritische terugblik – naar de **prijs** die hiervoor diende betaald. Heeft de I.G. via de NAVO geen Pyrrhus-overwinning behaald ? Kan het recente NAVO-optreden beschouwd worden als een precedent ?

Indien weinig twijfel mogelijk is over de hoofdschuldige van het huidig drama, nl. het onvermogen van het Milošević-bewind om via algemeen-aanvaardbare democratische procedures etnische geschillen op te lossen – met als gevolg een bewust uitgelokte humanitaire tragedie van ongekende proporties -, dient toegegeven dat het prijskaartje voor de I.G. heel hoog lag. Inderdaad :

- Bijna één miljoen Albanese Kosovaren werden uitgedreven.
- Er werden op systematische wijze ontelbare geweld- en gruweldaden in Kosovo gepleegd.
- Een belangrijk deel van de Servische industriële energie- en transportstructuur werd vernield, talrijke burgerslachtoffers kwamen door de bombardementen om.
- Het NAVO-imago is geschonden in de regio, niet alleen in de FRJ, echter ook bij de bevolking in de omringende landen, in Rusland en in andere delen van de wereld. Hieraan zal in de toekomst moeten gewerkt worden.
- Voor velen is Kosovo al goed op weg naar de onafhankelijkheid met alle implicaties vandien voor de toekomstige stabiliteit van de regio.
- Het aan het bewind komen van nationalistische en/of ex-communistische partijen in de omringende landen bij volgende verkiezingen kan niet uitgesloten worden
- De verwerving en derhalve verspreiding van nucleaire wapens in sommige landen in de wereld kan door

de luchtcampagne in de hand zijn gewerkt.

#### **4. Was er een alternatief ?**

Na de oorlog, is iedereen generaal, luidt het.

En toch, aan de vooravond van de luchtcampagne leek de houding van de Servische delegatie in Parijs – het zelfs weer ter sprake brengen van allerlei aspecten van de burgerlijke bepalingen van het Rambouillet-ontwerpakkoord, gezwegen nog van de militaire voorschriften – geen uitweg meer te bieden.

Indien dit thema uitvoerig door analisten en historici zal behandeld worden, lijkt het toch reeds in dit stadium mogelijk bij twee belangrijke gebeurtenissen kritische vragen te stellen.

##### **a) De Milošević/Holbrooke afspraken van oktober '98**

- Dit zogezegde "akkoord" is het voorwerp geweest van veel kritiek en terecht. Kosovo had immers behoefte aan soldaten, niet aan padvindende.

Toch kan niet ontkend worden dat de KVM in de beginfase een **matigende en ontradende** werking heeft gehad op de vijandelijkheden op het terrein. Het geduldig bemiddelingswerk van de KVM-verificateurs vermocht o.a. lokale staakt-het-vuren tot stand te brengen en de vrijlating van 8 FRJ-soldaten te bewerkstelligen. Hiermede kon ook tijd gewonnen worden voor de vredesbesprekingen van Hill en Petritsch.

Overigens lijken de uitlatingen van de Fransman Keller, adjunct-hoofd van de KVM, op een recente OVSE-vergadering in Wenen tegen de VS-rol in dit verband heel terecht. Inderdaad, alles wijst erop dat de VS met KVM-hoofd Walker een eigen agenda hadden in Kosovo, dat er met Washington een 'hot-line' bestond en dat dit optreden geenszins in ons belang was. Deze eigengereide VS-houding culmineerde op 15 januari jl. in Racak, waar Walker bij een eerste bezoek onmiddellijk en in het openbaar – achteraf gezien weliswaar niet zonder reden – een beschuldigende vinger uitstak naar de FRJ/Servische veiligheidstroepen, hiermede in één klap een einde stellend aan de vertrouwensrelatie met de Servische overheid. Deze factor, nl. de VS-partijdigheid, de toenemende UCK-provocaties, het steeds gewelddadiger optreden van de veiligheidstroepen in hun replieken, evenals het naderende lenteseizoen, hebben het doodsvonnis over de KVM geluid. Met de terugtrekking uit Kosovo van de KVM op 19 maart was immers de weg vrij voor ongehinderde repressiemaatregelen.

- Overigens mag ook de vraag gesteld worden of de Milošević-Holbrooke afspraak geen baat zou gevonden hebben bij een **derde luik** in het toenmalig opgezette pacificatiemekanisme. Bovendien de OVSE-verificatie op het terrein, de NAVO-waarnemingen in de lucht had men ook aan een **ontradende** NAVO-geleide troepenaanwezigheid aan de grens van FYROM en Albanië met Kosovo kunnen denken. Hoewel dit een logistieke nachtmerrie zou betekend hebben, zou het voor Belgrado een geloofwaardig signaal geweest zijn dat de I.G. haar diplomatieke inspanningen desnoods met militaire machtsmiddelen werkelijk zou afdwingen. Deze ontradende troepenmacht – niet te verwarren met de KVM-ontzettingsmacht in FYROM – zou ook de UCK-toevoerlijnen via Albanië hebben kunnen afsnijden – een pluspunt o.a. voor Belgrado – en op kritische ogenblikken (bv. Racak) kunnen uitgebouwd zijn geworden.

##### **b) Rambouillet-onderhandelingen**

- Bij vele waarnemers liet het Rambouillet-onderhandelingsproces voor een interim-akkoord over vrede en zelfbestuur in Kosovo een wrange nasmaak achter. De Serviërs beschouwden het als een "klucht". Er vonden immers zo goed als geen directe besprekingen plaats tussen Serviërs en Albanezen, des te meer echter tussen Amerikanen die als raadgevers van de Albanezen optraden, en de Serviërs. Wat er ook van zij, het behoeft geen betoog dat de Serviërs in Rambouillet grotendeels tot hun eigen leed hebben bijgedragen; hun dikwijls hautain optreden, hun soms te ronduit negatieve ingesteldheid wezen niet op echte gespreks- laat staan onderhandelingsbereidheid.
- Niettemin kunnen ook op dit punt enkele kritische vragen gesteld worden :
- Was het Rambouillet-kasteel wel het meest **gepaste kader** voor deze gezamenlijke besprekingen, waarvan uiteindelijk toch zoveel afhing ? Was de idee van de 'dead-lines' – in feite een voortzetting van het ultimatum-beleid van het eerste uur inzake Kosovo – een gelukkige formule voor zo'n complexe materie en dit ondanks de pauze van 3 weken tussen Rambouillet en Parijs die achteraf gezien het

Servische standpunt nog verder deed verstrakken ? Was een Dayton-formule met onderhandelingen, ergens op een afgelegen militaire basis in Europa, onttrokken aan de buitenwereld, niet meer aangewezen geweest ?

- Wat de beproefde **onderhandelingsstaktiek** betreft, stellen zich ook enkele vragen. Was het goed om zo lang te wachten met het op tafel leggen van de militaire bijlagen ? Art. 8 van bijlage B spreekt toch van een onbeperkte, ongehinderde NAVO-doorgang en toegang in de hele FRJ en niet alleen in Kosovo ! Zou een meer open houding bij de Serviërs een beter resultaat hebben geboekt ? Hoe komt het dat men de Russen er niet toe heeft aangezet bij de Serviërs eenzelfde grote inspanning te doen ter aanvaarding van het akkoord als bv. door de VS werd gedaan bij de Kosovo-Albanen via de persoonlijke aanwezigheid van M. Albright in Rambouillet ? Rambouillet laat aldus toch een geurtje van partijdigheid na.
- Tenslotte had het misschien de moeite geloond een tweede fase in het Rambouillet-onderhandelingsproces in te bouwen die ook de FYROM en Albanië bij de besprekingen had betrokken. Het Kosovo-probleem dient immers in een **regionale context** aangepakt, met de nodige aandacht voor de stabiliteitsperspectieven in buurlanden zoals de FYROM en Albanië. Hopelijk kan thans het stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa aan deze behoefte tegemoetkomen.

## **5. Enkele slotbeschouwingen**

Nu er met de ontplooiing van de KFOR een **wapenstilstandsovereenkomst** in Kosovo bestaat, echter geen vredesakkoord, zoals in Bosnië met Dayton, kunnen in dit stadium nog enkele slotbeschouwingen geformuleerd worden.

- Zonder aan de aanzienlijke Europese inspanningen in het Kosovo-conflict afbreuk te willen doen, overheerst toch de indruk dat tot dusver de beslissende impulsen telkens opnieuw van de V.S. uitgingen. Op gang gebracht door de strijd lustige uitlatingen van M. Albright aan het begin van het conflict in maart '98 – een nieuw Bosnië met etnische zuiveringen diende ten alle prijze vermeden! – bleef de internationale druk op het Milošević-regime via de ultimatus van de C.G. constant behouden. Bovendien M. Albright werd deze prominente VS-rol vooral door de driespan Holbrooke, Walker en Clark verpersoonlijkt, elk op zijn terrein handelend en éénieder met onderhandelingservaring met Milošević. Deze V.S.-inspanningen beantwoordden trouwens ook aan de verwachtingen zowel van Milošević als aan de Kosovo-Albanen.
- Zoals afdoende in de pers betoogd, vloeit hieruit de dwingende noodzaak voort van een geloofwaardige E.U.-stem op het internationaal toneel zowel op diplomatiek als op militair vlak, begaan met het behartigen van onze eigen specifieke belangen. Het is immers duidelijk dat wij niet gediend zijn met een onafhankelijk Kosovo. De benoeming van Solana, als eerste verantwoordelijke van het gemeenschappelijk EU-buitenlands en veiligheidsbeleid, is terzake een beloftevol teken.
- Kosovo was ook bij uitstek het voorbehouden jachtterrein van de **C.G.-landen**, een voorbeeld van **directorium-diplomatie**, door de E.M. van Finland, het nieuwe E.U.-voorzitterschapslid, onlangs becritiseerd. Het was de C.G. (min Rusland) die de Kosovo-zaak na het mislukken van Rambouillet naar de NAVO doorverwees. Een mechanisme dat ook de kleinere E.U.-landen een stem in het kapittel waarborgt, dringt zich dan ook op, vooral nu zij ook nog jarenlang financiële en andere verbintenissen zullen hebben.
- Hoewel de oorlog voor enkele politieke **tijdbommen** in Servië heeft gezorgd, zoals bv. de massale uittocht van Kosovo-Serviërs, de aanwezigheid van een zich niet overwonnen voelend FRJ-leger, evenals de benarde economische en bestaansvooruitzichten voor de verarmde bevolking, blijft de FRJ-President, weliswaar na zijn zoveelste nederlaag politiek verzwakt, toch overeind. Het ontbreken van een geloofwaardig alternatief – de figuur van de extreem-rechtse Šešelj is voor de I.G. nog minder aanvaardbaar dan die van Milošević – een verdeelde en nog altijd gemarginaliseerde democratische oppositie evenals een te verwachten repressief binnenlands beleid o.a. via de media zouden overigens tot gevolg kunnen hebben dat Milošević minder snel van het toneel verdwijnt dan algemeen verwacht. Een dergelijke situatie zou een zware hypotheek leggen op het totstandkomen van een interim-akkoord voor vrede en zelfbestuur in Kosovo, de eigenlijke inzet van onze inspanningen. Dit objectief lijkt immers

alleen verwezenlijkbaar in een democratisch-hervormd Servië. Hoe langer hoe meer vraagt men zich trouwens af of dit democratische transformatieproces wel op een vreedzame manier kan gebeuren en of uiteindelijk niet een radicale gewelddadige breuk met de huidige gang van zaken nodig zal zijn. In dit onzeker politiek klimaat staat de I.G. voor een moeilijke evenwichtsoefening. De zich opdringende isolering van het Milošević-regime mag immers geen aanleiding geven tot een afzonderingsbeleid tegenover de Serviërs, derhalve geen culpabilisering van de ganse bevolking (zie "engagement school").

COUVREUR+