

# Kosovo som uafhængigt – men hvordan?

*Niels Aadal Rasmussen*

Kosovos albanske befolkning ønsker uafhængighed, mens serberne kan godtage “mere end autonomi, men mindre end uafhængighed”, altså opretholdelse af Serbiens suverænitet. Denne modsætning var en vigtig del af baggrunden for Kosovo-konflikten i 1990’erne

Den politiske proces, som skal afgøre Kosovos fremtidige status ventes påbegyndt i slutningen af 2005. Processen, der får EU og USA i afgørende roller, skal bygge på befolkningens vilje, formentlig bekræftet i form af en folkeafstemning. Og med det albanske flertals beslutsomhed og målbevidste situationsudnyttelse er der ingen tvivl om, at resultatet må blive uafhængighed. Tidens internationale analyser bekræfter generelt denne konklusion, og spørgsmålet er alene hvordan.

I det følgende redegøres først for Kosovos hidtidige status og derefter for overvejelser om den fremtidige status, på den ene side med vægt på folkeretten – de jure, på den anden side med vægt på levedygtighed – de

facto. Tilgangen de jure versus de facto er primært valgt som analytisk redskab, fordi den giver mulighed for at belyse en række hensyn, som vil få betydning for den forhandlingsproces, der skal fastlægge Kosovos fremtidige status.

Sekundært kan tilgangen også afspejle det forhold, at mens Kosovos albanere ønsker maksimal selvbestemmelse, men erkender, at man endnu ikke evner at klare sig uden international bistand, så finder serberne omvendt, at folkeretlige og andre juridisk konserverende betragtninger bør tillægges vægt, mens det erkendes, at man ikke kan tage ansvar for Kosovo, hverken sikkerhedsmæssigt eller økonomisk. Forenklet sagt vil albanerne have uaf-

hængighed de jure, men ikke de facto, mens serberne vil have uafhængighed de facto, men ikke de jure.

Derefter redegøres for den internationale proces, dens aktører og indhold, som skal føre til Kosovos uafhængighed. Og endelig redegøres for regionale overvejelser og Kosovos bidrag til sikkerhed i og uden for områdets afgrænsning.

### **Status**

Ønsket om albansk uafhængighed er historisk begrundet i opløsningen af Det Osmanniske Rige. Under det tyrkiske herredømme levede mange etniske og sproglige grupper inden for samme rige, og historisk spillede albanerne ofte en fremtrædende rolle som rådgivere eller repræsentanter for sultanen eller som officerer og soldater. Albanien blev erklæret selvstændigt i 1912 på baggrund af en national bevægelse startet i 1878 i byen Prizren i Kosovo.

Etniske og sproglige albanere er spredt ud over flere lande på det vestlige Balkan, især det sydlige Serbien, det vestlige Makedonien, det nordlige Grækenland samt i Tyrkiet. Og der er en talrig albansk diaspora i Italien, USA, Canada, Australien, Schweiz, Tyskland, de skandinaviske lande samt andre EU-lande. Det nøjagtige antal albanere kendes ikke, hverken i Albanien eller andre lande, men skønnes at være omkring 10 millioner og stigende, hvor-

af formentlig kun godt 3 millioner i selve Albanien. Albanerne boycottede den jugoslaviske folketælling i 1991, men i 1981 boede der cirka 1,6 millioner mennesker i Kosovo, hvoraf 4/5 var albanere.

I dag er den albanske andel af de skønsmæssigt to millioner indbyggere større især grundet serbisk udflytning over de seneste 40 år. Bortset fra den albanske diaspora, der som andre oprindelige udvandrere hyppigt bor i byerne, er albanerne i vidt omfang et klanopdelt bjergfolk, som i århundreder har beboet de høje bjerge på Balkan, ofte i ugæstfri og næsten utilgængelige egne. Den nationale mytologi hævder dog, at albanernes historiske oprindelse var oldtidens Illyrien, hvis indbyggere blandt andet også var kendt for søfart, fiskeri og sørøveri.

Selve Albanien's befolkning deles kulturelt ofte langs Skhumbin floden, med toskerne syd for floden orienteret mod Grækenland og ghegerne nord for med familiemæssige og historiske bånd til Kosovo. Politisk tenderer syd mod Socialistpartiet, som under konflikten støttede Kosovos Befrielseshær og dens leder Hashim Thaci og general Seku, mens nord tenderer mod det Demokratiske Parti, med forbindelse til præsident Rugova.

NATOs humanitære intervention i foråret 1999 sluttede med vedtagelsen af Sikkerhedsrådets resolution 1244, som fastlægger Kosovos midlertidige status som en del af For-

bundsrepublikken Jugoslavien med betydelig autonomi, der administreres af en repræsentant for FN's Generalsekretær.

Generalsekretærens særlige repræsentant leder den internationale civile tilstedeværelse, UNMIK, i tæt koordination med den internationale militære tilstedeværelse, NATO-styrken KFOR. Både den civile og den militære tilstedeværelse er accepteret af Forbundsrepublikken Jugoslavien, der med enkelte undtagelser har trukket sine civile og militære myndigheder ud af Kosovo.

Den særlige repræsentants beføjelser udspringer af resolution 1244, men er nærmere fastlagt i en intern forordning af 25. juli 1999, som siger, at "al lovgivningsmæssig og administrativ myndighed vedrørende Kosovo, herunder administrationen af retsvæsenet, påhviler UNMIK og udøves af den særlige repræsentant." I praksis tolkes myndigheden som uindskrænket af betragtninger om suveræniteten, dog således, at lovgivning fra før Milosevics ophævelse i 1989 af Kosovos autonomi som provins under 1974-forfatningen stadig er gældende.

Jugoslavisk faktisk suveræniteten ophørte således umiddelbart efter den internationale overtagelse i 1999 under Milosevic' styre trods indledende protester fra Beograd og Moskva. FN's myndighed er dog en faktisk myndighed, som ikke har gjort indgreb i Kosovos status. Efter Milosevic' fald i 2000 og hans udle-

vering til krigsforbrydertribunalet i Haag året efter, har Beograd indtaget en pragmatisk holdning og accepteret tingenes tilstand som en slags suspenderet suveræniteten.

Grundet UNMIKs begrænsede evne til at indføre og opretholde denne principielt uindskrænkede myndighed overalt, findes der dog i det nordlige Kosovo i den serbiske del af byen Mitrovica og andre serbisk dominerede egne (kommunerne Zvečan, Zubin Potok og Leposavic) parallelle serbiske strukturer, som i vidt omfang hidtil har rettet sig efter Beograd.

Forordningen fra 1999 bestemte desuden, at "UNMIK skal administrere flytbar og fast ejendom, herunder bankbeholdninger, og anden ejendom ejet eller registreret i Forbundsrepublikken Jugoslavien eller Republikken Serbiens navn eller nogen af disse myndigheder, der befinder sig på Kosovos område".

Det gælder således også det minekombinat Trepca, hvis hovedsæde netop befinder sig i Mitrovica, og som begge parter gør krav på. Desværre viste alvorlige optøjer i 2004 med mange døde og sårede og tusinder af fordrevne, at befolkningens respekt for UNMIK slet ikke svarer til missionens beføjelser.

FN's særlige repræsentant Hans Hækkerup traf i maj 2001 beslutning om den forfatningsmæssige ramme for midlertidigt selvstyre, som efter valg samme efterår førte til oprettelse i marts 2002 af midler-

tidige institutioner, præsidentembede, lokalregering og folkeforsamling (Provisional Institutions of the Self-Government in Kosovo, PISG). Dermed var endnu et skridt taget i retning af den ønskede uafhængighed i efterlevelse af resolution 1244's mandat til, at UNMIK "i afventen af en endelig løsning, skal fremme udstrakt autonomi og selvstyre, under hensyn til Rambouillet-aftalen". Herudover er resolution 1244 imidlertid ikke særlig konkret med hensyn til Kosovos fremtidige status.

Principielt kan man som resultat af den forestående proces forestille sig en række løsninger på Kosovos status-problem, der kan kategoriseres som midlertidige, fremtidige eller endelige. Eksempler på en midlertidig løsning ville være (1) Protektorat under FN eller evt. EU, (2) Begrænset udskydelse af status eller (3) Fastsat uafhængighed inden for nuværende grænser efter fx 3 år. Fremtidig, men ikke nødvendigvis endelig, status kunne være (4) Opdeling, (5) Føderation eller (6) Statsforbund. Endelige løsninger ville være (7) Betinget uafhængighed eller (8) Uafhængighed efter deling af provinsen.

Allerede inden forhandlingernes åbning har den internationale kontaktgruppe (jf. herom nedenfor) imidlertid bestemt, at tre muligheder på forhånd kan udelukkes, nemlig tilbagevenden til tidligere serbisk herredømme, sammenslutning med en nabostat (Albanien) og dermed

grænseændringer samt deling, som foreslået af Serbien og Montenegro.

### **Folkeret – de jure status**

Overvejes Kosovos fremtidige folkeretlige status i lyset af Jugoslaviens opløsning i 1992, bemærkes at to af de tre europæiske statsopløsninger efter ophøret af den kolde krig skete i fordragelighed og efter gensidig, fælles overenskomst, nemlig Sovjetunionen og Tjekkoslovakiet. Jugoslaviens voldeligt påbegyndte opløsning og den folkeretlige anerkendelse af republikkerne Slovenien, Kroatien, Makedonien, Bosnien-Herzegovina, Serbien og Montenegro skete derimod på grundlag af princippet om folkernes selvbestemmelsesret i kraft af den jugoslaviske mæglings-/voldgiftskommission – Badinter-Kommissionen efter dens franske formand – bestående af fem europæiske retspræsidenter.

Denne kommission lagde til grund, (1) at Jugoslavien var en statsunion i opløsning, idet der ikke var tale om enkeltvis udtræden af en union, (2) at retten til selvbestemmelse fremover skulle udøves af unionens enkelte republikker og (3) at de hidtidige grænser mellem republikkerne skulle anerkendes som folkeretlige grænser. Disse bestemmelser har dog siden været genstand for betydelig juridisk faglig kritik.

I øvrigt bemærkes, at i henhold til den tidligere jugoslaviske forfatning byggede republikkerne på det ret-

ligt set ubestemte begreb nationaliteter, men udgjorde ikke hver for sig på forhånd separate nationer, som ellers er folkerettens byggesten.

Folkenes ret til selvbestemmelse er et grundlæggende princip i folkeretten som del af FN's charter. I praksis har denne ret rettet sig særligt imod afkoloniseringen efter 1945, hvorunder det retligt anerkendtes, at alle folk har ret til selvbestemmelse, hvorigennem de frit bestemmer deres politiske status og frit varetager deres egen økonomiske, sociale og kulturelle udvikling. Mens denne ret er klar i en kolonial sammenhæng, er den mindre klar, når det gælder folk, som ikke har været del af et koloni-herredømme.

Det er således ikke klart, hvornår selvbestemmelsesretten udøves eksternt i forhold til andre stater, og hvornår det sker internt inden for eksisterende stater i form af selvstyre. Det er heller ikke klart, hvornår selvbestemmelsesretten omfatter politiske og hvornår den omfatter økonomiske forhold. Og endelig er det ikke klart, hvem der kan påberåbe sig at være et folk, eller hvordan man lovligt opnår retten til selvbestemmelse. Dette skyldes bl.a. at princippet støder sammen med et andet grundlæggende folkeretligt princip om staternes territoriale integritet, jf. FN-pagtens art.2.

At sådanne uklarheder eksisterer ses allerede af de problemer, der er for Rusland i forhold til Tjetjenien, Abkhasien og Sydossetien, for Kina i

forhold til Tibet og vel Taiwan, for Frankrig i forhold til Korsika, for Storbritannien i forhold til Nordirland og Skotland og for Spanien i forhold til Baskerlandet og Katalonien samt for Grækenland i forhold til det tyrkiske mindretal på Cypern. Heller ikke USA er uberørt af folkenes ret til selvbestemmelse i forhold til Puerto Rico eller i forhold til ønsket om et selvstændigt Kurdistan med bånd til Irak, Iran og Tyrkiet.

Ser man på Kosovo, er det derfor bemærkelsesværdigt, at resolution 1244 alene taler om udstrakt autonomi og selvstyre og i øvrigt henviser afgørelsen af områdets fremtidige status til forhandlinger, som på ikke nærmere angivet måde, skal tage hensyn til Rambouillet-aftalen. En af vanskelighederne herved er imidlertid, at godt nok har den daværende jugoslaviske statsunion i 1999 anerkendt aftalen, men udgangspunktet for NATOs bombing af det daværende Jugoslavien var netop, at landet havde nægtet at underskrive Rambouillet-aftalen. Og som nævnt indebærer retten til selvbestemmelse ikke nødvendigvis en ensidig ret til løsrivelse fra en folkeretligt anerkendt stat.

For Serbien og Montenegro består det folkeretlige problem omkring Kosovo navnlig i, at disse to separate republikker indtil videre blot er holdt sammen af et midlertidigt arrangement, som giver befolkningerne ret til at træffe beslutning om oprettelse af to selvstændige stater.

Arrangementet er i vidt omfang kommet i stand på foranledning af EU, som i princippet nødtigt ser optagelse af nye medlemmer i Unionen, som ikke kan blive enige om en fælles statsdannelse. Nok har man accepteret Tjekkiet og Slovakiet som selvstændige medlemmer, men de skiltes netop efter gensidig overenskomst, og nok har man optaget eller accepteret fremtidig optagelse af de øvrige jugoslaviske republikker, men det skete dog efter folkeretlig rådgivning fra Badinter-Kommissionen.

Endelig retter overvejelserne om Kosovos status i folkeretligt perspektiv også opmærksomheden på det andet autonome område i det tidligere Jugoslavien efter 1974-forfatningen, nemlig Vojvodina med navnlig et betydeligt ungarsk mindretal, som føler sig undertrykt af serberne og Beograd. Noget lignende gør sig gældende for Sandjak med et betydeligt mindretal af muslimske bosniakker.

Selvbestemmelsesret i Kosovo ville formentlig ikke alene føre til krav om samme ret til disse befolkninger, men ville efter al sandsynlighed også føre til tilsvarende krav fra albanerne i det sydlige Serbien i Presevo-dalen. Og på internationalt plan til krav om uafhængighed i Bosnien-Herzegovina for Republika Srepska og selvbestemmelse for de albanske befolkninger i Makedonien især i bjergområderne omkring Tetovo, Gostivar og Kumanovo samt Dibra op mod Albanien.

Sammenfattende bemærkes, at folkeretten på det her beskrevne område har en tendens til i mangel af en international retshåndhævelse, ud over hvad FN's Sikkerhedsråd måtte bestemme, at følge det politisk ønskelige og de rådende magtforhold. Man kan da stille spørgsmålet, hvad der er politisk ønskeligt og acceptabelt i form af Kosovos levedygtighed, set i forhold til ønsket om uafhængighed.

### **Levedygtighed – de facto status.**

Kosovos levedygtighed uafhængigt af nabolandene bestemmes i høj grad af geografiske forhold. Vandskellene mellem Adriaterhavet mod vest og Sortehavet mod øst befinder sig hyppigt netop i Kosovo og det nordlige Albanien, og vandets veje er som ofte med til at forklare kulturelle, sproglige, etniske og historiske ligheder, forskelle og stridigheder. Gennemgående falder vandet fra Kosovo mod vest, altså gennem Albanien ud i Adriaterhavet.

Til gengæld er bjergene på den albanske grænse næsten utilgængelige for moderne transportmidler, der i stedet søger mod øst, ned mod det slaviske Serbien. Balkans høje bjerge har især givet økonomisk mulighed for bjerglandbrug og husdyrhold, der som bekendt ikke er nogen lukrativ virksomhed, og en minedrift, som for Kosovo indtil Berlin-murens fald var grundlaget for mineral eksport fra Jugoslavien til østblokken

og internt i Jugoslavien især til Kroatens og Sloveniens industrier.

Kosovos topografi ligner nærmest en gryde med høje bjerge på alle sider, der mod vest og syd strækker sig op til 2600 meter over havet, og som i luftlinje ligger mindre end 100 km borte, altså et voldsomt fald mod havet. Området gennemskæres af frugtbare dale, hvis udnyttelse til jordbrug dog er begrænset. Kosovo er tæt befolket og landbrugene små. Husstandene er omvendt store, gennemsnitlig 6-7 personer per familie. Den frugtbare landstrækning mellem byerne Pec og Prizren kaldtes af serberne for "Metohija", afledt af det græske ord for kirkegods, fordi de ortodokse kirker og klostre i denne del af Kosovo grundlagdes i middelalderen af serbiske konger.

Kosovo har historisk set aldrig været i stand til i længere tid at klare sig uden bistand udefra, under det serbiske herredømme i kraft af subsidier ikke mindst til minedriften fra Beograd, som dog også drog udstrakt nytte af minedriftens resultater, og i den nuværende situation fra det internationale samfund, sikkerhedsmæssigt især i form af NATOs tropper og frem for alt med massiv økonomisk støtte fra EU.

### **Økonomien**

Kosovos økonomi har været bestemt af to faktorer, nemlig udnyttelsen af mineralressourcer i form af ædle metaller og kul i undergrunden og

bjerglandbruget som udgjorde befolkningens reelle eksistensgrundlag. Hertil kommer kommerciel udnyttelse af regional handel samt i nyere tid en begrænset industriel sektor, herunder kemisk industri. Selvom minedrift har stået i centrum af Kosovos økonomiske udvikling, ligger minerne i dag under mangel på investeringer og udpining i tiden under Beograds kontrol.

Ændrede betingelser på verdensmarkedet og global udnyttelse af ny, kapitalintensiv teknologi har yderligere bidraget til forældelse af Kosovos traditionelle minedrift. Kosovos vigtigste økonomiske potentiale til supplering af indtægter fra arbejdsmigration er derfor formentlig stadig landbrug og handel, og en vigtig konkurrenceparameter kan være den relativt billige arbejdskraft.

Allerede inden Kosovo konflikten var landbrugsproduktionen faldet, industrien brudt sammen og administrationen og institutionerne gået i stå. Årtiers økonomiske fejltagelser efterlod ineffektive virksomheder og korrupte institutioner, ligesom Kosovo led under hyperinflation. Den økonomiske udvikling i 1980'erne efterlod Jugoslavien med en betragtelig international gæld. Jugoslaviens opløsning ramte afsætningsmarkederne især i Slovenien og Kroatien hårdt, så nødvendige investeringer og vedligeholdelse udeblev.

De internationale handelssanktioner mod ex-Jugoslavien påvirkede hele Balkans økonomi negativt og

gav grobund for omfattende smugleri. De serbiske arbejdsmarkedslove tvang mange kosovo-albanere til at søge alternativ beskæftigelse og gjorde dem afhængige af bidrag fra familie i udlandet. Sammenbruddet efter pyramidespillene i Albanien i 1997 bidrog både til utålmodighed med Milosevic-styrets undertrykkelse og bevæbning af den albanske befolkning.

Efter kamphandlingerne i 1999 forlod serbiske myndigheder og eksperter, som under Milosevic-styret havde haft monopol på nøglestillinger inden for virksomheder, industri og administration Kosovo, så der kun var ganske få fagligt kvalificerede til at bistå den internationale administration med at genrejse økonomien. I stedet voksede en uformel og uofficiel økonomi frem, som især byggede på traditionen for handel internt og eksternt, med D-marken som officiel valuta (senere erstattet af euroen).

Parallele albanske samfundsstrukturer, herunder med skatteopkrævning på 3 pct. af indkomsterne, havde eksisteret i årevis, og både serbere og albanere etablerede nu i hver deres områder en form for myndigheder til erstatning for det politiske og sikkerhedsmæssige tomrum, som opstod efter tilbagetrækningen, og inden den internationale administration langt om længe kom på plads. Ikke mindst albanere fra eller med kontakt til de væbnede grupper overtog ledige lejligheder, anden fast ejendom og aktiver som ho-

teller, tankstationer og lignende. De er blevet brugt både som udgangspunkt for politiske aktiviteter og som indtægtskilder.

Tilstedeværelsen af KFOR's internationale tropper (i dag 17.000) og FN's administration og politi har i første omgang betydet visse indkomster på lokalt niveau, men har samtidigt betydet en alvorlig forvridning af samfundsøkonomien og arbejdsmarkedet. Den massive internationale støtte har haft en virkning ligesom store oliefund ville have. Uden at arbejdsstyrkens produktivitet stiger med konkurrencedygtige varer på hjemmemarked og til eksport og uden modernisering af den tilbagestående landbrugssektor, er der dog råd til massiv import. I et land med stor befolkningstilvækst og lav gennemsnitsalder er tilgangen til arbejdsmarkedet årligt på over 30.000 og arbejdsløsheden formentlig 60-70 pct.

Arbejdsløsheden og Kosovos geografi har medvirket til en betydelig økonomisk kriminalitet. Menneskesmugling navnlig af kvinder og piger, men også illegal handel med våben og narkotika har antaget et alvorligt omfang. Åben konfrontation med de bevæbnede kriminelle grupper har hidtil ikke været mulig. Ganske vist viser kriminalstatistikkerne ikke nogen skræmmende rate for mord eller anden grov kriminalitet, men politisk vold, bandekrige og dødelige familiefejder er tilsyneladende hyppige og ude af kontrol,



blandt andet fordi de ikke anmeldes til myndighederne.

UNMIK, som stadig har ansvaret for blandt andet sikkerhed og beskyttelse af mindretal, har oprettet en EU-enhed mod økonomisk kriminalitet, ligesom FN-politiet har en efterretningssenhed rettet mod organiseret kriminalitet og toldvæsenet får støtte, men forsøg på gennemtvungelse af den seneste lovgivning fra 2002 mødes ofte af bestikkelse og korrupcion.

Væbnet konflikt resulterer som oftest i forværring af politiske og etniske skel og afbrydelse af sociale og økonomiske aktiviteter, men også i nedbrydelse af selve samfundets struktur med kronisk svækkelse til følge. Imødegåelse af de økonomiske, sociale, politiske og sikkerhedsmæssige konsekvenser af den væbnede konflikt forudsætter både kriminalprævention og politiindsatser, men også et fungerende retsvæsen og kriminalforsorg. Straffelovgivningen må gennemtvinges og det økonomiske udbytte af kriminalitet inddrages.

Demokratisering kræver konfrontation af mennesker og grupper, som stræber efter at undergrave og modarbejde retsstaten og den europæiske integration. Og endelig kommer man ikke uden om en bedre koordinering af det internationale samfunds civile og militære indsatser, herunder også i forbindelse med grænseovervågning.

I Kosovos tilfælde hæmmes sådan-

ne foranstaltninger af den anti-autoritære politiske kultur videreudviklet under kamp i årevis mod Milosevic-regimets undertrykkelse. Hertil kommer en mentalitet, som bygger på tilstedeværelsen af ældgamle familie- og klantraditioner, og en form for juridisk sædvane som bygger på middelalderlige principper om blodhævn, ifølge den oprindeligt nordalbanske lovkode, der benævnes "Kanuni i Leke Dukagjinit".

Denne lovkode, som i sig selv er ganske klar i kravet om "øje-for-øje", og som lokalt har forrang for anden lovgivning, er først nedskrevet i moderne tid og kompliceres af tilpasning til sociale relationer og begreber som religion og stat.

### **Processen – aktørerne**

Den politiske proces, som skal føre til Kosovos uafhængighed, er formelt set FN's ansvar, men en række aktører på den internationale scene spiller de ledende roller. En stor del af forberedelserne af Sikkerhedsrådets befattning med Kosovo-spørgsmålet har siden 1999 været lagt i hænderne på en såkaldt kontaktgruppe, oprettet i 1994 og nu bestående af USA, Rusland, Frankrig, Storbritannien, Tyskland og Italien.

Men derudover spiller i praksis også FN-sekretariatet, EU og Danmark som p.t. medlem af Sikkerhedsrådet sammen med de regionale aktører Grækenland og Rumænien en rolle i New York for, hvordan

og hvornår det internationale samfund kommer til nærmere at drøfte Kosovos fremtidige status. Endelig spiller NATO som sådan selvstændigt også en betydelig rolle i kraft af KFOR's ansvar for sikkerheden i området.

FN's Generalsekretær udnævnte i juni 2005 den norske NATO-ambassadør Kai Eide, tidligere mangeårig FN-repræsentant på Balkan og formand for OSCE's Permanente Råd i Wien i 1999 under Kosovo krisen, som foreløbig udreder af spørgsmålet om Kosovos status. Selve forhandlingsprocessen 2005-06 lægges imidlertid i hænderne på en international politisk repræsentant, som assisteres af stedfortrædere fra henholdsvis EU og USA, og som i pendul diplomati mellem Prishtina og Beograd samt andre involverede hovedstæder skal udarbejde forslag til Kosovos fremtidige status med henblik på vedtagelse enten i Sikkerhedsrådet eller eventuelt på en international Kosovo-konference.

De første problemer er de to siders respektive udgangspunkter for forhandlingerne, idet hverken albanerne eller serberne er indbyrdes enige. Både i Prishtina og i Beograd er startet processer til udformning af forhandlingspositioner, blandt albanerne i et såkaldt Kosovo Forum på initiativ af UNMIK og med deltagelse af både regering og opposition, og i Beograd i møder mellem regering og opposition.

Næste spørgsmål bliver så sam-

mensætningen af forhandlingsholdene, blandt albanerne med eller uden deltagelse af oppositionen som repræsenterer dele af Kosovos Befrielseshær eller af albanerne fra det sydlige Serbien, og blandt serberne med eller uden lokale serbere. Næste lag i forhandlingsprocessen udgøres af nabolandene Makedonien og Albanien, for hvem spørgsmålet om garanterede grænser er afgørende, og et uafhængigt, men militært umodent, bevæbnet Kosovo vil udgøre et sikkerhedsproblem.

Tredje lag bliver de mest direkte involverede internationale parter, såsom EU, NATO, OSCE og Europarådet. For FN's vedkommende vil det mest praktiske formentlig være at Generalsekretæren repræsenterer Sikkerhedsrådet og rapporterer til dette, frem for at rådet selv deltager med risiko for vetoer fra flere af de permanente medlemmer.

Endelig udgøres yderste lag af USA, som nødvendigvis må inddrages med henblik på sikkerhedsgarantier til Kosovo-albanerne. Også direkte russisk involvering vil nok være en betingelse, både for Beograd med ønske om en traditionel forbundsfælle ved forhandlingsbordet, til støtte for den serbiske demokratiske opinion og i lyset af russiske, strategiske overvejelser.

Om Kontaktgruppen får en rolle afhænger nok især af, om Rusland ønsker at spille sammen med de partnere, som ikke er medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, Italien og Tyskland.

## **Processen – indholdet**

Kosovos uafhængighed som forslag til fremtidig status vil selvsagt blive mødt med radikale nationalistiske protester fra Beograd, selv om serberne godt ved, at provinsen på sigt er tabt for republikken og en genopbygning langt vil overstige serbiske kræfter. Problemet bliver at sammensætte en løsning som både anerkender hensynet til serbiske demokratiske kræfter og samtidig kan tilbyde fordele formentlig i form af medlemskabsforhandlinger med EU.

Om en fremskyndet EU-forhandlingsproces parallelt med forhandlinger om Kosovos uafhængighed er tilstrækkeligt til at kompensere Beograd vil vise sig. Også international eftergivelse af den nedarvede jugoslaviske gæld kan komme i spil. Et separat problem udgøres af den nødvendige sikkerhed for det serbiske mindretal i Kosovo og for den sags skyld beskyttelse af ortodokse kirker og klostre. Om fortsat international militær og politimæssig tilstedeværelse kunne omfatte et multinationalt element fra ex-Jugoslavien, fx Slovenien og Kroatien, kunne være værd at undersøge.

For EU ville forhandlingerne betyde indrømmelser ikke alene til serberne, men også i form af fortsat sikkerhedsmæssig og ikke mindst økonomisk bistand til Kosovo. EU's stats- og regeringschefer gjorde i juni 2005 opmærksom på, at EU

ikke så sig i stand til at overtage det overordnede ansvar fra FN i form af en EUMIK administration.

Til gengæld er EU i færd med at udforme en ny type økonomisk bistand, som også skal kunne omfatte Kosovo i form af såkaldt før-tiltrædelsesbistand. EU er parat til fortsat at bistå med at virkeliggøre et multi-etnisk Kosovo, hvis borgere føler sig sikre og ligestillede, forudsat at dets politiske ledere demonstrerer klar forpligtelse på demokratiske principper, menneskerettigheder, beskyttelse af mindretal, retssamfund, markedsøkonomi og de værdier, EU bygger på.

For FN har tilstedeværelsen i Kosovo som antydning ikke været nogen entydig succes, idet UNMIK i hvert fald indtil for nylig er blevet betragtet med stigende skepsis og til tider uvilje af den lokale befolkning, der direkte har angrebet FN. Samtidig er FN's generelle omdømme blevet skadet især af tilbagetrækningen af FN's personale fra Irak efter bombeangrebet og drabet på Generalsekretærens repræsentant i 2003, som ikke gjorde lysten til lokaladministration større. Det kan med rimelighed antages, at FN frem for alt ønsker at kunne afslutte sin tilstedeværelse i Kosovo, jo før jo bedre forudsat det kan ske på ordnede vilkår.

Også USA med sit tilbageværende omkring 1.500 mand store NATO-kontingent vil ønske at trække sig ud, både af kapacitetsmæssige og af finansielle årsager, og overlade mest

muligt ansvar til EU, sikkerhedsmæssigt og økonomisk. Heroverfor står imidlertid et hensyn til den ganske betydelige og tilsyneladende mere eller mindre permanente militærbase, Camp Bondsteel, den største nybyggede militærinstallation uden for USA's grænser siden Vietnamkrigen, som er hjemsted i det sydlige Kosovo for amerikanske landstyrker på det vestlige Balkan efter NATOs tilbagevækning i 2004 fra Bosnien-Herzegovina.

Begrundelsen for militærbasen er naturligvis i første række sikkerhedssituationen i Kosovo, men strategiske hensyn til styrkeprojektion i Sortehavsområdet og dele af Mellemøsten og planlagte olierørledninger direkte fra Sortehavet til Middelhavet spiller sandsynligvis også ind. Også Bulgarien eller endog Rumænien kunne dog potentielt lægge grund til amerikanske installationer i regionen.

## **Regionen**

Kosovos uafhængighed i en eller anden form, som både Prishtina og Beograd kan leve med, ville fjerne den alvorlige trussel en voldelig konflikts genoplussen er for hele Sydøsteuropa, herunder også Bulgarien og måske endda Rumænien, som begge venter optagelse i EU i 2007. Lige som disse to ansøgerlande vil også landene på det vestlige Balkan kunne samle den politiske og økonomiske energi, som EU-

medlemskab forudsætter.

Serbiens udenrigspolitik bærer naturligvis præg af, at landet er beliggende på den direkte landevej mellem Vesteuropa og Grækenland, Tyrkiet og Mellemøsten, og landet spiller derfor en nøglerolle i regionens udvikling ikke mindst økonomisk. Selv om Jugoslavien er opløst, er de materielle hensyn, føderationen byggede på ikke nødvendigvis forsvundet.

Med undtagelse af Cypern, har EU principielt – og med god grund – alene ønsket at forhandle med sammenhængende nationalstater, med anerkendte grænser og afklaret forfatningsmæssig status. Det vil kræve politisk mod i Beograd, samarbejde med Kroatien som ansøgerland og indlevelse i Bruxelles at skabe den regionale vækst, som europæisk integration forudsætter.

Både Bosnien-Herzegovina, Montenegro og Makedonien betragter hver for sig Serbien med skepsis, selv om de to første dog rummer serbiske befolkninger. Makedonien derimod kan risikere at blive det svage led i regionen, ikke mindst fordi de albanske samfund dér og i Kosovo er nært forbundne, og står hinanden nærmere end de står selve Albanien. Den kosovoalbanske elite, som i mange tilfælde stammer fra diasporaen rundt om i verden, vil i tilfælde af lokal konflikt let kunne påvirke forbundsfæller i Makedonien.

I øvrigt tyder meget på, at urolighederne i Makedonien i 2001 i et

vist omfang kunne føres tilbage til kriminelle grænseoverskridende netværk. Kriminelle grupper har en egen interesse i at opretholde usikkerhed i regionen og Kosovos fremtidige status må derfor set fra udlandets synspunkt også omfatte ukrænelige grænser til Makedonien og Albanien.

Derimod tyder ikke meget på, at risikoen for et såkaldt "Storalbanien", som ofte fremføres fra serbisk side, har nogen særlig aktualitet, i hvert fald ikke formelt. Bortset fra i den albanske diaspora, som ganske vist har en vis finansiel og økonomisk indflydelse og formentlig omgås med revanchistiske ideer over for Serbien, nyder tanken ikke større sympati. Et nyt voldsudbrud i Kosovo som i 2004 ville næppe heller denne gang kunne stoppes af lokale albanske ledere, men det er heller ikke sandsynligt, at Tirana i givet fald ville kunne stoppe det. Tværtimod vil nogle i Tirana nok frygte, at indflydelsen omkring et uafhængigt Kosovo regionalt ville være større fra Prishtina end fra det fattige Albanien.

Langt mere sympati i albanske kredse, men også blandt andre befolkninger på det vestlige Balkan, har ønsket om fri bevægelighed for personer, i første række regionalt, men på lidt længere sigt også kontinentalt. Her vil EU kunne påtage sig en rolle dels med bistand til praktisk gennemførelse af grænselettelse, dels ved at give indrømmelser i for-

hold til udvalgte grupper af studenter og forretningsfolk.

Fri bevægelighed støder hyppigt på indvendinger om grænseoverskridende kriminalitet, men den eksisterer jo allerede i bedste velgående og kan ikke nødvendigvis stoppes af visumtvang og indrejsekontrol.

I regionalt perspektiv bemærkes, at en gruppe EU-lande af egen drift har forsøgt at bidrage til overvejelserne om Kosovos fremtidige status, nemlig den såkaldte "Visegrad 4+2" gruppe bestående af de fire egentlige Visegrad-lande, Ungarn, Slovakiet, Tjekkiet og Polen, suppleret med Slovenien og Østrig. Disse seks EU-lande, hvoraf flere med omfattende politiske og erhvervsøkonomiske interesser i regionen, har tilsammen udformet forslag til retningslinjer, som formentlig vil komme til at spille en rolle ved udformningen af EU's holdning under de forestående status-forhandlinger. Hvorvidt disse EU-landes katolske orientering vil spille en negativ rolle for det ortodokse Serbien vil vise sig.

### **Konklusion**

Kosovo er de facto allerede uafhængigt af Serbien, og de forestående forhandlinger skal derfor alene afgøre, hvordan denne status kan gøres permanent i overensstemmelse med de albanske ønsker. Rammerne for forhandlingsresultatet udgøres af følgende fire betingelser:

Kosovos endelige status må ikke

føre til serbisk udvandring af Kosovo og opblomstring af radikal nationalisme, men på den anden side heller ikke til et albansk oprør mod FN og det internationale samfund generelt. Om en sådan status nødvendigvis må indebære en adskillelse af de etniske grupper uden af den grund at udgøre en formel deling må afklares gennem forhandlinger.

Forhandlingerne må tage stilling til det folkeretlige spørgsmål om suverænitet over Kosovo. Ikke mindst i et internationalt system, der er domineret af en enkelt magt, USA, er hensynet til folkeretten af overordentlig betydning for de øvrige aktører, store som små. Efterlevelse af internationale retlige aftaler som aftalen om den Internationale Straffedomstol (ICC) bruges ofte som eksempel på betydningen af retlig regulering af internationale forhold. Multilateralitet fremhæves ikke mindst af EU som et afgørende element i den fremtidige verdensorden. Det ville derfor rejse betænkeligheder, såfremt folkerettens bestemmelser om suverænitet blev tilsidesat af realpolitiske hensyn i et bestemt enkelttilfælde.

Forhandlingerne må ligeledes give svar på, hvorledes man undgår at skabe en såkaldt "failed state" i

Kosovo, uden kontrol over området og med frit spil for organiseret kriminalitet. Befolkningen har behov for et eksistensgrundlag ud over den massive økonomiske bistand fra EU, som under alle omstændigheder vil være nødvendig i overskuelig fremtid. Kosovos sikkerhed både internt og eksternt vil kræve fortsat militær og politimæssig indsats navnlig fra EU, som har værktøjet med både civile og militære elementer i den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik, ESDP, men suppleret af USA.

I forhandlingernes slutspil må henholdsvis EU især over for serberne og USA især over for albanerne forsøge at fremtvinge indrømmelser, som tillader modparten i det mindste at kunne leve med resultatet. De lokale parter vil formentlig ikke alene stille krav til modparten, men også til indrømmelser især fra EU om yderligere bistand og tilnærmelse og fra USA især på det militære og sikkerhedsmæssige område (NATO). Dermed vil EU's fortsatte vilje til udvidelse komme på prøve i sammenhæng med forhandlingerne om Kosovos uafhængighed.

*Niels Aadal Rasmussen er ministerråd og p.t. forsker ved Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS)*