



**DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER**  
STRANDGADE 56 • 1401 København K  
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

## **DIIS Brief**

# **Kosovos fremtidige status – “Fra Sarajevo 1914 til Sarajevo 2014”?**

Niels Aadal Rasmussen

Maj 2005

### **Abstract:**

FN's Sikkerhedsråd tager den 27. maj 2005 under dansk formandskab fat på drøftelsen af Kosovos fremtidige status. Der synes på forhånd bred tilslutning til, at en sådan drøftelse seks år efter Kosovo-konflikten er på tide. Hovedansvaret for processen, som kan lede frem til Kosovos uafhængighed, påhviler foruden Generalsekretær Kofi Annan den såkaldte kontaktgruppe af USA, Rusland, Frankrig, Storbritannien, Tyskland og Italien, men også Danmark spiller i Sikkerhedsrådet en særlig rolle. Mange af de grundlæggende spørgsmål er fortsat uløste. Det gælder princippet om folkenes selvbestemmelsesret, etniske stridigheder med rødder i fortiden, regionens erhvervsgeografiske og -økonomiske forudsætninger samt ikke mindst den demografiske udvikling indenfor de respektive folkegrupper. EU forventes at påtage sig en særlig rolle for Kosovos fremtid, men drøftelserne om områdets fremtidige status forventes at blive omstændelige og vanskelige. 2014 kan blive slutpunktet for en proces, der startede for 100 år siden. Mere udførlig DIIS Report i sommeren 2005.

Niels Aadal Rasmussen er forsker ved Afdelingen for konflikt- og sikkerhedsstudier, DIIS

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

## 1. Indledning.

FN's Sikkerhedsråd vil i løbet af 2005 i første år af det danske medlemskab komme til at drøfte og muligvis træffe beslutning om Kosovos fremtidige status. Området administreres indtil videre som bekendt af FN, der lokalt repræsenteres af UNMIK's leder Søren Jessen-Petersen. UNMIK's politichef er Kai Vittrup. Præsident Rugova betegnede i sin nytårstale 2005 som 'afgørelsens år' for Kosovo. Selvom det i et vist omfang kan være udtryk for ønsketænkning/politisk vision, må det erkendes, at Kofi Annans særlige rapportør, den norske NATO ambassadør Kai Eide, i sin rapport i sommeren 2004 om forårets voldelige begivenheder omkring Mitrovica, pegede på nødvendigheden af en snarlig afgørelse af Kosovos fremtidige status<sup>1</sup>.

Ikke mindst efter volden sidste forår må det antages, at en international militær tilstedeværelse i Kosovo vil være nødvendig både på kort og mellemlangt sigt. Spørgsmålet bliver så om opgaven som hidtil varetages af NATO med dansk deltagelse eller overtages af EU uden dansk deltagelse som i Bosnien<sup>2</sup>. Både i Bosnien og i Kosovo forekommer problemerne at pege i retning af en EU overtagelse, især fordi de foruden sikkerhed også vedrører opbygning af retssamfund, politi, domstole etc., netop de ting den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik har udviklet<sup>3</sup>. Danske tropper har medvirket i militære operationer på det Vestlige Balkan i Bosnien, Albanien, Makedonien og Kosovo, mens dansk politi og andre civile indsatser, bl.a. toldvæsen, desuden har været i Kroatien.

## 2. FN's Sikkerhedsråd.

Danmark overtog den 1. maj formandskabet for FN's Sikkerhedsråd, som ifølge det foreløbige program vil have et offentligt møde om Kosovo og UNMIK den 27. maj. Forinden forventes Søren Jessen-Petersen at fremlægge sin næste kvartalsrapport, som af Generalsekretær Annan forelægges for Sikkerhedsrådet midt i maj. Jessen-Petersen aflagde senest besøg i København i begyndelsen af april, og foruden møder med statsministeren og udenrigsministeren var han gæst ved et møde i Det Udenrigspolitiske Selskab<sup>4</sup>.

Jessen-Petersen så en afklaring af Kosovos fremtidige status som en helt nødvendig forudsætning for løsning af provinsens alvorligste problem, en arbejdsløshed på 60-70 procent til trods for den massive internationale bistand på milliarder af kroner siden 1999. Han kunne desværre ikke rapportere om hverken nogen egentlig produktivitet i samfundet eller nogen økonomisk udvikling som sådan. UNMIK-chefen var meget direkte i sin afvisning af både forestillingen om et Kosovo som en del af Serbien og om et fuldstændig uafhængigt Kosovo. Et sted mellem disse yderpunkter måtte en ordening for et samlet, multietnisk og autonomt Kosovo findes. Løsningen på spørgsmålet om Kosovos fremtidige status var ikke Jessen-Petersens ansvar, men han måtte afvise både situationen før Kosovo-konflikten i 1999, hvor provinsen var del af Serbien, der dengang var under Milosevics styre, og et Kosovo som del af en eller anden storalbansk stat. Også en deling af Kosovo – med forbillede i Slesvigs deling efter folkeafstemningen i 1920 – anså Jessen-Petersen for en umulighed, fordi befolkningens

---

<sup>1</sup> Letter dated 2004/11/17 from the SG to the Security Council, dok. S/2004/932, om Mitrovica foråret 2004 se også P. Duetoft, "Hvorfor Kosovo skal lykkes", Nyhedsmagasinet Ræson, 5.8.2004 og Eske Vinther Jensen, "Kosovo i en kritisk fase," samme 25.6.2004.

<sup>2</sup> Niels Aadal Rasmussen, "EU's fremtidige militære rolle i Bosnien-Herzegovina – ESDP med 'Berlin+' i felten", DIIS Brief, juli 2004.

<sup>3</sup> Niels Aadal Rasmussen, "EU's østudvidelse og det danske forsvarsforbehold", DIIS Brief, April 2005.

<sup>4</sup> Mødereferat, "Nej til en slesvigsk model for Kosovo", Information 6. april 2005.

etniske tilhørsforhold slet ikke følger geografiske grænse-skel, og fordi det i øvrigt ville efterlade serbiske kirker og klostre midt i Kosovo-albanske områder.

FN's Sikkerhedsråd må ifølge Jessen-Petersen til sommer foretage en omfattende evaluering af Kosovos situation her seks år efter NATO's flyangreb, som tvang de serbiske militære tropper, paramilitære og politistyrker ud af Kosovo, og tage fat på en drøftelse af områdets fremtidige status. Han forventede internationale forhandlinger, måske i form af en konference, åbnet i september 2005. Det internationale samfunds hidtidige politik havde fået karakter af en henholdende operation, som ikke længere var holdbar og stod overfor at kunne bryde sammen, hvis man ikke tog nye initiativer. Ellers risikerede man nye etniske uroligheder og i værste fald vold og tab af menneskeliv.

En stor del af forberedelserne af Sikkerhedsrådets befattning med Kosovo-spørgsmålet har siden 1999 været lagt i hænderne på en såkaldt kontaktgruppe bestående af USA, Rusland, Frankrig, Storbritannien, Tyskland og Italien. Men derudover spiller i praksis også FN-sekretariatet, EU og for den sags skyld Danmark sammen med Balkan-landene 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 selvsagt også en betydelig rolle i kraft af KFOR's ansvar for sikkerheden i området.

### 3. Den internationale Balkan-kommission.

Den internationale Balkan-kommission fremlagde i april måned sin rapport om de fremtidige forhold på Balkan, "The Balkans in Europe's Future", herunder ikke mindst synet på Kosovos fremtidige status<sup>5</sup>. Kommissionen, som modtager støtte fra offentlige og private fonde på begge sider af Atlanten, ledes af tidligere italiensk statsminister Giuliano Amato og har deltagelse af ikke mindre end fire andre forhenværende europæiske statsministre, hvoriblandt svenske Carl Bildt, der har spillet en stor rolle i Bosnien-Herzegovina og på det Vestlige Balkan i øvrigt. Desuden belgiske Dehaene og albanske Ilir Meta samt de tidligere præsidenter von Weizsäcker fra Tyskland og Gligorov fra Makedonien. Endelig deltager det slovenske medlem af (Europa) Kommissionen Potocnik.

Efter et års forberedelser, herunder besøg i regionen finder Balkan-kommissionen, at det for det Vestlige Balkan som helhed gælder, at sammenlagt ti års internationale indsatser i form af umådelig økonomisk bistand og fredsbevarende operationer, som har kostet uhyre summer, er kommet ind i en blindgyde. Regionen truer med at blive et "marginaliseret sort hul", som truer resten af Europa med sammenbrud og kriminalitet. Landene i området må derfor enten blive EU's vasal-stater eller også medlemsstater – "EU Enlargement or Empire". Kommissionens medlemmer finder generelt, at tanken om på blot lidt længere sigt at gøre landene i ex-Jugoslavien til en ny slags europæiske kolonier hverken er ønskelig eller mulig. I stedet mener Balkan-kommissionen, at det internationale samfund allerede i år bør forberede et EU-topmøde i 2006, hvor EU forpligter sig til gøre området til en del af unionen i 2014, en begivenhed, der passende kunne fejres ved et topmøde i Sarajevo, nøjagtigt 100 år efter udbruddet af 1. Verdenskrig, der på Balkan markerede sammenbruddet af det tidligere tyrkiske overherredømme. Deraf: "Fra Sarajevo 1914 til Sarajevo 2014"<sup>6</sup>.

Det betyder imidlertid ikke at EU bedømmes ukritisk. Tværtimod mener disse ledende europæiske politikere, at FN's og EU's repræsentant i Sarajevo, Lord Ashdown, der i mange

<sup>5</sup> International Commission on the Balkans, "The Balkans in Europe's Future", Sofia, april 2005.

<sup>6</sup> Om Balkan 1912-14 se nærmere Ivan Petersen, "De skelsættende år – Østrig-Ungarns Balkanpolitik 1912-14", Historie Netmagasinet, 2003.

henseender har magt som en britisk vice-konge i Indien – en stilling som kommissionsmedlemmet Carl Bildt selv har bestridt – bør træde tilbage og overlade ansvaret til landets egen befolkning. Et klart perspektiv om medlemskab af EU bør kunne tvinge bosniske serbere, bosniske kroater og bosniakker, dvs. bosniske muslimer, til at samarbejde om, i stedet for at blive et EU protektorat, da at blive kandidatland til EU ligesom nabolandet Kroatien. Serbien og Montenegro, som ikke mindst af EU er tvunget sammen i en slags midlertidigt statsforbund, må selv beslutte om de ønsker at komme ind i EU som en eller to stater. Et afgørende element i processen skulle i hvert fald være en særlig hurtig optagelsesprocedure for Serbien, med de kroatiske erfaringer som forbillede.

Optagelsesforhandlinger med EU skulle kunne starte allerede i 2009. Tanken skulle være, at landene på det Vestlige Balkan har brug for på en gang at opbygge bæredygtige statsenheder, med alt hvad det indebærer af institutioner, symboler etc., og samtidigt en tilpasning, der skulle gøre dem i stand til at blive først kandidatlande og snarest muligt også medlemslande i EU. På det Vestlige Balkan er der faktisk behov for at opbygge egentlige EU-medlemsstater.

Mest nyskabende er dog Balkan-kommissionens forslag om Kosovos fremtidige status. Man foreslår en proces med fire trin: Udgangspunktet er (1) Kosovos nuværende status, som værende faktisk adskilt fra Serbien og regeringen i Beograd. Denne status er fastlagt af FN's Sikkerhedsråd i resolution 1244 fra kamphandlingernes ophør i 1999, og hvorunder UNMIK i samarbejde med andre internationale organisationer har ansvaret for området, herunder ikke mindst sikkerhedsmæssigt med NATO-tropper. Desværre har denne konstruktion både i almindelighed og i særdeleshed under de tilsyneladende velforberedte etniske uroligheder sidste forår mildt sagt vist sig utilstrækkelig.

Dette første trin foreslås afløst af næste trin, som er (2) uafhængighed, men uden fuld suverænitet, idet det internationale samfund fortsat skal have ansvaret for overholdelse af menneskerettigheder og beskyttelse af mindretal, dvs. i praksis navnlig serbere og romaer ('sigøjnere'). De etniske spændinger i de danske KFOR styrkers ansvarsområde ved Mitrovica, som sidste forår var arnestedet for urolighederne, skulle danne grundlag for et særligt administrativt arrangement, men netop ikke nogen etnisk deling af området. I forbindelse med andet trin bemærkes, at der allerede verserer planer om snart at oprette både et indenrigsministerium og et justitsministerium i Kosovo under den Kosovo-albansk-ledede midlertidige regering. Kosovo skulle i denne fase fortsat være et FN protektorat, men ansvaret skulle overføres fra FN og UNMIK til EU.

Næste trin skulle så indebære (3) en betinget suverænitet i forbindelse med optagelsesforhandlinger med EU, og endelig et sidste trin (4) med delt suverænitet, som det allerede kendes af visse nuværende EU medlemsstater.

Balkan-kommissionen anbefaler således, at EU påtager sig yderligere ansvar for særligt Kosovo de kommende år. Samtidig peger man dog på, at de amerikanske styrkers deltagelse i KFOR af Kosovo-albanerne opfattes som en garanti for deres uafhængighed, og at en eventuel transatlantisk splittelse hurtigt ville kunne føre til splittelse og ballade i Kosovo.

#### 4. Europa Kommissionens rapport.

EU's udenrigsministre besluttede i februar 2005 at pålægge det luxembourgske formandskab, generalsekretær Javier Solana og Kommissionen at redegøre for situationen og mulighederne

forud for sommerens omfattende evaluering forud for drøftelserne af Kosovos fremtidige status<sup>7</sup>.

Kommissionen fremlagde i slutningen af april sin rapport "A European Future for Kosovo"<sup>8</sup>. Kommissionen henviser til det principielle tilsagn om EU-medlemskab som stats- og regeringscheferne udstedte til samtlige lande på det Vestlige Balkan fra topmødet i Thessaloniki i sommeren 2003. Udvidelseskommisæreren Olli Rehn fra Finland sagde ved præsentationen, at løsningen af Kosovos økonomiske problemer ikke kan afvente en afklaring af Kosovos fremtidige status<sup>9</sup>. Kommissionen er parat til fortsat at bistå med at virkeliggøre et multietnisk 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.

Kommissionen redegør i sin meddelelse for de tiltag, man allerede har iværksat og udsigterne for fremtidige indsatser, ikke mindst med sigte på EU's kommende budgetperiode 2007-13, som fortsat er til forhandling mellem de 25 medlemsstater og EU's øvrige institutioner, navnlig Kommissionen og Europaparlamentet. Meddelelsen betegnes som et udspil til det videre samarbejde med formandskabet og generalsekretæren med sigte på Kosovos fremtidige status.

Sammenligner man de to ovenomtalte rapporter må man, trods personsammenfaldet i det slovenske medlem af begge kommissioner, nok erkende, at entusiasmen fra EU's side i hvert fald indtil videre er til at overse. Spørgsmålet om Kosovos fremtidige status, juridisk såvel som faktisk, dvs. i form af en selvstændig, bæredygtig økonomi, betragtes tilsyneladende ikke som nogen oplagt vinder-sag.

##### 5. "Fra Sarajevo 1914 til Sarajevo 2014"?

Balkan-kommissionens rapport er historisk set den tredje af slagsen, og pudsigt nok blev den første afgivet allerede i 1913. Den havde til formål at give en "uafhængig og udtømmende" belysning af fjendskabet og fjendtlighederne på Balkan efter det tyrkiske styres sammenbrud og de Balkan-krige, som fulgte. Den anden Balkan-kommissions rapport forelå efter Jugoslaviens sammenbrud i begyndelsen af 1990'erne og havde til formål at belyse "en varig fred, der baner vejen for demokrati, velstand, velfærd og et menneskeligt samfund" og skulle følge op på Dayton-aftalen i 1995<sup>10</sup>.

Mange af de grundlæggende spørgsmål er fortsat uløste. Det gælder princippet om folkenes ret til selvbestemmelse, etniske stridigheder med rødder tilbage til middelalderen, regionens erhvervsgeografiske og -økonomiske forudsætninger samt ikke mindst den demografiske udvikling indenfor de respektive folkegrupper.

De forestående internationale overvejelser og drøftelser om Kosovos fremtidige status bliver allerede derfor omstændelige og vanskelige. Winston Churchill er i sin tid blevet tillagt udsagnet: "Balkan-landene kan skabe mere historie end man kan fordøje lokalt". I 1914 var der intet Sikkerhedsråd i FN til at prøve at løse problemerne. Det tyrkiske styres sammenbrud på Balkan og mordet i Sarajevo startede 1. Verdenskrig. I dag banker Tyrkiet på EU's port og det samme gør landene på det Vestlige Balkan. Udvidelserne har hidtil vist sig at styrke

<sup>7</sup> Press Release, GAERC, dok. 6420/05 (Presse 34)

<sup>8</sup> Communication from the Commission, dok. COM (2005) 156 (final), Brussels, 20. april 2005.

<sup>9</sup> Press Release, IP/05/450, 20. april 2005.

<sup>10</sup> Giuliano Amato, Chairman of the International Commission on the Balkans, forord til rapporten, april 2005.

snarere end at svække EU. 2014 kan derfor bliver slutpunktet for en historisk proces, der startede for hundrede år siden.

Dette brief vil blive fulgt op af en mere udførlig rapport om Kosovos fremtidige status i sommeren 2005.

#### Litteratur:

Batt, Judy (ed.), "The Western Balkans: moving on", Chaillot Paper No. 70, Paris, October 2004.

Friis, Lykke og Anna Murphy, "Negotiating in a time of crisis: The EU's response to the military conflict in Kosovo", DUPI Report 9/2001, København.

Hansen, Kenneth Schmidt. (red.), "Stabilitet på Balkan", DUPI, København, 2002.

Hansen, Kenneth Schmidt og Georg Güntelberg, "2001 – Balkan Odysseen – Rejsen til Europa", DUPI Fokus 5/2000, København.

### DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne DIIS-publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier har fokuseret på EU's fælles udenrigs- og sikkerheds-politik, NATO og den såkaldte revolution i militære anliggender.

I en tid, hvor betingelserne for at føre sikkerhedspolitik og opnå sikkerhed forandres, finder DIIS det afgørende, at de forsvars- og sikkerhedspolitiske studier udnytter synergien mellem teoretiske overvejelser om sikkerhedens nye karakter og konkrete analyser af de nye krav til sikkerhedspolitik. Ydermere er det vigtigt at indholdet af en sådan afgørende ny dagsorden bliver formidlet til offentligheden.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvars- og Udenrigsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

### Fagligt panel

Christopher Coker, Reader, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Research Director, Centre for European Reform

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, lektor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Senior Lecturer, University of Exeter  
Iver Neumann, seniorrådgiver, det norske udenrigsministerium, forskningsprofessor, NUPI  
Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet  
Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow  
Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet  
Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science  
and International Studies, University of Birmingham  
Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI  
Michael C. Williams, lecturer, University of Wales at Aberystwyth

#### Yderligere information

Yderligere information om *De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier* kan fås på DIIS's hjemmeside ([www.diis.dk](http://www.diis.dk)), eller ved at kontakte afdelingsleder Peter Viggo Jakobsen på tlf: 32 69 87 63 eller e-mail: [pvj@diis.dk](mailto:pvj@diis.dk).

Yderligere information om emnet for denne publikation kan fås ved at kontakte Niels Aadal Rasmussen direkte på tlf: 32 69 89 68 eller e-mail: [nra@diis.dk](mailto:nra@diis.dk).