VN-missies in Europa

Zuidoost-Europa als voorbeeld voor de transitie

Van vredesbewaring naar vredeshandhaving

Nassim Mokhtari

Inhoudsopgave

1. Inleiding **3**

2. De VN en vredesbewaring **7**

2.1 Ontstaansgeschiedenis **7**
2.2 Het besluitvormingsproces **8**
2.3 Functioneren van de VN **10**
2.4 Het Internationale Hof van Justitie **12**

3. Cyprus **13**

3.1 Voorgeschiedenis tot 1964 **13**
3.2 De VN grijpt in: UNFICYP **17**

4. Macedonië **25**

4.1 Voorgeschiedenis tot 1993 **25**
4.2 UNPREDEP **32**

4.3 Bosnië en Herzegovina **39**

4.4 Voorgeschiedenis tot 1992 **39**
4.5 UNPROFOR **44**

5. Kosovo **51**

5.1 Voorgeschiedenis tot 1999 **51**
5.2 UNMIK **56**

6. Conclusie **63**

7. Bibliografie **70**

1 Inleiding

Er zijn veel vergelijkende onderzoeken gepubliceerd over VN-missies die zich op verschillende continenten hebben afgespeeld. In deze scriptie is voor een andere aanpak gekozen. Het uitgangspunt is een vergelijkend onderzoek van alle VN-missies in Zuidoost-Europa. Deze regio speelde een sleutelrol in de verandering van de aard van de VN-missies. Waar eerst uitsluitend vredesbewaring en rapportering van conflicten centraal stonden, verschoof de focus hier naar actieve vredeshandhaving. De NAVO speelde als externe factor een grote rol in deze transitie. De VN-missies in deze regio hebben gezorgd voor een zekere stabilisatie in de Zuidoost-Europese samenlevingen. In deze scriptie wil ik de VN-missies in een context van transitie plaatsen: van vredesbewarend naar vredeshandhavend.

De kandidatuur van de ex-Joegoslavische staten voor de EU en het EU-lidmaatchap van Cyprus, zorgt er ook voor dat dit onderwerp in een modern Europees perspectief geplaatst moet worden. Deze scriptie heeft als voornaamste doelstelling te analyseren wat de VN-missies in deze gebieden hebben bereikt en wat niet. Ook zal de besluitvorming en de invloed van het Amerikaanse en Russische buitenlandse beleid op de VN en de betrokken partijen zelf in kaart worden gebracht. Deze scriptie zal de resultaten in elk hoofdstuk analyseren aan de hand van twee parameters: enerzijds de mate van vredesbewaring- en handhaving en anderzijds de mate waarin een politieke dialoog en toenadering is gerealiseerd.

Daarnaast bevatten alle hoofdstukken een analyse waarin de invloed van de permanente leden van de VN-Veiligheidsraad in kaart wordt gebracht. Het uiteindelijke doel is een balans op te maken van alle VN-missies, in termen van democratisering en politieke stabiliteit in de regio. Heeft de VN de gebieden wel voldoende effectief gepacificeerd? Is er sprake geweest van een positieve democratische invloed op de politieke gang van zaken in Macedonië, Kosovo en Bosnië en Herzegovina?

De eerste vredesbewarende of *peacekeeping*-missies van de VN vonden plaats vanaf de eerste helft van de jaren zestig, en speelden zich met name af in Afrika, Azië en Centraal-Amerika .[1] In Europa werd aanvankelijk alleen in Cyprus VN-aanwezigheid noodzakelijk

[1] Roberts, A. & Zaum, D. *Selective Security. War and the United Nations Security Council since 1954* (Londen 2008) 37.

geacht. Turkse, Griekse en Britse overheden hadden hier begin jaren zestig een voorlopige gemeenschappelijke vredesmacht samengesteld, door de etnische spanningen op Cyprus. Deze vredesmacht werd in 1964 opgevolgd door een VN-vredesmacht, die bestond uit manschappen uit verscheidene landen. Europa was in die de jaren zestig en zeventig nog verdeeld in een kapitalistisch westen en een communistisch oosten. Er heerste vooral in de jaren zeventig tijdens de periode van de Détente een zeker vertrouwen dat het Europese continent niet ten prooi zou vallen aan onderling etnisch geweld.

Het multi-etnische voormalige socialistische Joegoslavië werd in 1980 door elkaar geschud door de dood van haar leider Josip Broz Tito. Het land beleefde in de jaren tachtig, na een lang persoonlijk bewind van Tito, een periode vol spanningen. Het land werd geconfronteerd met een compleet echec van het communistisch bewind. De uiteindelijke desintegratie van het ex-communistische Joegoslavië en vooral de bijbehorende oorlog, die ongeveer 120.000 levens eiste, zorgde voor een complete schok. De VS, VN en de EU hadden deze catastrofe niet zien aankomen.

De VN-missies United Protection Force in Bosnië en Herzegovina (UNPROFOR), United Nations Preventive Deployment Force in Macedonië (UNPREDEP) en de United Nations Interim Administration Mission in Kosovo werden in het leven geroepen om de vrede te bewaren en te handhaven[2] De VN kende in Bosnië en Herzegovina en Kosovo gematigde successen en in Macedonië was de UNPREDEP missie een overwegend succesvolle missie. De VN-missie in Macedonië was gericht op het voorkomen van een *spill-over* effect van de Joegoslavische burgeroorlogen en heeft dit naar behoren gedaan.

De VN-missie in Cyprus, United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) wordt als een gedeeltelijk succesvolle VN-missie gezien; de VN-soldaten wisten een einde te maken aan de vijandigheden tussen de Griekse en Turkse Cyprioten maar kon beide partijen niet bij elkaar brengen. De gewapende conflicten in Europa na 1992, hadden over het algemeen hoofdzakelijk een politiek en etnisch karakter, zo ook die in Cyprus.

De VN-missies waren er vooral op gericht de etnische spanningen te verminderen. De missies in Bosnië en Herzegovina en Kosovo werden uiteindelijk overgenomen door de NAVO en de EU. Zij ontfermden zich, naast het bewaren van de vrede, ook over de

[2] Pugh, M. & Sidhu, W.P.S., *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond.* (Londen 2003) 115.

ontwikkeling van een politieke dialoog, een democratische gang van zaken en droegen bij aan een democratisch bestuur in deze gebieden.

Deze scriptie begint met een hoofdstuk over de ontstaansgeschiedenis en het functioneren van de VN, gevolgd door een hoofdstuk over Cyprus. Dit begint met een korte uitleg over het politieke leven van het eiland vóór aanvang van de VN-missie in 1964. De redenen en de besluitvorming die tot de missie hebben geleid worden in dit hoofdstuk uitvoerig behandeld. De rol van externe spelers in het conflict zal ook worden behandeld. Turkije, Griekenland, Groot-Brittannië hebben een grote rol gespeeld bij de ontwikkelingen op Cyprus. Deze drie landen hebben een grote invloed gehad op de politieke en diplomatieke ontwikkelingen die zich voltrokken op het eiland.[3] De missie wordt ook onderworpen aan een grondige analyse en vooral de uitkomsten van deze missie zullen uitvoerig aan bod komen. Deze benadering geldt evenzeer voor de VN-missies in Kosovo, Macedonië en Bosnië en Herzegovina.

Het vierde hoofdstuk concentreert zich op Macedonië, waar opvallend genoeg, in tegenstelling tot andere behandelde staten, geen oorlog was. De VN-missie in dit land diende om een eventueel domino-effect van de Joegoslavische burgeroorlog die in Servië, Bosnië en Herzegovina en Kroatië werd uitgevochten te verhinderen.[4] De VN werd in Macedonië geconfronteerd met een intern conflict en het militair tandenloze land werd geconfronteerd met een kortstondige burgeroorlog. Ten aanzien van deze conflicten zal de invloed van de machtigste en permanente leden van de VN-veiligheidsraad worden onderzocht.

Het vijfde hoofdstuk gaat over Bosnië en Herzegovina. Hier ligt de nadruk op de invloed van de VN en de NAVO bij vredesbewaring en handhaving van de vrede. De creatie van de Hoge Vertegenwoordiger van de VN als de hoogste autoriteit van het land na 1995 is een symbool bij uitstek van de VN-interventie in Bosnië en Herzegovina.[5] Het functioneren van deze Hoge Vertegenwoordiger zal worden behandeld, samen met een analyse van de gehele missie. In Bosnië en Herzegovina wonen naast Bosnische moslims ook Servische orthodoxen en Kroatische katholieken. Hierdoor is het onvermijdelijk, zeker doordat Bosnië en Herzegovina samen met Kroatië en Servië jarenlang deel uitmaakten van Joegoslavië, dat

[3] Ker-Lindsay, J. EU *Accession and UN Peacemaking in Cyprus* (Londen 2005) 11.
[4] Brown, K. *The Past in Question. Modern Macedonia and the Uncertainties of Nation* (New Jersey 2003) 28.
[5] Bideleux, R. & Jeffries, I. *A History of Eastern Europe* (New York 2007) 612.

ook de rol van beide buurlanden aan de orde komt. Bosnië en Herzegovina onderscheidt zich ook van de andere Zuidoost-Europese landen door het feit dat het land verdeeld is in twee staatseenheden: de Moslim-Kroatische federatie enerzijds en de Republika Srpska, de Servische republiek, anderzijds. Beide regeringen onderhouden onderling een nogal gespannen relatie. Interessant is vooral om te onderzoeken in hoeverre het buitenlands beleid van internationale actoren zoals Rusland, de VS en andere NAVO-bondgenoten een invloed hebben gehad op de UNPROFOR en de Dayton-vredesakkoorden van 1995.[6]

Het zesde hoofdstuk gaat over de internationale betrokkenheid van de VN in Kosovo. Vanwege de gevoelige politieke situatie tussen de Servische autoriteiten en de Albanese bevolking is in 2000 besloten dat de provincie onder VN-gezag zou komen. De macht zou pas overgedragen worden wanneer er een relatieve kalmte zou zijn en een democratische structuur opgebouwd zou worden. Ook de houding van Rusland - een permanent lid van de VN-veiligheidsraad - speelt ook een grote rol ten aanzien van de ontwikkelingen in Kosovo, net als ten tijde van de Joegoslavische burgeroorlog in Bosnië en Herzegovina begin jaren negentig. Hetzelfde kan je zeggen van de Servische regering. De nadruk in dit hoofdstuk ligt vooral op een analyse van de politieke dialoog tussen enerzijds de Servische regering in Belgrado en haar landgenoten in Kosovo en anderzijds de autoriteiten in Kosovo.

In het laatste hoofdstuk wordt duidelijk wat de gevolgen van de conflicten in deze regio's zijn geweest op het functioneren van de VN.

[6] Chollet, D. *The Road to The Dayton Accords* (New York 2005) 124.

2 – De VN en vredesbewaring

De Verenigde Naties is een internationale organisatie die veel meningen losmaakt, vooral waar het vredesoperaties betreft. De voormalige VN-ambassadeur van de Verenigde Staten John Bolton liet zich eerder cynisch uit over de werkzaamheden van de VN: ”*There is no such thing as the United Nations. There is only the international community, which can only be led by the only remaining superpower, which is the United States (…) The Secretariat Building in New York has 38 stories. If you lost ten stories today, it wouldn't make a bit of difference.”*[7]In dit hoofdstuk lees je meer over de vorming van de Verenigde Naties (paragraaf 2.1), het functioneren ervan (2.2) en de besluitvormingsprocessen voor vredesmissies (2.3).

2.1 Ontstaansgeschiedenis

De Verenigde Naties zijn uitgegroeid van een ideaal van de voormalige president Franklin Delano Roosevelt tot een hedendaagse politieke en maatschappelijke werkelijkheid. Het is een internationaal regulerend orgaan dat lange tijd voornamelijk van symbolische waarde was. De VN is de opvolger van de Volkenbond, in 1919 na de Eerste Wereldoorlog opgericht door de Amerikaanse president Wilson, nadat verschillende internationale mogendheden eisten nooit meer zoveel oorlogsleed mee te hoeven maken. De Volkenbond combineerde politieke en juridische elementen en probeerde zoveel mogelijk internationale conflicten op een vreedzame en diplomatieke manier op te lossen. De Amerikaanse president Wilson verloor echter de verkiezingen in 1920 van de republikeinen, omdat zij niet wilden dat de VN enige zeggenschap zou hebben in de beslissing militair geweld te gebruiken waarbij de VS een prominente rol zou kunnen spelen. De VS besloot onder andere hierom zich terug te trekken uit de Volkenbond.

Gedurende het interbellum – de periode tussen de twee grote wereldoorlogen – werd de Volkenbond gezien als een tandenloze tijger, onder andere omdat het er niet in slaagde op te treden tegen de Japanse invasie in Noord-China in 1931 en de Italiaanse invasie in Ethiopië.[8] Men vond de Volkenbond ineffectief en passief, een mening die voortduurde tot en met de Tweede Wereldoorlog. Na WO II was er – als gevolg van de grote teleurstelling en desillusie na de verwoestende oorlog - een grote vraag naar het concept

[7] Applebaum, A. “Defending Bolton” in: *The Washington Post*, 3-9-2005, 21.
[8] *Ibidem*, 29.

van een overkoepelende internationale organisatie die vrede en samenwerking stimuleerde in de wereld.[9]

Sinds haar oprichting heeft de VN als grootste prioriteit de vrede wereldwijd te waarborgen bij politieke territoriale conflicten of oorlogen. De hervormingsgezinde Amerikaanse president Franklin Delano Roosevelt maakte na de Tweede Wereldoorlog een einde aan de isolationistische politiek en nam het voortouw bij de creatie van de VN. Het Charta van de Verenigde Naties, dat in juni 1945 in San Francisco is opgesteld, bevat zowel realistische als idealistische elementen, die oorlogen en spanningen in de wereld moet voorkomen en reguleren.[10] Kernpunten van het handvest zijn het streven naar een wereld waarin a) spanningen internationaal opgelost worden en b) plaats is voor onderlinge samenwerking. Amerika heeft – als grootste geldschieter van deze internationale organisatie - een grote stempel gedrukt op de activiteiten van de Verenigde Naties na 1945. De wereldmogendheid is verantwoordelijk voor 25 procent van het VN-budget en neemt 30 procent van het vredesmissiebudget voor zijn rekening.[11]

De eerste keer dat de VN daadwerkelijk ingreep was in 1948, naar aanleiding van de eerste Arabisch-Israëlische oorlog. Door de creatie van de United Nations Truce Supervision Organisation (UNTSO) werden contingenten soldaten uitgezonden die onder VN-vlag opereerden. Deze soldaten werden samengesteld uit alle landen die lid zijn van de Verenigde Naties.[12]

2.2 Het besluitvormingsproces

Het besluit deel te nemen aan eventuele vredesmissies werd en wordt genomen door de VN-veiligheidsraad en het secretariaat van de VN. Het hoofd van het secretariaat van de VN is de secretaris-generaal, de hoogste ambtdrager. Pas als beide instanties akkoord zijn kan het Department of Peacekeeping Operations beginnen met de samenstelling van een internationale troepenmacht. Hoofdvoorwaarde is overigens dat beide conflicterende partijen instemmen met de aanwezigheid van een VN-vredesmacht.

---

[9] *Ibidem*.
[10] Lowe, V., Roberts, A., Welsh, J. & Zaum, D. *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945.* (New York 2008) 3.
[11] Thakur, R. *The United Nations, Peace and Security* (New York 2006) 51.
[12] Lowe, V., Roberts, A., Welsh, J. & Zaum, D. *The United Nations Security Council and War,* 302.

De VN streeft naar het bewerkstelligen van collectieve veiligheid en heeft de VN-veiligheidsraad als voornaamste instrument. De bevoegdheden van een VN-missie die deze collectieve veiligheid tot stand moet brengen worden door de VN bepaald dankzij een voorafgaand politiek proces. De bevoegdheden voor de realisatie van collectieve veiligheid worden duidelijker naarmate er een proces van tevoren is ingezet. VN-vredesmachten of *peacekeeping* missies kunnen worden geblokkeerd door een eventueel veto van Rusland, de Verenigde Staten, China, Frankrijk of Groot-Brittannië. Alleen deze landen hebben het recht om in de VN-veiligheidsraad beslissingen, missies of andere resoluties te torpederen.

Hoofdstuk zeven ('chapter VII') van het VN-Charter is essentieel in de besluitvorming van de VN-veiligheidsraad. Het rapport 'An Agenda for Peace' van voormalig Secretaris-generaal Boutros Ghali zegt hier het volgende over: *"The report stated that regional arrangements and agencies in many cases possess a potential that should be utilized in serving the functions of preventive diplomacy, peacekeeping, peacemaking and post-conflict peace-building. Under the Charter, the Security Council has and will continue to have primary responsibility for maintaining international peace and security, but regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization in international affairs."*[13]

De vredesmissies van de Verenigde Naties in de wereld hebben een grotere kans op slagen als ze een breed draagvlak hebben. Dit betekent dus dat een veto van één van de vijf permanente leden in de VN-veiligheidsraad een verlammende werking kan hebben op een missie. De Verenigde Naties zijn nogal afhankelijk van deze permanente leden van de VN-veiligheidsraad en werken in de meeste gevallen met compromissen ten aanzien van VN-missies.

[13] Pugh & Sidhu, *The United Nations and Regional Security,* 34.

2.3 Functioneren van de VN: Van externe naar interne conflicten

In de jaren vijftig en zestig verschoof de noodzaak van VN-ingrijpen langzaam maar zeker van conflicten tussen twee staten naar interne conflicten en burgeroorlogen. De oorlogen die Europese koloniale mogendheden voerden tegen nationalistische bewegingen in de door hen bezette gebieden namen af.[14] Het aantal burgeroorlogen nam toe. (Dit proces van dekolonisatie en de daaropvolgende interne spanningen komt terug in hoofdstuk 3, over Cyprus.)

De Verenigde Staten hielden zich na de Tweede Wereldoorlog vooral bezig met het bewaren van de vrede en de stabiliteit van de twee verslagen tegenstanders Duitsland en Japan.[15] De eerste vredesbewarende missies onder de auspiciën van de VN speelden zich vooral af in Azië en Afrika en hadden als doel conflicten tussen staten te neutraliseren. Ze hadden vooral een observerend en rapporterend karakter, aangezien de Verenigde Naties niet in staat waren om militair op te treden. De permanente leden van de Verenigde Naties wilden namelijk niet dat de Verenigde Naties militair konden optreden aangezien zij dit als een bedreiging voor hun eigen nationale legers beschouwden. De Koreaoorlog tussen 1950 en 1953 en de Suezcrisis van 1956 zijn voorbeelden van missies die als doel hadden beide partijen uit elkaar te houden.[16]De VN-troepen werden echter al gauw achterhaald door de realiteit en hadden geen enkele politieke, laat staan militaire invloed op de Koreaanse oorlogssituatie. De internationale bipolaire machtsverhouding zorgde ervoor dat de VN een strijdtoneel werd tussen de Amerikanen en de Russen.

De Suezcrisis in 1956 draaide om een conflict over de autoriteit over het Suezkanaal, tussen enerzijds de Egyptische nationalistische president Nasser en anderzijds de Franse, Engelse en Israëlische regeringen. De crisis vormde een uitdaging voor de VN. Toen president Nasser op 13 oktober 1956 het Suezkanaal afsloot voor alle internationale scheepvaart en handel wilden de Engelse en Franse regeringen ingrijpen, om hun economische, politieke en strategische belangen in de regio te verdedigen. Het probleem voor beide Europese landen was echter dat het VN Charter unilaterale ingrepen afkeurde, behalve in extreme gevallen van zelfverdediging, maar dat was hier niet het geval.

---

[14] Roberts & Zaum, *Selective Security,*32.
[15] Thakur, *The United Nations, Peace and Security,* 49.
[16] Lowe, Roberts, Welsh & Zaum, *The United Nations Security Council and War,* 268.

De VS en Rusland wilden de VN voor dit conflict inschakelen. Op 31 oktober 1956 stemden de meesten landen vóór een VN-interventie, behalve Frankrijk en Engeland. De Verenigde Staten veroordeelden de Britse en Franse agressie en stelden dat Egypte recht had op eigen soevereiniteit. De Britten en Fransen gaven uiteindelijk met grote tegenzin gehoor aan de Amerikanen en hier werd voor het eerst zeer duidelijk dat de mening van de VS een grote impact had op de VN-veiligheidsraad. De stem van de Verenigde Staten bleek cruciaal te zijn in dit conflict, en dit zou zeker niet de laatste keer zijn.

Daarnaast was er ten tijde van de Koude Oorlog (1948 – 1989) een duidelijke scheiding in het stemgedrag te ontwaren in een blok met vele Aziatische en Afrikaanse landen onder Russische en Chinese leiding en anderzijds een invloedrijke en machtige blok van Westerse landen onder leiding van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Frankrijk. Deze laatste zijn immers ook de landen met vetorecht en zijn permanent lid van de VN-veiligheidsraad. De Verenigde Staten ging zich na de val van de Sovjet-Unie in 1992 duidelijk unilateraal opstellen vanwege het feit dat zij de enige supermacht waren die overbleef.

Na de Koude Oorlog namen de Verenigde Staten het initiatief en traden zij onder leiding van president Clinton actiever op in de wereld. Dit betekende dat de NAVO meer op De voorgrond trad dan de VN. De missies in Somalië en Bosnië en Herzegovina waren ostentatieve voorbeelden van nieuw Amerikaans multilateralisme in de wereld. De missie in Somalië en de crisis in voormalig Joegoslavië zaaide verwarring onder de NAVO-bondgenoten die verschillende belangen hadden in de Balkan. De Verenigde Staten wilden ook geen grondtroepen leveren in de Balkan en lieten de VN en andere NAVO-bondgenoten een prominentere rol spelen in ex-Joegoslavië. De vijf permanente leden van de VN-veiligheidsraad speelden een grote rol in de UNPROFOR missie in Bosnië en Herzegovina samen met de NAVO.

De VN-missies zijn te onderscheiden in twee categorieën. Tot de eerste categorie behoren vredesbewarende VN-missies met een observerende functie ten aanzien van ontwapening, zoals in Irak tussen 1991 en 1998. Deze missies zijn voornamelijk civiel van aard. De tweede categorie van VN-missies heeft een meer militaire en vredeshandhavende inslag. Deze vredeshandhavende missies staan vaak onder leiding van de NAVO of de Verenigde Staten. De troepen van deze VN-missies worden '*UN-authorized forces*' genoemd.

De UNPROFOR en UNMIK missies in respectievelijk Bosnië en Herzegovina en Kosovo werden gedomineerd door dit soort NAVO-strijdkrachten.[17]

2.4 Het Internationale Hof van Justitie

De Verenigde Naties houdt zich niet uitsluitend bezig met het opzetten van VN-vredesmissies of het toestemming geven aan troepenmachten die door de VS of NAVO worden geleid. Een ander doel van de Verenigde Naties is het bevorderen van de internationale rechtsorde en het diplomatiek oplossen van conflicten. Het Internationale Hof van Justitie in Den Haag is de juridische afdeling van de Verenigde Naties. Het doel van het Internationale Hof van Justitie is het nastreven van de berechting van oorlogsmisdadigers.[18]

In Den Haag bevindt zich eveneens de International Crime Tribunal for the former Yugoslavia. Dit tribunaal is opgezet om oorlogsmisdadigers in het voormalige Joegoslavië in een neutrale omgeving te berechten. Een andere taak van de International Crime Tribunal is het nastreven van de uitlevering van massamoordenaars en andere oorlogsmisdadigers in samenspraak met de autoriteiten. Dit was vooral nodig in Bosnië en Herzegovina, Kosovo, Kroatië en Servië. Vooral de VN-missies in Kosovo en Bosnië en Herzegovina hebben een sterke interstatelijke dimensie gehad ten aanzien van de VN-werkzaamheden. Macedonië en Cyprus hadden vooral te maken met een intern conflict en de taken van de VN waren daarom meer geënt op het voorkomen van de escalatie van geweld. Cyprus kende overigens in vergelijking met de andere ex-communistische Joegoslavische landen een democratische traditie.[19]

Het internationale VN-tribunaal en strafhof zijn uitingen van het streven om een internationaal recht- en veiligheidssysteem tot stand te brengen. Het einde van de Koude Oorlog en van het bipolaire systeem gaven de VN een kans om in het machtsvacuüm te springen en in de wereld een coöperatief systeem op te zetten.

[17] *Ibidem*, 29.
[18] Thakur, *The United Nations, Peace and Security,* 116.
[19] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus,* 9.

3 - Cyprus

3.1 Voorgeschiedenis tot 1964

Sinds de oprichting van de VN in 1945 waren de activiteiten met betrekking tot vredesbewaring- en handhaving vooral op Afrika en Azië gericht. Cyprus was het eerste voorbeeld dat er wel degelijk grote risicovolle politiek-etnische conflicten in Europa konden plaatsvinden. De toenmalige president Makarios riep eind 1963 de VN op om de spanningen op het eiland in de kiem te smoren, omdat hij hier niet meer toe in staat was. De VN-missie United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) had als voornaamste doel beide gemeenschappen - Turken en Grieken - nader tot elkaar te brengen en stabiliteit te brengen. Dit hoofdstuk heeft als doel duidelijk te maken of de UNFICYP er wel in geslaagd is om zowel de vrede te bewaren als de Turken en de Grieken bij elkaar te brengen.

Om het conflict en het mediterrane eiland goed te doorgronden, moet er eerst een overzicht worden gemaakt van de geopolitieke situatie in de Egeïsche zee aan het einde van de negentiende eeuw. Cyprus is een eiland met een bewogen en turbulente geschiedenis. De grote historische rivaliteit tussen de Turken en Grieken kwam minder tot uiting in beide landen, maar vooral op Cyprus. Dit eiland in het oostelijke Middellandse Zeegebied heeft altijd een grote strategische waarde gekend. De oorspronkelijke bewoners van het eiland zijn Grieken, maar dankzij de Osmaanse bezetting tussen 1570 en 1878 kende het ook de permanente aanwezigheid van Turkse moslims. De Grieken waren echter met 75% van het totale bevolkingsaantal duidelijk in de meerderheid en met de snelle achteruitgang en verval van het Osmaanse Rijk werd de eerdere islamitische dominantie grotendeels teniet gedaan.[20]

In 1878 werd Cyprus dankzij het in dat jaar gesloten Russisch-Turkse vredesverdrag een Engels protectoraat. De Britten hieven veel belasting aan de Cyprioten omdat ze volgens het Congres van Berlijn nog altijd schatplichtig bleven aan de Turkse sultan. De Grieken in Cyprus voelden zich erg sterk verwant met hun landgenoten in Griekenland en streefden bij monde van de Grieks-Orthodoxe kerk naar *enosis:* vereniging van Cyprus met Griekenland. De Turken in Cyprus streefden in tegenstelling tot hun Griekse medeburgers juist naar *taksim* of verdeling, uit angst voor Griekse hegemonie.[21]

---

[20] Asmussen, J., *Cyprus at War*, (Michigan 2008) 11.
[21] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus*, 9.

Ondertusssen probeerden de Britten de steeds verhittere atmosfeer tussen de Turken en de Grieken op het eiland te neutraliseren. De Grieks-Cyprioten eisten meer inspraak in de politieke gang van zaken op het eiland, maar kregen in praktijk weinig macht. De sfeer werd alsmaar grimmiger en de Britten deden weinig om beide bevolkingsgroepen dichter bij elkaar te brengen. Pas ná 1925, toen de stichter Atatürk uitdrukkelijk afzag van territoriale claims, werd het eiland een Britse kroonkolonie. Het Britse koloniale regime was zeer autoritair en ondemocratisch van aard. De Turkse Cyprioten voelden zich echter zodanig bedreigd door de steeds luidere roep om *enosis* door de Griekse Cyprioten dat ze de Britse bezetting steunden. Ze waren bang voor wraak van de kant van de Grieken.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog bleef het eiland weliswaar buiten schot, maar de oorlog had wel degelijk een impact op de Griekse Cyprioten. Velen van hen dienden in de rangen van het Britse leger. Na de Tweede Wereldoorlog en met de oprichting van de Verenigde Naties aan de hand van het Charter van de Verenigde Naties dat op 26 juni 1945 door vijftig landen werd ondertekend, klonk de roep om zelfbeschikking en *enosis* met Griekenland nog luider. Artikel I van hoofdstuk I: 'Doelen en Principes' stelde namelijk het volgende: "*To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace".*[22] Dit verdrag trad in werking nadat de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad - China, de Sovjet-Unie, Frankrijk, de VS en het Verenigd Koninkrijk - dit hadden ondertekend.

De Britten bevonden zich in een dilemma: aan de ene kant ondertekenden zij deze Charter, aan de andere kant wensten zij het behoud van hun controle over Cyprus en andere gebieden en koloniën die deel uitmaakten van de Britse Commonwealth. Met de komst van de nieuwe sociaaldemocratische premier Clement Attlee in het Verenigde Koninkrijk in 1945 waaide er een nieuwe wind door het land. Veel koloniën kregen onafhankelijkheid - zoals onder andere India - of meer rechtvaardig zelfbestuur, wat leidde tot meer democratie en liberalisme. Dit was ook het geval op Cyprus. Opvallend hierbij was dat de nieuwe, van ballingschap teruggekeerde Griekse koning Paul I in 1948 openlijk ijverde naar vereniging met Cyprus.

[22] Garvalle, R. *Cyprus as a U.N. Protected Area* Peace Review 9:2 (1997), 193-198, aldaar 193.

De nieuwe naoorlogse politieke situatie viel in Cyprus steeds meer in het voordeel van de Griekse eilandbewoners, ten koste van de Turken en Britten. Belangrijk is ook dat de Cypriotische Orthodoxe Kerk voor het eerst een grote politieke waarde kreeg. De rol van de Griekse en Turkse regering werd zeer actief begin jaren vijftig. Beide landen werden in 1952 lid van de NAVO en wierpen zich nadrukkelijk op als beschermheren, voor enerzijds de Grieks-Orthodoxe gemeenschap en anderzijds de Islamitische Turkse gemeenschap. De Griekse Cyprioten, onder leiding van aartsbisschop Makarios III, eisten dat het Verenigde Koninkrijk het eiland zou verlaten. Ook wensten ze bij Griekenland aan te sluiten.

Toen duidelijk werd dat het Verenigd Koninkrijk geheel niet van plan was om akkoord te gaan met de wensen tot *enosis,* zochten de twee vooraanstaande Grieks-Cypriotische leiders Makarios III en de soldaat George Grivas de confrontatie. Ze stichtten samen in 1955 de Grieks-Cypriotische beweging EOKA (*Ethniki Organosis Kyprion Agoniston*) ofwel de Nationale Organisatie van Cypriotische Strijders. Geïnspireerd door guerrillatactieken tegen andere koloniale machten destijds, pleegde EOKA talloze aanslagen op Britse doelen en liet het blijken terrorisme als een middel te gebruiken om in eerste instantie de Britse koloniale aanwezigheid teniet te doen. Al snel ontaardde de initiële antikoloniale strijd van EOKA tegen de Britten ook in geweld tegen de Turkse minderheid.[23] De Griekse Cyprioten zagen hun Turkse landgenoten voornamelijk als handlangers van de Britten en als historische vijanden die hun eiland bezetten.

De Turkse minderheid voelde zich bedreigd en formuleerde in 1958 een duidelijke tegenhanger met de stichting van de TMT (*Türk Mukavemet Teşkilati*) ofwel de Turkse Verzetsbeweging. De TMT werd geleid door Rauf Denktaş. De Engelsen betrokken vanaf 1958 ook de Turkse regering in Ankara als speler in het Cypriotische conflict.[24] Griekenland, het Verenigd Koninkrijk en Turkije dwongen beide gemeenschappen in London op 19 februari 1959 met elkaar om tafel te zitten en een gezamenlijke regering te vormen. De eerste Cypriotische grondwet functioneerde langs etnische scheidslijnen.

[23] Asmussen, *Cyprus At War*, 13.
[24] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus,* 9.

De Griekse gemeenschap koos de president en de Turkse gemeenschap koos de vicepresident. De president moest een Griekse Cyprioot zijn en de vicepresident moest een Turkse Cyprioot zijn. De vicepresident had het recht om een veto uit te spreken tegen parlementaire en ministeriele besluiten. Dit model had veel weg van de Libanese constitutie, die nog ingewikkelder is en waarin 19 gemeenschappen zijn vertegenwoordigd, maar waar de christelijke minderheid eveneens een vetorecht genoot in de personificatie van de president. Beide landen leefden paradoxaal genoeg in chaos en hadden vergelijkbare constitutionele modellen. Het Cypriotische Huis van Afgevaardigden werd eveneens etnisch gescheiden en er was voor belangrijke beslissingen van beide gemeenschappen afzonderlijk een tweederde meerderheid nodig.

De Grieken, Turken en Britten werden de belangrijkste vredeshandhavers op het eiland. De Griekse en Turkse troepen moesten hun verantwoording afleggen aan de minister van Buitenlandse zaken van beide landen en aan die van Cyprus.[25] Het initiële verdrag in Londen werd op 11 februari 1960 in Zurich bevestigd. De akkoorden van Zürich en Londen gaven het recht aan Turkije en Griekenland manschappen te plaatsen op Cyprus. Deze akkoorden werden vaak als excuus aangehaald door beide partijen om zich met Cypriotische aangelegenheden te bemoeien. Beide staten claimden dat hun gemeenschappen op het eiland werden aangevallen of onderdrukt en dat ze hierdoor gedwongen waren om in te grijpen.

Al snel bleek dat dit ongelukkige constitutionele 'huwelijk' tussen beide gemeenschappen gedoemd was te mislukken. De ideeën van *enosis* aan de kant van de Griekse Cyprioten stonden in schril contrast met de vurige wens tot *taksim* aan Turks-Cypriotische zijde. De Britse Hoge Commissaris voor Cyprus, Sir David Hunt, stelde dat beide gemeenschappen in een droomwereld leefden: "*The Cypriots regard their island as if it were the centre of a pre-Copernican universe. This obsession is illustrated from political journalism and pastoral theology".*[26]

De nieuwe Cypriotische staat bestond weliswaar op papier, maar noch de Grieken noch de Turken zagen iets in het samenleven in een staat. Makarios III probeerde begin 1963 voor de Griekse zijde er het maximale uit te halen door maar liefst dertien constitutionele grondwetswijzigingen voor te stellen. Deze amendementen werden door de Turkse

[25] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus,* 10.
[26] Asmussen, *Cyprus At War*, 13.

Cyprioten gezien als duidelijke schendingen van hun constitutionele rechten. Makarios III probeerde via deze amendementen namelijk een einde te maken aan de etnische quota in het staatsapparaat. Hij stelde dat hij dit deed om een efficiëntere overheid te scheppen, maar het kwaad was al geschied met het aftreden van vicepresident Küçük op 21 december 1963. De regering van nationale eenheid viel hierdoor ook. De eigenzinnigheid van Makarios III werd niet bepaald in dank genomen door de Britten, maar ook niet door de Amerikanen.

De keuze van de aartsbisschop om het eiland begin jaren zestig tot zowel de VN als de organisatie van niet-gebonden landen toe te laten treden zorgde ervoor dat Amerika hem als een ' *Castro of the Mediterranean*' bestempelde.[27] Ook in eigen land was de Griekse geestelijke en politiek leider niet onomstreden. De Turkse Cyprioten verlieten de etnisch gemengde gemeenten en trokken naar gemeenten die gedomineerd werden door hun landgenoten. Bij dit migratieproces kwam het tot ernstige confrontaties met de Griekse meerderheid en al snel mondden deze opstootjes uit tot een interetnische burgeroorlog.[28] President Makarios wilde koste wat kost een eventuele burgeroorlog afwenden en schakelde de hulp in van de Verenigde Naties. Hiermee kreeg Cyprus internationaal een prominente rol in de geschiedenis van vredebewarende missies. De internationale betrokkenheid was een goed voorbeeld van de complexiteit en ambitie die samengaan met dit soort VN-missies.

3.2 De VN grijpt in: UNFICYP

In Cyprus liepen de spanningen al snel op. Het falen van Makarios en Küçük om tot een duurzame oplossing te komen zorgde ervoor dat radicale krachten aan beide zijden in een machtsvacuüm werden gezogen. De radicale militaire leider Grivas vertrok uit Cyprus en richtte in Griekenland de EOKA-B op. De EOKA-B en de TMT wedijverden met elkaar in wreedheid op het gebied van aanslagen en andere militaire handelingen. Beiden werden op 27 december 1963 echter geconfronteerd met een externe militaire interventie van Turkse, Griekse en Britse strijdkrachten die samen de Joint Truce Force vormden.[29] Deze soldaten zouden een Groene Lijn aanhouden tot de komst van een nieuwe vredesbewarende macht in de vorm van de United Nations Force in Cyprus (UNFICYP) in 1964.

[27] Asmussen, *Cyprus At War*, 3.
[28] UN Nations Chronicle Spring 96, Vol.33, Issue 1, p.24. (Cyprus: UNFICYP)
[29] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus,* 11.

In maart 1964 besloot de VN-veiligheidsraad een *peacekeeping force* samen te stellen die een einde moest gaan maken aan het interetnische geweld en die stabiliteit en orde moest herstellen en de terugkeer naar vrede en stabiliteit moest stimuleren. De UNFICYP was een missie met civiele uitrusting die ten doel had beide partijen te scheiden. Dit ging niet altijd even gemakkelijk omdat de situatie op Cyprus zeer diffuus was en in feite was er vooral sprake van gevechten in het Grieks-Cypriotische kamp. De spanningen liepen snel op eind 1963. De Grieks-Cyprioten wilden hun Turkse landgenoten niet als volwaardige landgenoten beschouwen, maar slechts als een beschermde minderheid.[30] De Turkse militaire leiding maakte steeds duidelijker dat het militair zou ingrijpen indien de Grieks-Cyprioten de rechten van de Turks-Cypriotische minderheid niet zou respecteren.

De UNCIFYP-missie werd door de Verenigde Staten mogelijk gemaakt dankzij een expliciet verzoek van Britse zijde en als manier om NAVO-bondgenoten Turkije en Griekenland te weerhouden van een groot conflict. De bemoeienis van beide moederlanden Griekenland en Turkije bleef niet uit in Cyprus en zou in de jaren zestig en zeventig nog intensiever worden. Deze externe inmengingen van beide landen zou het functioneren van de UNFICYP niet vergemakkelijken.

In Cyprus waren er op 15 maart 1964 al 6.369 soldaten gelegerd, in dienst van de VN. De UNFICYP had de volgende doelstellingen geformuleerd die verwezenlijkt moesten worden: het herstellen van vrijheid van beweging op alle wegen en voor alle gemeenschappen in Nicosia en andere steden, het ontwapenen van alle burgerlijke partijen met uitzondering van de politie en het Cypriotische leger en extremisten aan beide kanten in de gaten te houden.[31]

Het leger werd in verschillende contingenten opgedeeld en ieder legeronderdeel kreeg een eigen afgebakend district. De missie had in eerste instantie een rapporterende en observerende status, met als voornaamste taak gevechten of conflicten te registreren en op te lossen, maar kreeg gaandeweg een overduidelijk militair karakter. De nadruk kwam steeds meer te liggen op het actief bewaren van de vrede. Dit betekende dat de VN-soldaten in situaties terecht zouden komen waarbij militair geweld gebruikt moest worden. Het grote probleem was dat de blauwhelmen in Cyprus hiervoor niet uitgerust waren, omdat ze slechts van de VN-veiligheidsraad de bevoegdheden kregen om de situatie op Cyprus te observeren

[30] *Ibidem*.
[31] Garvelle, *Cyprus as a UN protected area*, 194.

en te monitoren.

Ze moesten als het ware als een soort fysieke barrière fungeren tussen Grieken en Turken op Cyprus. De VN-soldaten van de UNFICYP hadden ook de taak om de Turks-Cypriotische minderheid in Cyprus te beschermen. De VN-soldaten zetten de vele Turks-Cyprioten vaak bij elkaar, waardoor er een onbedoelde gettovorming ontstond.[32]

Vooral de opkomende gebeurtenissen veranderden het fundamentele karakter van de UNFICYP. De Grieks-Cypriotische regering ontzegde eind 1964 de VN-soldaten het recht om zich in de haven van Limassol te bevinden. De UNFICYP troepen besloten om drie redenen terug te trekken. Ten eerste werden de manschappen geconfronteerd met een duidelijke overmacht van Griekse troepen, ten tweede hadden de VN-troepen geen mandaat om wapenleveringen te voorkomen en ten derde rekende de internationale troepenmacht van de UNFICYP op overheidssteun.

Het eiland zou een relatieve kalmte kennen tot 1967. In dat jaar voltrok zich in Griekenland een zeer dramatische gebeurtenis. De progressieve premier Georgios Papandreou werd na grote onenigheid met koning Konstantinos II afgezet door een rechtse militaire coup. De leider van deze coup was Georgios Papadopoulos en dit was goed nieuws voor de radicale Grivas, maar slecht nieuws voor de gematigde Makarios. Tom Gallagher stelt het volgende: ”*In Greece, nationalist energies were channelled away from the Balkans and towards the island of Cyprus, especially during the 1967-1974 dictatorship of the Greek Colonels.”*[33]Griekenland bemoeide zich veel nadrukkelijker dan voorheen met Cyprus en een van de doelen van de nieuwe militaire junta was het werk maken van *enosis*. Een ander belangrijk doel was het ontwapenen van burgermilities en groepen zoals EOKA en TMT.

Hier faalde de VN-missie jammerlijk in de ogen van Robert Garvelle: ”*The U.N. force sought to disarm civilians who threatened the peace and to prevent the renewed fighting. This was never completed. Bands of undisciplined marauders in both communities continued attacking each other and could not be controlled by any responsible authority.”*[34] Ook slaagde UNIFICYP er niet in om wapensmokkel naar het eiland vanuit Turkije en Griekenland tegen te houden terwijl dit een uitgesproken doel was van de missie.[35] President Makarios

[32] Lowe, Roberts, Welsh & Zaum, *The United Nations Security Council and War,* 511.
[33] Gallagher, T. *The Balkans in the New Millennium. In the shadow of war and peace*, 1.
[34] Garvelle, *Cyprus as a U.N. Protected Area*, 194.
[35] UN Nations Chronicle Spring 96, Vol.33, Issue 1, p.24. (Cyprus: UNFICYP)

gaf volmondig toe dat hij op een onrechtmatige wijze wapens binnen liet komen om de Griekse gemeenschap op Cyprus te beschermen tegen een potentiële Turkse invasie. De Turken op Cyprus stelden dat hun gemeenschap in gevaar was en dat de Griekse Cyprioten streefden naar een etnisch zuiver Cyprus waar er geen ruimte meer was voor hun gemeenschap. Zij eisten daarom het recht op bewapening om zichzelf tegen eventuele Griekse agressie te beschermen.

Beide gemeenschappen hielden elkaar in de tang en Griekenland en Turkije vochten achter de schermen hun onderlinge koude oorlog uit op het eiland over de hoofden van alle Cyprioten.[36] Het verschil met andere conflicten waarin de VN betrokken is geweest, was echter dat zowel de Turken als de Grieken op Cyprus overwegend positief stonden tegen eventuele inmenging van hun moederlanden. De Grieks-Cyrpriotische president Makarios heeft aan de UNFICYP door middel van een kaart vijftien plaatsen doorgegeven waar ze niet aanwezig mochten zijn. Dit was een duidelijke inbreuk op het recht van beweging voor de internationale troepenmacht en de Turken zagen dit als een provocatie.

Jan Asmussen opperde ook dat Makarios in feite een tweesporenbeleid volgde: het controleren van alle politieke instituties op Cyprus en het verzetten tegen politieke concessies die in het voordeel waren van de Turkse Cyprioten. De Grieks-Cypriotische parlementsvoorzitter en Rauf Denktaş, de leider van de Turkse Cyprioten, kwamen in 1972 bijna tot een vergelijk waarbij enkele constitutionele rechten zouden worden opgegeven voor meer lokale autonomie, maar Makarios wilde dat de Turkse Cyprioten moesten gehoorzamen aan Griekse dominantie. Glafkos Klerides heeft het volgende hierover gezegd: "*It was fatal because had it succeeded in convincing Makarios to accept my point of view, events in Cyprus would have taken a different course. The coup would have been avoided, the invasion of Cyprus would have not taken place, and Cyprus would have been spared its devastating effects.*"[37]

De aartsbisschop maakte twee cruciale fouten die leidden tot de staatsgreep van 15 juli 1974 door Grieks-Cypriotische radicale officieren van EOKA-B. EOKA-B was een rechts-nationalistische afsplitsing van de oorspronkelijke EOKA van aartsbisschop Makarios III.[38] Hij eiste van de Griekse junta dat ze al haar officieren en agenten uit Cyprus terug zou trekken

[36] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus,* 12.
[37] Asmussen, *Cyprus At War*, 16.
[38] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus,* 14.

en dat de Griekse oppositie welkom was om een regering in ballingschap te stichten op het eiland. Zijn inmenging in de Griekse politiek zou hem duur komen te staan. Het ging over illegale bevoorrading van wapens door leden van de Griekse Nationale Garde aan de radicale EOKA-B.

Op Cyprus liepen in 1974, tien jaar na de intrede van de UNFICYP, de gemoederen hoog op en op basis van de akkoorden in Zürich en Londen uit 1960 hadden Turkije en Griekenland het formele recht om troepen overal op Cyprus te stationeren en te verplaatsen. President Makarios verwachtte dat Ioannides, de nieuwe leider van het militaire Griekse regime, zich door deze openbare bekendmakingen terug zou trekken, maar het tegenovergestelde gebeurde: een staatsgreep voltrok zich door Grieks-Cypriotische EOKA-B officieren onder leiding van Nikos Sampson. Sampson was een journalist en had in 1964 zijn eigen rechtse krant *Machi* opgezet. Hij stond bekend bij de Griekse Cyprioten als een *tourkofagos*, een 'Turkenvreter.'[39] Makarios werd geëxcommuniceerd en werd door de UNFICYP in veiligheid gebracht door hem naar Malta te sturen. De Turkse regering stond onder grote druk van de publieke opinie en de VS, het VK en de Sovjet-Unie keken met argusogen naar Ankara.

Er werd veel druk uitgeoefend op Turkije door NAVO-bondgenoot VS om geen invasie te plegen. Een invasie zou voor de UNFICYP overigens inhouden dat de missie die zij uitvoerden een totaal ander karakter zou krijgen dan voorheen de bedoeling was. De Turkse invasie op 20 juli 1974 markeerde een einde aan de oorspronkelijke opdracht en doelen van de UNFICYP. De Grieks-Cypriotische strijdkrachten waren geen partij voor het goed voorbereide en zwaarbewapende Turkse leger. De Turkse invasie leidde indirect tot de val van de Griekse militaire dictatuur.

De nieuwe Griekse premier Konstantinos Karamanlis keerde op 23 juli 1974 terug vanuit zijn ballingsoord in Parijs om aan te kondigen dat Griekenland zich militair niet meer zou bemoeien met de Cypriotische aangelegenheden. Sampson werd vervangen door de gematigde democratische politicus Glafkos Klerides.[40] Op 16 augustus 1974 werd een staakt-het-vuren afgekondigd dat een einde heeft gemarkeerd aan de instabiele situatie van de jaren zestig en zeventig en in feite leidde tot splitsing van het eiland.

---

[39] Asmussen, *Cyprus At War*, 23.
[40] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking*, 14.

Tussen 1975 en 1977 probeerde de toenmalige secretaris-generaal Kurt Waldheim Klerides en Denktaş nader tot elkaar te brengen.[41] De gesprekken en onderhandelingen vonden plaats in de Oostenrijkse hoofdstad Wenen. Aanvankelijk leken de gesprekken positief te verlopen, omdat beide leiders op 12 februari 1977 een akkoord bereikten waarbij Cyprus als federale staat werd voorgesteld waar beide gemeenschappen goed vertegenwoordigd zouden zijn. Klerides en Denktaş botsten echter tussen 31 maart en 7 april 1977 in Wenen met elkaar over het karakter dat Cyprus zou moeten hebben. Denktaş was voorstander van een gedecentraliseerde oplossing, terwijl Klerides meer een federale constructie in gedachte had, met een sterke centrale overheid.

Deze gesprekken in Wenen leidden uiteindelijk nergens toe, maar al gauw werd in november 1977 een twaalfpunten plan opgezet door de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Canada, dat door Waldheim aan beide strijdende partijen werd voorgelegd. Cyprus zou in deze plannen een federatie zijn waarbij de centrale regering bevoegdheden zou hebben in buitenlandse zaken, externe veiligheid, economie, buitenlandse handel, communicatie, federale financiën, douane, immigratie en civiele luchtvaart.[42] Het plan was een voortzetting op de democratische structuren van 1960, waarbij het concept van een Griekse president en een Turkse vicepresident intact bleef.

De Grieken op Cyprus wezen dit plan af omdat het op drie wezenlijke punten geen duidelijkheid gaf: de vrijheid van beweging, de vrijheid van vestiging en het recht op grondbezit. Waldheim besloot een ultieme poging te wagen om toch perspectief te houden op een verenigd en federaal Cyprus. Ook deze poging strandde en onderhandelingen werden uitgesteld. Op januari 1982 nam Javier Perez de Cuellar, de voormalige VN Speciale Vertegenwoordiger voor Cyprus, het roer over bij de Verenigde Naties en ijverde voor een actievere rol van de internationale gemeenschap in Cyprus.

In mei 1983 zou een VN-resolutie die door de Algemene Vergadering van de VN was aangenomen de situatie op Cyprus doen verergeren. Deze resolutie van de VN riep namelijk alle buitenlandse troepen op die op Cyprus aanwezig waren te vertrekken. De Turkse Cyprioten waren razend en zetten op 15 november 1983 een eigen regering op onder leiding van Rauf Denktaş. In feite was er sprake van *taksim* op het eiland en dit werd ook bevestigd door de positionering van de VN-soldaten tussen de Grieken in het zuiden en de Turken in

[41] *Ibidem*.
[42] *Ibidem*, 16.

het noorden. De nieuwe bufferzone van de VN was 170 kilometer lang en spleet de hoofdstad Nicosia in tweeën.[43] De internationale soldaten hielden de Turkse invasie ook onder controle doordat ze het vliegveld in Nicosia uitriepen tot beschermd VN-gebied.

De Turken dreigden met geweld indien de VN-soldaten niet het vliegveld onmiddellijk zouden ontruimen. De VN slaagde er echter in na grote internationale druk vanuit Amerika, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland om een eventuele aanval van Turkse zijde te neutraliseren. Dit lukte en de UNFICYP kreeg hierdoor wel haar legitimiteit terug. Het is wel geslaagd in het bewaren van de vrede en stimuleren van een atmosfeer van geweldloosheid in Cyprus. Het eiland kampte echter wel met een sterke polarisatie, zeker na de stichting van de Turkse Noord-Cypriotische Republiek in 1983. De VN-soldaten verdwenen naar de achtergrond en de Verenigde Naties hielden zich niet meer veel bezig met de Cypriotische kwestie.

Met de creatie van de Europese Unie in 1992 werd de mogelijke oplossing voor het doorbreken van de polarisatie in Cyprus in Europees verband gezocht. De Griekse en Turkse strijdkrachten werkten wel steeds beter samen met de VN en dat resulteerde in de nieuwe VN-resolutie 1032. Deze resolutie leidde tot de reductie van troepen van beide partijen, riep op tot een beperking van de defensie-uitgaven en riep op tot politieke dialoog tussen beide partijen.[44] De VN trad voor de eeuwwisseling vooral politiek op en Kofi Annan formuleerde in 2003 een nieuw vredesplan dat moest leiden tot de hereniging van Cyprus. Dit vredesplan omvatte een verenigde federale staat dat onafhankelijk een buitenlands beleid moest uitvoeren, zonder druk van Griekenland en Turkije.

De Grieks-Cypriotische president en de Turks-Cypriotische vicepresident zouden beiden om de tien maanden de presidentiële raad leiden.[45] Het nieuwe geünificeerde eiland zou direct tot de EU toetreden en de eventuele Turkse toetreding tot de EU automatisch moeten ondersteunen. Ondertussen werd Grieks-Cyprus in 2005 lid van de Europese Unie. De nieuwe Turks-Cypriotische president Mehmet Ali Talat was enthousiast over het plan en was erop gebrand om er een succes van te maken. Denktaş was een verklaard tegenstander van dit plan, maar hij zat nu in de oppositiebanken.

---

[43] Garvelle, *Cyprus as a UN Protected Area*, 198.
[44] UN Nations Chronicle Spring 96, Vol.33, Issue 1, p.24. (Cyprus: UNFICYP)
[45] Ker-Lindsay, *EU Accession and UN Peacemaking*, 38.

Aan Griekse zijde was er meer verzet en vooral onder instigatie van de Grieks-Cypriotische president Tassos Papadopoulos, werd besloten om een referendum te houden over dit vredesplan. Papadopoulos verklaarde kort voor het referendum tegen het vredesplan te stemmen. Opvallend genoeg was aan Turkse zijde de woede gericht op de communistische AKEL, omdat ook zij zich tegen het plan keerden terwijl ze eerder aangaven voor het vredesplan te gaan stemmen. Het referendum eindigde onder andere door deze abrupte ontwikkeling in een regelrechte mislukking: 75.8% van de Grieken stemden tegen het Annan-plan, maar aan Turkse zijde stemde 64.9% juist voor.[46]

De EU-commissaris van Uitbreiding Verheugen was teleurgesteld in de Grieks-Cypriotische overheid.[47] De toekomst van Cyprus is nog altijd zeer onduidelijk en de kloof tussen beide gemeenschappen is niet gedicht, maar steeds meer uit elkaar gegroeid. De UNFICYP is wel geslaagd in het scheiden van de Grieken en Turken op Cyprus. Het feit dat een groot percentage Grieken heeft tegengestemd laat zien dat de internationale gemeenschap na de wapenstilstand van 16 augustus 1974 haar handen snel van Cyprus af heeft getrokken en er veel te laat pas in Europees verband is opgetreden. Grondwettelijk gezien zijn er geen veranderingen geweest op het eiland. De Grieks-Cypriotische regering evolueerde zich tot een volwaardige democratie en de Turks-Cypriotische regering, die alleen door Turkije wordt erkend, werd vanaf 1983 22 jaar lang gedomineerd door Rauf Denktaş.[48] Het eiland is nog altijd verdeeld en er kan slechts worden gesteld dat de UNFICYP weliswaar de vrede effectief heeft bewaard, maar de gemeenschappen niet bij elkaar heeft gebracht.

[46] *Ibidem*, 110.
[47] Gallagher, *The Balkans in the Millennium*, 16.

4- Macedonië

Een modelstaat van vrede en veiligheid in de turbulente Balkan: dat is het beeld dat het nieuwe Macedonische leiderschap begin jaren negentig wilde uitdragen naar de buitenwereld.[49] De Macedonische regering wist de verschrikkingen van de Joegoslavische burgeroorlogen begin jaren negentig te vermijden, volgens de Zweedse publiciste en onderzoekster Jenny Engström om de volgende drie redenen: Allereerst was Macedonië, samen met Montenegro, de enige ex-Joegoslavische deelrepubliek die de machtswisseling en afscheiding van voormalig Joegoslavië wist te bewerkstelligen. Ten tweede waren de Macedonische leiders er in geslaagd om nationalistische reflexen, zoals in bijvoorbeeld Bosnië en Herzegovina plaatsvonden, te vermijden. De derde reden waarom Macedonië volgens Engström zich op democratisering richtte, had te maken met het vertrek van het Joegoslavische Nationale Leger in 1992 en de daaropvolgende komst van VN-soldaten.[50] Dit was na Cyprus de tweede VN-missie in Europa.

4.1 Voorgeschiedenis tot 1993

Net zoals eerder bij Cyprus het geval was, ligt het beginpunt van de moderne Macedonische natie bij de onafhankelijkheidsstrijd tegen de Osmanen in de tweede helft van de negentiende eeuw. De naam Macedonië was ten tijde van de Osmaanse bezetting, tussen 1389, de slag om Kosovo en het verdrag van San Stefano op 3 maart 1878, een aanduiding van een regio. Deze regio bestreek het noorden van Griekenland, het westen van Bulgarije en het huidige Macedonië.[51] De Slavische meerderheid van het huidige Macedonië had tot de jaren zeventig van de negentiende eeuw nauwelijks etnisch bewustzijn en beschouwde zichzelf ofwel als Bulgaars ofwel als Servisch. Wat de Slavische orthodoxe Macedoniërs bond was dat ze cultureel en linguïstisch verschilden van de Albanese en Turkse moslims in Macedonië.

[49] Gallagher, T. *The Balkans in the new Millennium*, 89.
[50] Engström, J. *Democratisation and the Prevention of Violent Conflict*, (Burlington 2009) 103.
[51] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 114.

De Macedonische bevolking nam echter sinds de oprichting van de VMRO (*Vnatrešna makedonska revolucionerna organizacija: Internal Macedonian Revolutionary Organization)* in het huidige Griekse Thessaloniki in 1893, steeds vaker het initiatief in de onafhankelijkheidsstrijd tegen de Osmanen.[52] De VMRO was in eerste instantie een revolutionaire beweging, opgericht door een groep revolutionairen die het Osmaans bewind ten val wilden brengen. De VMRO streefde naar onafhankelijkheid voor alle Macedoniërs en deed dit door middel van terreur en militaire aanvallen op Osmaanse doelen.

De Albanezen vervulden vaak hoge posten in het toenmalige Osmaanse bestuur in Macedonië. Dit verklaart deels het Macedonische antagonisme ten aanzien van de Albanese minderheid. Tijdens de Ilinden-opstand in 1903 probeerde de VMRO de Osmanen te verdrijven door het oproepen tot de republiek van Kruševo, een stad in Centraal-Macedonië. Deze poging faalde jammerlijk en werd genadeloos afgestraft door de Osmaanse troepen.[53]

Tijdens de Eerste Balkanoorlog, die zich tussen oktober 1912 en mei 1913 afspeelde, vochten de Bulgaren, etnische Macedoniërs, Grieken en Serven tegen de Osmaanse heerschappij en samen verdreven zij de Turken effectief uit de Balkan.[54] Al snel brak echter door toedoen van Bulgarije de korte Tweede Balkanoorlog uit, tussen 16 juni en 18 juli 1913, die uiteindelijk door de Serven en Grieken werd gewonnen. Ten tijde van de Eerste Wereldoorlog koos Bulgarije de zijde van de Duitsers en bezette het Macedonië. De Grieken en Serven kozen de kant van de geallieerden en verdreven uiteindelijk de Bulgaren grotendeels uit Macedonië, met uitzondering van de steden Petrich en Blagoevgrad. Na 1918 werd de regio Macedonië voor het overgrote deel onderling verdeeld tussen de Grieken en Serven; de Bulgaren kregen slechts een klein deel van het eerdere Macedonië.

[52] Engström, *Democratisation and the Prevention of Violent Conflict*, 110.
[53] Brown, *The Past in Question. Modern Macedonia and the Uncertainties of Nation* (New Jersey 2003) 13.
[54] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army. The Inside Story of an Insurgency* (Illinois 2005) 5.

Afbeelding 1: Macedonië ten tijde van de Balkanoorlogen en voor de Eerste Wereldoorlog.[55]

De huidige staat Macedonië, ook wel Vardar-Macedonië genoemd naar de rivier Vardar, viel na de Eerste Wereldoorlog onder het nieuwe bewind van het Koninkrijk der Serven, Kroaten en Slovenen, geleid door de autoritaire monarch Petar I Karadjordjević. Ondertussen hielden de Turken, Albanezen en Torbeshi (Macedonische moslims) zich op de achtergrond en waren ze vooral aanwezig in landelijke gebieden. Veel geloofsgenoten trokken na de Balkanoorlogen weg. Volgens Gallagher verruilde Macedonië hiermee slechts de ene buitenlandse bezetting voor de andere: *"The Ottomans, and the Serbs who had controlled Macedonia during the era of royal Yugoslavia (1918-1941), had scarcely been known for the justness of their rule."*[56]

[55] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 74.
[56] Gallagher, *The Balkan in the New Millennium*, 79.

Macedonië als natie of volk werd überhaupt niet meer erkend; het gebied werd onderdeel van het Servische koninkrijk en zelfs 'zuidelijk Servië' genoemd.De invasie van nazi-Duitsland in het Joegoslavische Koninkrijk op 25 maart 1941 maakte een einde aan de Servische dominantie. Macedonië werd verdeeld onder de twee nazi-bondgenoten Bulgarije en Italië. Nadat Albanië in Italiaanse handen viel, streefde de Italiaanse leider Mussolini naar het zoveel mogelijk opnemen van gebieden in Macedonië waar veel Albanezen leefden.[57] Bulgarije nam het oosten in. Beide landen voerden een waar schrikbewind in Macedonië. De Albanezen hielden zich grotendeels afzijdig van de verwikkelingen in de Tweede Wereldoorlog, een enkeling collaboreerde met de Italiaanse bezettingsmacht.[58]

De bezetting door Italië en Bulgarije en de teleurstelling van de Macedoniërs in de naburige landen, maakten de Macedonische bevolking erg ontvankelijk voor Josip Broz Titos lokroep van het communisme. Het felle verzet van de Joegoslavische partizanen, die onder Tito tegen de buitenlandse machten die Joegoslavië bezetten en tegen de royalistische troepen onder leiding van Draža Mihajlović vochtten, sprak de Macedoniërs aan. Veel leden van de Macedonische VMRO waren teleurgesteld in de wrede occupatie door Bulgarije.

Nazi-Duitsland werd uiteindelijk in 1945 door de geallieerden, waar Tito ook bij hoorde, verslagen. De communistische Tito lost het Macedonische probleem op door te benadrukken dat de bevolking niet Servisch of Bulgaars van etniciteit is, maar door te hameren op een eigen Macedonische nationaliteit en taal. Met de stichting van Macedonië als zesde deelrepubliek naast Servië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, Montenegro en Slovenië brak er een nieuwe tijdperk aan voor de regio. Tito hamerde op het multi-etnische karakter van de nieuwe socialistische Joegoslavische federatie, zowel uit pragmatische als ideologische overwegingen. Vanuit het gelijkheidsbeginsel van het socialisme hadden alle volken recht om zichzelf te uiten en het benadrukken van een eigen nationale Macedonische identiteit paste prima in het plan van Tito om het evenwicht te bewaren.

Door de Macedoniërs een eigen identiteit te geven en dit te stimuleren, zorgde Tito ervoor dat ze werden losgerukt uit de greep van de Serven en de Bulgaren.[59] In het nieuwe naoorlogse Joegoslavië kregen ook de islamitische minderheden meer vrijheden en meer culturele en linguïstische rechten. Dit laatste gold vooral voor de Turken en Albanezen in

[57] Brown, *The Past in Question,* 43.
[58] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 6.
[59] Brown, *The Past in Question,* 45.

Macedonië. De grondwet van de socialistische Joegoslavische deelrepubliek Macedonië definieerde het land als 'een staat voor het Macedonische volk en de Albanese en Turkse minderheden'.

Economisch en cultureel gezien was onderdeel zijn van het socialistische Joegoslavië geen slechte zaak voor de etnische Macedoniërs. Macedonië ontving nu - samen met Kosovo en Bosnië en Herzegovina - bijzondere economische steun. De politiek in Macedonië werd vanuit de Joegoslavische hoofdstad Belgrado gedirigeerd en uitgevoerd door de lokale Macedonische machthebbers van de Communistische partij.[60] Tussen 1945 en 1980 kende het land onder de strenge leiding van Tito relatieve stabiliteit. De werkloosheid was echter hoog, vooral onder de Albanese minderheid. Deze hoge werkloosheid en het feit dat de Macedoniërs het financieel vaak beter hadden, zorgde voor veel fricties tussen de Macedoniërs en etnisch Albanezen.

Het aandeel etnisch Albanezen studenten in het hoger onderwijs was gering. Niet meer dan 1.3 procent van alle studenten in Macedonië was van Albanese origine, terwijl het totale percentage Albanezen in Macedonië 21% bedroeg.[61] De etnisch Albanezen in Macedonië, en ook in Kosovo, weten dit aan het feit dat ze geen onderwijs kregen in het Albanees. Mede hierdoor namen de spanningen tussen de Albanezen en andere Joegoslavische burgers eind jaren zeventig snel toe.

Na de dood van Tito in 1980 ontstond een copresidentschap van alle leiders in Joegoslavië. De oude nationalistische gevoelens en oude vetes, zoals tussen Kroaten en Serven, kwamen wederom naar boven. Voor Macedonië resulteerde dit nieuw opkomende nationalisme in Joegoslavië vooral in repressieve wetten ten opzichte van de Albanese cultuur.[62] Zo werden zij bijvoorbeeld in de jaren tachtig, in heel toenmalig Joegoslavië, vaak uitgesloten van lidmaatschap van de Communistische Partij. Ook de grote spanningen in Kosovo rond 1989 waren de Macedoniërs niet ontgaan. Hier hadden de Albanezen, mede door hun hoge geboortecijfer, de Serven teruggedrongen tot een kleine minderheid. De Macedonische leiding was bevreesd voor een vergelijkbare situatie in Macedonië.

---

[60] Perritt Jr., H.H. *Kosovo Liberation Army*, 5.
[61] Center for Preventive Action. *Toward Comprehensive Peace in Southeast Europe. Conflict Prevention in the South Balkans.* Report of the South Balkans Working Group (New York 1995) 64.
[62] Engström, *Democratisation and Prevention of Violent Conflict*, 107.

In 1989 werd de Macedonische grondwet geamendeerd met de bepaling dat Macedonië 'de nationale staat is van de Macedonische natie.'[63] De eerste jaren van de jaren negentig voorspelden weinig goeds voor de inwoners van Macedonië. Slovenië en Kroatië scheidden zich in 1992 van Joegoslavië en ook Bosnië en Herzegovina maakte zich los. Macedonië op haar beurt werd bedreigd door Griekenland en Servië. Servië realiseerde zich echter snel dat de opening van een tweede front in het zuiden niet gunstig was met het oog op een eventuele Joegoslavische burgeroorlog.[64] De kleine Servische minderheid in Macedonië, slechts 1.8 procent van de bevolking, werd door de Servische leiding niet belangrijk genoeg geacht om oorlog over te voeren.

Macedonië heeft als land over de afgelopen 100 jaar deelgemaakt van verschillende multi-etnische rijken. Allereerst was het land sinds de tweede helft van de veertiende eeuw tot de Balkanoorlogen van 1912 onderdeel van het Osmaanse Rijk. Na deze Balkanoorlogen en korstondige Bulgaarse bezetting ten tijde van de Eerste Wereldoorlog kwam Macedonië onder Servische bezetting en werd het geannexeerd door het nieuwe Koninkrijk der Serven, Kroaten en Slovenen. Tijdens het interbellum werd Macedonië door de Servische leiding van dit Koninkrijk beschouwd als "Zuid-Servië" en werd het bestaan van een Macedonische volksaard genegeerd. De etnisch Albanese minderheid werd ook onderdrukt door dit autoritaire regime.

De Tweede Wereldoorlog resulteerde in een desintegratie van het Servische koninkrijk en wederom kwam Macedonië in handen van een Bulgaarse bezettingsmacht. De val van Hitler en zijn Kroatische en Bulgaarse bondgenoten in 1945 en de opkomst van de communistische partizanen van Tito luidden een nieuw tijdperk in. Macedonië werd niet onafhankelijk, maar werd een autonome deelrepubliek. Ook werden voor het eerst de Macedonische taal, nationaliteit en cultuur erkend. Het land kende een relatieve stabiliteit, maar kampte met economische problemen. Er was een hoge werkloosheid en economische afhankelijkheid van andere Joegoslavische deelrepublieken zoals Kroatië en Slovenië. Begin jaren tachtig werd het duidelijk voor de Macedonische tak van de leidende Communistische partij dat Macedonië niet gebaat was bij ernstige onrust tussen de volken en deelrepublieken in Joegoslavië. Eind jaren tachtig liepen elders de spanningen op en gaven

[63] *Ibidem*, 108.
[64] Gallagher, *The Balkan in the New Millennium*, 9.

de Sloveense en Kroatische leiders aan dat zij weinig animo hadden om verder te investeren in Joegoslavië.

De onafhankelijkheidsverklaringen van Kroatië, Slovenië en Bosnië en Herzegovina hielden het einde in van Joegoslavië als multi-etnische federatie. Joegoslavië vormde voor de Macedonische bevolking een garantie van economische, politieke en militaire stabiliteit. Het land was volledig afhankelijk van de Joegoslavische Nationale strijdkrachten, ook wel de JNA (Jugoslovenska Narodna Armija) genoemd. De subsidies die de Macedonische lokale communistische leiding kreeg dankzij economische winsten van Slovenië en Kroatië vielen weg na hun afscheiding van Joegoslavië.

Macedonië moest vanaf 1992 zichzelf bewijzen als een volwassen en democratisch staat. Er waren echter vele horden die het land moest nemen. Allereerst bleken de etnische spanningen ook in Macedonië op te komen naar aanleiding van de nieuwe Macedonische grondwet. Hierin werd verklaard dat Macedonië het land was van de Macedonische meerderheid en werd in de grondwet slechts verwezen naar het bestaan van verschillende etnische minderheden. Naast de problematiek van etnische spanningen kampte de Macedonische staat met economische problemen. De economie was verouderd en het land kampte met een grote sociaaleconomische kloof tussen de Macedonische meerderheid en de Albanese minderheid.

De Macedonische staat werd eigenlijk in 1992 voor het eerst sinds eeuwenlange buitenlandse dominantie onafhankelijk. De politieke situatie was problematisch op het moment waarin de Macedoniërs en de etnisch Albanese minderheid de onafhankelijkheid in 1992 meemaakten. Elders in Joegoslavië waren er ernstige gevechten uitgebroken in Bosnië en Herzegovina en Kroatië. Deze gevechten hadden een negatieve invloed op de etnische samenstelling van Macedonië en de desintegratie van Joegoslavië was in 1992 een feit.

4.2 UNPREDEP

De oorlog in Joegoslavië en het uiteindelijke uiteenvallen van de natie plaatste de machtigste deelrepubliek Servië voor een dilemma. De Servische president Slobodan Milošević werd geconfronteerd met een lastige situatie. Enerzijds bestond het scenario van streven naar behoud van zoveel mogelijk gebieden waar Serven woonden, in Bosnië en Herzegovina en in Kroatië, of behoud van geheel Joegoslavië waaronder Macedonië. De opeenvolgende gebeurtenissen dwongen Milošević voor het eerste te gaan, en Macedonië zou hier de gevolgen snel van gaan ondervinden. Servië zou de afscheiding van Macedonië accepteren, op voorwaarde dat alle Joegoslavische strijdkrachten het land zouden verlaten. Macedonië bleef na het terugtrekken van het JNA, het Joegoslavische leger, achter zonder eigen leger. Een gevaarlijke situatie voor het land, omdat het zonder strijdkrachten bij interne spanningen of externe agressie ernstig in haar voortbestaan bedreigd zou kunnen worden. Macedonië wilde koste wat kost niet meegezogen worden in een potentieel conflict met Bulgarije, Griekenland of Servië. De nieuwe Macedonische president Kiro Gligorov vroeg dan ook om assistentie van de Verenigde Naties.[65] Een logische keuze, daar Griekenland, Bulgarije en Albanië geen levensvatbare opties waren als troepenmachten.

De VN-staten VS, EU, Rusland en China aan de andere kant zagen het als een grote prioriteit om de stabiliteit in de Balkan zoveel mogelijk te bewaren. Ieder zag daarin zijn eigen belang. Zo wilde Rusland zich presenteren als een stabiliserende factor en niet als een speler in het conflict die één van de partijen steunt. Het Kremlin werd eerder verweten openlijk de Servische leider Milošević te steunen in het Joegoslavische conflict. De erkenning door Rusland op 6 augustus 1992 van de Republiek Macedonië liet zien dat Rusland een rol wilde spelen in het streven naar stabiliteit in de Balkan. Naast Rusland werkten ook China, de Verenigde Staten en de EU eendrachtig aan het realiseren van veiligheid en stabiliteit in Macedonië. Allen waren voorstander van collectieve acties in Macedonië.[66] De VN honoreerde de eis van Gligorov en op 11 december 1992 werd resolutie 795 aangenomen. De permanente leden van de Veiligheidsraad stemden unaniem in met deze resolutie, ook Rusland. Deze resolutie gaf de VN het mandaat een troepenmacht samen te stellen om de stabiliteit in Macedonië te waarborgen.

---

[65] 'Macedonia's protection racket', in: *Economist*, 06-03-99, Vol. 350, No. 8109, 1-2, p.1
[66] Headley, J. *Russia and the Balkans. Foreign Policy from Yeltsin to Putin* (Londen 1988) 448.

De gecombineerde troepen bestonden voornamelijk uit soldaten uit de Verenigde Staten, Zweden, Denemarken en Noorwegen. Deze soldaten vormden samen de UNPREDEP, ook wel de United Nations Preventive Deployment Force to Macedonia genoemd. De VN-soldaten kregen de opdracht om een *spillover* effect van geweld uit Servië te voorkomen.

De UNPREDEP-missie was hiermee een '*preventive peacekeeping mission'*, de eerste in haar soort.[67] Het hoofddoel van de missie werd door de VN als volgt gedefinieerd: *"The mission's aim is to prevent disputes in its mandate area from turning into serious conflicts."* De UNPREDEP-missie was, net zoals bij andere missies van de VN, gebaseerd op de drie hoofdprincipes: goedkeuring door de vragende partij of overheid, neutraliteit en het gebruik van zo min mogelijk geweld.

De UNPREDEP-missie telde duizend soldaten en bestond voor ruim tweederde uit Scandinavische soldaten aangevuld met Amerikaanse troepen. De toenmalige secretaris-generaal van de VN Boutros-Boutros Ghali definieerde de UNPREDEP-missie als de eerste missie in de geschiedenis waarbij civiel ingestelde VN-soldaten van Scandinavische afkomst samen met militair gevormde Amerikaanse soldaten werden ingezet om preventieve diplomatie te bedrijven.[68] De bijzondere VN-missie verlegde hiermee het accent van eerdere 'normbepalende missies' tot een missie die als hoofddoel had geweld te voorkomen.

De VN-soldaten werden gestationeerd aan de Albanese en Servische grenzen omdat hier het risico op een overslaand effect van de in deze gebieden woedende oorlog het grootst was. Albanië, Kosovo en Servië werden allen geconfronteerd met de gevolgen van het uiteenvallen van hun politieke systemen.[69] De soldaten moesten een buffer vormen tussen Macedonië en Servië. De UNPREDEP-missie was in eerste instantie bedoeld om externe bedreiging of agressie te voorkomen, maar paradoxaal genoeg kwamen de grootste uitdagingen van binnenuit. In tegenstelling tot de UNFICYP-missie op Cyprus (zie pagina 19) had deze VN-operatie wel degelijk militaire slagkracht. De situatie in Macedonië veranderde echter wezenlijk toen duidelijk werd dat de oorlog in Joegoslavië zich vooral in Bosnië en Kroatië zou afspelen.

---

[67] Björkdahl, A. 'Promoting Norms Through Peacekeeping: UNPREDEP and Conflict Prevention' in: *International Peacekeeping*, vol.13, no.2, June 2006. pp.214-228, p.216.
[68] *Ibidem*, pp. 214 – 228, p.217.
[69] Brown, *The Past in Question,* 28.

De nieuwe Macedonische grondwet van 1991, waarin stond dat Macedonië de staat is van het Macedonische volk, werd door de etnisch Albanezen in Macedonië geboycot.[70] Economische sancties van Griekenland, die te maken hadden met de naam van de nieuwe Macedonische staat, en toenemende Albanese assertiviteit zorgden ervoor dat de VMRO (*Internal Macedonian Revolutionary Organization, zie pagina 27)* en in mindere mate de ex-communistische SDSM (*Social Democratic Union of Macedonia*) fel reageerden op eisen van Albanese zijde in Macedonië. De Albanese minderheid voelde zich in het nieuwe postcommunistische Macedonië gediscrimineerd. Het is vooral te danken aan het bezielende leiderschap van Gligorov dat het land in de jaren negentig niet uiteen is gevallen in een burgeroorlog.

Macedonië werd in het midden van de jaren negentig een centrum van preventieve diplomatie.[71] Naast de soldaten van de UNPREDEP-missie waren er ook veel vertegenwoordigers aanwezig van non-gouvernementele organisaties in Macedonië en van andere internationale organisaties zoals de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE).[72] Nederlands voormalige minister van Buitenlandse Zaken Max van der Stoel was het hoofd van de Hoge Commissaris van Nationale Minderheden (HCNM) van de OVSE. Hij probeerde de etnische diversiteit in de nieuwe Macedonische staatsstructuren te stimuleren in en de rechten van de Albanese minderheid hierin vast te leggen. Van der Stoel probeerde de etnisch Albanese minderheid er echter ook van te overtuigen dit ideaal via grondwettelijke en legale wijze te realiseren. Van der Stoel en de OVSE slaagden er in de jaren negentig in om de randvoorwaarden te scheppen voor de Albanese en Macedonische politieke leiders om samen te werken.

De VN-troepen waren er vooral op uit om randvoorwaarden te creëren voor externe democratische instanties. Het machtsvacuüm dat ontstond in Macedonië gaf de gelegenheid aan Europese en Amerikaanse instellingen hun visie op een nieuwe, democratische Macedonië te ontvouwen. Ze stelden als doel democratische normen te verspreiden in Macedonië, al leende de complexe multi-etnische samenstelling in Macedonië zich hier niet altijd voor.

---

[70] Engström, *Democratisation and prevention of violent conflict*, 113.
[71] Gallagher, *The Balkans in the new Millennium*, 90.
[72] Björkdahl, 'Promoting Norms Through Peacekeeping: UNPREDEP and Conflict Prevention' in: *International Peacekeeping,* 2006, 13, 2, 214 – 228, p.222.

In februari 1995 werd Albanees hoger onderwijs mogelijk gemaakt in de stad Tetovo. Niet lang hierna ging het in Gostivar en Tetovo echter mis toen de - etnisch Albanese - burgemeesters van deze steden de Albanese vlag hieven naast de Macedonische.[73] De aanwezigheid van de Albanese vlag werd door het constitutionele gerechtshof als ongrondwettelijk gezien. Op 9 juli 1997 werden de vlaggen naar beneden gehaald. In de daaropvolgende rellen in Gostivar schoot de Macedonische politie twee etnisch Albanezen dood.[74] De inter-etnische spanningen ondermijnden de werkzaamheden van de UNPREDEP-soldaten. Het was hun taak eventuele externe agressie af te wenden, maar zij werden nu geconfronteerd met interne spanningen.

Deze spanningen en incidenten zorgden er in 1998 voor dat de VMRO op de voorgrond trad. De VMRO matigde echter haar toon en beloofde onder andere de corruptie te bestrijden. Toen de VMRO de verkiezingen won, nodigde zij tot ieders verbazing juist de radicale Albanese partij DPA uit om deel te nemen aan de regering. De nieuwe regering werd geleid door de rechtse Ljubčo Georgievski. Al snel werd deze geconfronteerd met de oorlog in Kosovo in 1999. Dankzij de UNPREDEP-aanwezigheid bleef de schade van uitbreidende gevechten vanuit Kosovo echter beperkt.

Een van de nieuwe normen die de EU en de Verenigde Staten voor de nieuwe Macedonische staat instelden was het principe van het delen van de macht.[75] In samenwerking met de OVSE zorgden politieke instituten zoals de Carnegie Commission of Preventing Deadly Conflict en de International Peace Academy ervoor dat Macedonië in de schijnwerpers stond voor de buitenwereld. Daar de Macedonische staat qua steun en bestaan volledig afhankelijk was van de EU en de VS had het geen andere keuze dan samenwerking aan te gaan met de internationale gemeenschap. Macedonië liet op deze manier, vóór de oorlog van Kosovo, aan de buitenwereld zien dat het een oase van democratische stabiliteit was, in tegenstelling met de door oorlog verscheurde voormalige Joegoslavische republieken Bosnië en Herzegovina, Kroatië en Servië.

---

[73] Center for Preventive Action. *Toward Comprehensive Peace in Southeast Europe,* 67.
[74] Grillot, S. R. 'Policing via Principles: Reforming the Use of Force in the Western Balkans' in: *East European Politics and Societies,* 2008, Vol. 22, No. 319, 319 – 346, p. 332.
[75] Björkdahl, A. 'Promoting Norms Through Peacekeeping: UNPREDEP and Conflict Prevention' in: *International Peacekeeping*,13, 2, 2006, 221.

Op 25 februari 1999 kwam echter een einde aan deze stabiliteit, toen China in de VN-veiligheidsraad, tegen alle verwachtingen in, tégen verlenging van de missie stemde. China sprak haar veto uit omdat de Macedonische premier Georgievski een lening van 1.8 miljard dollar had afgesloten met Taiwan, de aartsrivaal van China.[76] De andere leden van de VN-veiligheidsraad drongen er bij China op aan dat het afblazen van de missie een grote vergissing was. Zonder VN-missie zou er een groot risico zijn op het overslaan van de oorlog in Kosovo op Macedonië. De etnisch Albanezen in Macedonië en Kosovo waren immers nauw met elkaar verbonden.

De terugtrekking van de UNPREDEP drie dagen na de stopzetting van de missie liet de Macedonische staat achter zonder enige landsverdediging. Uiteindelijk had de oorlog in Kosovo geen directe gevolgen voor Macedonië. Wel bereikten de interetnische spanningen begin 2001 een hoogtepunt. De etnisch Albanezen in Macedonië voelden zich gesterkt door de overwinning van hun landgenoten in Kosovo op de Serven (met behulp van de internationale gemeenschap). De door corruptie, discriminatie en economische ongelijkheid geplaagde etnisch Albanezen in Macedonië kozen voor een radicale opstelling. Met de successen van de Kosovo Liberation Army (KLA - een rebellenleger dat ook extremistische Albanezen in Macedonië voorzag van logistieke steun, wapens en manschappen[77]) in Kosovo als voorbeeld kozen ook zij de confrontatie. Het hoofd van de Amerikaanse diplomatieke missie in Kosovo Christopher Dell reageerde zeer fel op de richting die de Albanezen kozen: ”*Is abandoning the hope of self-government forever really the price you want to pay to protect thieves and murderers?”*.[78] Georgievski kondigde aan dat de Macedonische staat etnisch Albanese agressie van binnen en buiten de landsgrenzen niet zou accepteren en zichzelf koste wat kost zou bewapenen. Buurland Bulgarije bood al snel hulp aan met militair materieel.

Op 14 maart 2001 was de stad Tetovo in de greep van geweld tussen de KLA en de Macedonische strijdkrachten. In de daaropvolgende drie maanden raakte het hele land in de greep van ernstige interetnische gevechten. Een burgeroorlog leek onafwendbaar. De militaire aanvallen van het guerrillaleger van de KLA verrasten de zwakke Macedonische

[76] ‘Macedonia’s protection racket’, in: *Economist*, 06-03-99, Vol. 350, No. 8109, 1-2, p.1.
[77] Perritt Jr, *Kosovo Liberation Army,* 138.
[78] Gallagher, *The Balkan in the new Millennium*, 99.

strijdkrachten.[79] Opvallend genoeg bleef buitenlandse assistentie uit. Terwijl ook buurlanden Albanië, Griekenland, Bulgarije en Servië het interetnische geweld in Macedonië veroordeelden. Op 26 juni 2001 onderhandelde de EU-vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken Javier Solana in naam van de EU - en met hulp van de VS - een staakt-het-vuren. Een burgeroorlog werd op het laatste moment afgewend.[80]

De etnisch Albanezen en Macedoniërs, onder de leiding van respectievelijk Xhaferi en Georgievski, werden tot elkaar veroordeeld. Hen werd opgedragen samen een nieuw vredesakkoord en grondwet op te stellen in Ohrid. Op 13 augustus 2001 werden de Ohrid-akkoorden ondertekend, waarin gesteld werd dat Macedonië het land was van alle Macedonische staatsburgers, dus ook de Albanese, Turkse, Vlachse, Servische, Roma en Bosnische minderheden.[81] Beide partijen ondertekende en effectueerden de akkoorden, onder grote internationale druk. De NAVO zag erop toe dat de Macedonische tak van de KLA, de Nationale Bevrijdingsleger of NLA, werd ontwapend en ontbonden, een belangrijk onderdeel van de Ohrid-akkoorden.

Na deze akkoorden in 2001 verdween de VN van het toneel. Macedonië werd een verantwoordelijkheid van de EU en de NAVO. Veel niet-gouvernementele organisaties en Europese organisaties zoals de OVSE hielden zich bezig met de politieke en civiele ontwikkeling van het land. Het voormalig aandeel van de VN was vooral merkbaar op vredesbewarend vlak. De UNPREDEP-missie verrichte een uitstekende taak door begin jaren negentig de effecten van de Joegoslavische burgeroorlog te neutraliseren en wist deze zeer beperkt te houden. Dezelfde missie faalde echter in het stimuleren van de politiek dialoog in Macedonië en werd beperkt vanwege het feit dat een VN-missie te allen tijde zich neutraal moet opstellen. Militair gezien functioneerde de VN-troepen in Macedonië prima, maar in politiek opzicht heeft het gebrek aan vertrouwen vanuit de VN-veiligheidsraad de UNPREDEP parten gespeld.

De beslissing van China om een einde te maken aan de UNPREDEP-missie was vanuit het oogpunt van de VS, de EU en met name de Macedonische regering een grote fout. De ontbinding van de UNPREDEP-missie en de terugtocht van de Amerikaanse en Scandinavische *peacekeepers* leidde tot een situatie waarbij een burgeroorlog het land

---

[79] Björkdahl, 'Promoting Norms Through Peacekeeping: UNPREDEP and Conflict Prevention' in: *International Peacekeeping*,13, 2, 2006, 225.
[80] Lowe, Roberts, Welsh, & Zaum, *The United Nations Security Council and War*. 423.
[81] Engström, *Democratisation and Prevention of Violent Conflict*, 132.

compleet kon destabiliseren. De UNPREDEP is echter om de twee volgende redenen historisch van aard en ondanks de gevechten van 2001 toch succesvol geweest: het was de eerste missie gericht op preventieve militaire actie en het was de eerste missie die nadat die was ontbonden, leidde tot een kortstondige burgeroorlog.

5 - Bosnië en Herzegovina

De naam Bosnië en Herzegovina is onlosmakelijk verbonden met de Joegoslavische burgeroorlog begin jaren negentig. Het land is tevens synoniem aan de controversiële VN-interventie en de verwijten die de internationale gemeenschap heeft gekregen wegens vermeende nalatigheid en slechte onderlinge coördinatie.[82] De Zweedse onderzoekster Eva Johansson van de National Defence College Department of Leadership stelt het volgende over de vredesbewarende missies: *"During the 1990s, United Nations (UN) peacekeeping missions have been more complex and demanding. There are many reasons why UN missions tried increasingly to deal with intrastate rather than interstate conflicts. With the end of the Cold War, the number and strength of peacekeeping missions increased, involving more people and more countries in peacekeeping assignments than was previously the case."*[83]

Hier heeft Johansson een sterk punt. De onverwachte oorlogen in de Balkan hebben de internationale gemeenschap compleet verrast, met name door de hevigheid van deze conflicten. De houding van de EU en de VS was begin jaren negentig zeer weifelend ten aanzien van de gevechten in Bosnië en Herzegovina. Denk aan de val van Srebrenica en de ruim 8.000 mannen die vermoord zijn door Servische strijdkrachten in Bosnië en Herzegovina (zie pagina 49).

5.1 Voorgeschiedenis tot 1992

Om het conflict in Bosnië en Herzegovina te begrijpen moeten we terug naar de vroege middeleeuwen. De complexe samenstelling van het land en de achterliggende spanningen van het conflict werden gelegd in de tijd van het Byzantijnse Rijk en de vele vroegmiddeleeuwse volksverhuizingen. Na de val van het Romeinse Rijk in 471 werd Bosnië en Herzegovina overgeleverd aan vele invasies van verschillende volken. Uiteindelijk hebben de Slaven er zich in de zesde eeuw gevestigd. Zij mengden zich met de lokale bevolking.

[82] 'Unprofitable UNPROFOR' in: *Business Source Premier* , Economist, vol.335, No. 7920 (New York 1995) 2.
[83] Johansson, E. "The Role of Peacekeepers in the 1990s: Swedish Experience in UNPROFOR" in*: Armed Forces and Society*, vol.23, no.3, 1997, pp.451-466, p. 451.

De regio was altijd al een twistpunt geweest tussen de twee machtigste volken: de Kroaten en de Serven. Beiden waren hoofdzakelijk christelijk. Bosnië en Herzegovina viel tussen de zesde en achtste eeuw onder Byzantijnse heerschappij.[84] De regio kreeg veel te verduren van externe aanvallen en werd aanvankelijk verdeeld tussen het Koninkrijk van Kroatië en Bulgarije. Het Byzantijnse Rijk, Servië en Hongarije streden met elkaar om Bosnië en Herzegovina, maar de onverwachte overwinning op het Byzantijnse Rijk van de Osmanen in 1453 schudde de kaarten in de Balkan flink door elkaar.

Afbeelding 2: De vestiging van de Osmanen in Bosnië en Herzegovina en de Balkan in 1481.[85]

In het begin van de vijftiende eeuw viel Bosnië en Herzegovina in de handen van de islamitische Osmanen. Veel Serven en Kroaten in Bosnië en Herzegovina kozen het nieuwe geloof omdat het hen bevrijdde uit de greep van beide naties. Moslim zijn in het Osmaanse Rijk bood bovendien veel materiële en sociale voordelen. Zo kon het gebeuren dat een substantiële groep in Bosnië en Herzegovina voor de islam koos.[86]

Het Osmaanse Rijk was rond de zeventiende eeuw op het hoogtepunt van haar macht. In 1683 bereikte het Rijk de poorten van Wenen. De Osmaanse strijdkrachten werden hier echter verslagen en het Oostenrijkse Habsburgse Rijk werd de nieuwe macht om rekening mee te houden op de Balkan. Het Turkse keizerrijk liep in de hier op volgende tijd steeds meer achter op het gebied van de nieuwe technologische en wetenschappelijke moderniseringen.

De macht werd steeds meer gedecentraliseerd en lokale moslimleiders kregen het in het Osmaanse Rijk, van Algerije tot de Oekraïne, steeds meer voor het zeggen. Het gezag van de Osmaanse sultan was ook in Bosnië en Herzegovina heel ver te zoeken. Nieuwe ideologieën deden aan het einde van de achttiende en begin van de negentiende eeuw opgeld in de Balkan. Nationalisme, liberalisme en socialisme kregen er voet aan de grond. Opvallend is dat er bij de moslims in Bosnië en Herzegovina weinig animo was voor het nieuwe nationalisme. Ze schaarden zich in meerderheid achter het multi-etnische karakter

[84] Hupchick, D.P. & Cox, H.E., *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe* (New York 2001) 20.
[85] *Ibidem*, 49.
[86] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 83.

van het Osmaanse Rijk. Dit gebrek aan nationaal bewustzijn bij de Bosnische moslims zou tekenend zijn voor de latere diffuse situatie in Bosnië en Herzegovina.

Onder de Serven en Kroaten sloeg het nationalisme wel aan. De strijd tegen de Osmanen kreeg een nationalistischer ondertoon. Vooral de nationale aspiraties van de Serven, Grieken en Bulgaren traden duidelijk op de voorgrond. Rusland en het Habsburgse Rijk kwamen steeds dichterbij en lieten niet na de lokale christenen in de Balkan voor hun karretje te spannen. De Osmanen verloren in de tweede helft van de negentiende eeuw veel terrein aan de Russen en Habsburgers en in 1878 werden zij geheel verslagen.[87]

Het vredesverdrag van San Stefano in 1878 die door de Habsburgers, Osmanen, Russen en Britten werd opgesteld, bepaalde dat Bosnië en Herzegovina onder Habsburgse controle zou komen. Aanvankelijk verwelkomden de Kroatische katholieken en de Servische orthodoxen dit besluit. Voor de moslims veranderde er in de praktijk weinig. Voor de Servische orthodoxen veranderde er echter heel veel.[88] De relaties tussen de Serven en de Oostenrijkse Habsburgers bereikten een dieptepunt in de aanloop naar de Eerste Wereldoorlog. De Osmanen werden ten tijde van de Balkanoorlogen van 1912 en 1913 door een coalitie van Serven, Grieken, Montenegrijnen en Bulgaren verjaagd uit Zuidoost-Europa. Al gauw raakten de voormalige bondgenoten Servië en Bulgarije met elkaar in oorlog om de hegemonie van Macedonische grondgebied.[89] Bosnië en Herzegovina bleef gevrijwaard van deze Balkanoorlogen, maar in het land zelf broeide het als nooit tevoren. Zo voelden de Serven in Bosnië en Herzegovina zich benadeeld door de Habsburgers.

Ondertussen vonden elitekringen in Oostenrijk-Hongarije dat er hard opgetreden moest worden tegen de nationalistische tendensen onder de Serven. De Oostenrijkers wisten echter ook dat ze daarmee een conflict met de Russen riskeerden. Rusland was namelijk een hechte bondgenoot was van Servië.[90] De reactie van Servische zijde bleef niet uit. Tijdens het bezoek van aartshertog Frans Ferdinand aan Sarajevo op 28 juni 1914 wilden de Servische nationalisten de kans grijpen om hun ideeën kracht bij te zetten. De jonge Servische nationalist Gavrilo Princip beraamde een aanslag op de aartshertog en vermoorde hem.

---

[87] Headley, *Russia and the Balkans*, 14.
[88] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 245.
[89] Brown, *The Past in Question*, 40.
[90] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 124.

De reactie van Oostenrijk-Hongarije was onverbiddelijk: keizer Frans Josef verklaarde de oorlog aan Servië. Rusland verklaarde hierop de oorlog aan Oostenrijk-Hongarije en Duitsland schaarde zich achter de Habsburgers. De Eerste Wereldoorlog was een feit.

De Oostenrijkers verloren de oorlog en Bosnië en Herzegovina werd in 1919 geïncorporeerd door het nieuwe 'Koninkrijk der Serven, Kroaten en Slovenen'.[91] Zoals de naam al aangaf, was hier geen plaats voor de Bosnische moslims. Het land werd gedomineerd door de Serven. Het kende vele spanningen en de broze etnische verhoudingen werden door het Servische nationalisme op de proef gesteld. Veel Kroaten in het koninkrijk vonden dat ze werden uitgesloten. Zij streefden naar een Kroatische eenheidsstaat die Kroatië, Bosnië en Herzegovina en Montenegro zou omvatten.

Afbeelding 3: Bosnië en Herzegovina onder Kroatische bezetting ten tijde van de Tweede Wereldoorlog, 1940 – 1945.[92]

De Tweede Wereldoorlog in Bosnië en Herzegovina werd gekenmerkt door de Kroatische fascistische bezetting onder Duitse goedkeuring.[93] Deze bezetting viel nadelig uit voor de Serven. Velen van hen werden door de Kroaten en Duitsers etnisch gezuiverd. De geallieerde overwinning van de Tweede Wereldoorlog hielp echter de communistische partizanen van verzetsleider Tito in het zadel. Bosnië en Herzegovina werd na 1945 onderdeel van de nieuwe Socialistische Federale Republiek van Joegoslavië.[94]

Binnen dit Joegoslavië kregen de Bosnische moslims culturele rechten. Zij werden een *narod* (volk) in het nieuwe etnische nationaliteiten systeem. Ze werden echter als *muslimani* (moslims) aangeduid. In het nieuwe communistische Joegoslavië stonden alle etnische groepen in principe met elkaar op gelijke voet. In de praktijk sluimerde een diepe haat tussen de Kroaten, Serven en Bosnische moslims. In 1968 kregen de Bosniërs de status van een volk en gingen ze door het leven als *Bosanci* of *Bošnjaci*. Na de dood van Tito werden de etnische spanningen nog groter tot deze in het midden van de jaren tachtig losbarsten.

[91] Brown, *The Past in Question*, 40.
[92] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 101.
[93] Rusinow, D. *Yugoslavia. Oblique Insights and Observations* (Pittsburgh 2008) 329.
[94] Engström, *Democratisation and the Prevention of Violent Conflict*, 105.

De nieuwe leider van Joegoslavië, de Servische Slobodan Milošević, stak zijn nationalistische idealen niet onder stoelen of banken.[95] Zijn prioriteit lag in eerste instantie echter bij het lot van de Serven in Kosovo en niet zozeer in Bosnië en Herzegovina. De Joegoslavische strijdkrachten werden in bijna alle deelrepublieken gedomineerd door Serven. De militaire en politieke leiders van de Serven in Bosnië en Herzegovina waren de radicaal-nationalistische Ratko Mladić en Radovan Karadžić. Hierdoor hadden Kroaten, Macedoniërs en Bosniërs militair weinig in te brengen. Met de idealen van enerzijds een groot-Servië van Milošević, Karadžić en Mladić in Bosnië en Herzegovina en anderzijds de idealen van een groot-Kroatië dat aangehangen werd door Franjo Tudjman en de zijnen bereikten de spanningen in Bosnië en Herzegovina eind jaren tachtig een hoogtepunt.

Het nationalisme ging ook gepaard met slechte economische resultaten in Joegoslavië. In 1990 had het land te kampen met een afname van 7,5 procent van het Bruto Nationaal Product. De klappen kwamen het hardst aan in Bosnië en Herzegovina, Macedonië en Kosovo. Pogingen van de nieuwe premier Ante Marković om nieuw leven te blazen in het kwakkelende Joegoslavië faalden, onder andere omdat de Servische minderheid in Kroatië hard in botsing kwam met de rechts-nationalistische en separatische Kroatische leider Franjo Tudjman. Slovenië en Kroatië wilden niet meer economisch opdraaien voor de arme deelrepublieken en scheidden zich op 25 juni 1991 tegelijkertijd af.[96]

Het JNA, het Joegoslavische leger, reageerde hierop met een militaire interventie in Slovenië.[97] Het Joegoslavische leger moest echter op 18 juli terugtrekken. Het bleek niet in staat te zijn de Sloveense secessie tegen te houden, dankzij de successen van de goed voorbereide Sloveense strijdkrachten. De Servische militaire en politieke leiding verlegde haar aandacht naar Kroatië. Zij wilde koste wat kost deze deelrepubliek behouden. Tussen juli en december van het jaar 1991 braken er zware gevechten uit tussen de Serven en de Kroaten. In 1992 bereikten zij een wapenstilstand. Bideleux en Jeffries zeggen het volgende over de motieven van deze wapenstilstand: *"By early 1992 there was a stalemate between two sides, partly because both Milošević and Croatia's president Franjo Tudjman were turning their attention to plans to partition most of Bosnia-Herzegovina between Serbia and Croatia."*[98]

---

[95] Rusinow, *Yugoslavia.* 324.
[96] Brown, *The Past in Question*, 27.
[97] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 523.
[98] *Ibidem*, 523,

De initiële oorlog tussen de voormalige Joegoslavische deelrepublieken Servië en Kroatië sloeg over naar Bosnië en Herzegovina, mede dankzij de grote Servische vluchtelingenstroom uit Kroatië naar Servië en Bosnië en Herzegovina. Het nieuwe Bosnië en Herzegovina, dat zich onder leiding van de leider van de moslims in Bosnië, Alija Izetbegović, wilde afscheiden, was een fragiele etnische mix. Het bestond uit 44 procent moslim, 31 procent Servisch orthodox en 17 procent Kroatisch katholiek.[99]

In oktober 1991 bedreigden de politieke leiders van de Serven in Bosnië en Herzegovina, Momčilo Krajišnik en Radovan Karadžić, de Bosnische moslims en in het bijzonder hun leider Alija Izetbegović: *"In just a couple of days, Sarajevo shall dissapear, and there will be 500.000 dead people, and in one month the Muslims in Bosnia and Herzegovina shall be destroyed."*[100] De oorlog in Bosnië en Herzegovina liet niet lang op zich wachten. De Bosnisch-Servische strijdkrachten hielden stevig huis in Sarajevo en noordelijk en oostelijk Bosnië. Veel Bosnische moslims vreesden voor hun leven. Er kwam een grote vluchtelingenstroom op gang naar West-Europa en omringende landen, zoals Slovenië en Macedonië. Milošević steunde in eerste instantie in 1992 de Servische paramilitaire krachten onder leiding van Mladić en Karadžić, maar distantieerde zich in 1993 van deze strijdkrachten, toen deze een onafhankelijke koers voeren.[101]

5.2 UNPROFOR

De gevolgen van de van de Joegoslavische desintegratie werden niet effectief het hoofd geboden mede dankzij het feit dat de toenmalige Amerikaanse president George H. Bush zich eind 1992 neutraal opstelde en er weinig voor voelde om zich militair in een conflict te mengen. Ook speelde het feit dat Rusland, en in veel mindere mate Frankrijk, de kant van de Serven kozen een grote rol in het lamleggen van de internationale gemeenschap. Er was veel kritiek van grote delen van de Europese publiek opinie op de weigering van de VN-veiligheidsraad om militair op te treden in voormalig Joegoslavië.

De EU en de VS toonden een duidelijk gebrek aan inzicht en lange termijn visie. De Britse academicus en Balkan-expert Gallagher zegt hierover het volgende:

---

[99] Hupchick, & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 6.
[100] Čekić, *The Agression against the Republic of Bosnia and Hercegovina,* 555.
[101] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 525.

"Peace envoys such as Carrington, and his successor Lord Owen, who form August 1992 headed a joint UN-EC peace process, insisted that they were mandated to bring an end to fighting in Croatia and Bosnia-Herzegovina, not to respond to the problems of Yugoslavia in their entirety."[102] De internationale gemeenschap was te verdeeld om eendrachtig via de VN op te treden in de licht ontvlambare regio. De VN-missies in de hele wereld hebben met elkaar gemeen dat ze de partijen die met elkaar in conflict zijn uit elkaar te houden. Het is de bedoeling dat de internationale troepen zich onpartijdig opstellen.[103]

In sommige gevallen, zoals in Bosnië en Herzegovina, was het de taak van de internationale troepenmachten om '*safe areas*' te creëren, voor bedreigde minderheden en vluchtelingen. Dit proces verliep warrig en de nalatigheid van sommige contingenten onder VN- of NAVO-mandaat, zoals Dutchbat in het Bosnische Srebrenica, leidde zelfs tot massamoorden en genocide voor de ogen van deze internationale soldaten.[104] De internationale gemeenschap wist aanvankelijk niet hoe het de verwarrende situatie in voormalig Joegoslavië moest aanpakken.

Onder leiding van George W. Bush hield de Amerikaanse regering zich lange tijd afzijdig van de problematiek in de Balkan. Zijn opvolger Bill Clinton, die in 1993 werd verkozen, wilde echter wel ingrijpen in Bosnië en Herzegovina.[105] De passiviteit van Bush en de weifelende en verdeelde houding van de Europese Unie maakte het onder andere mogelijk dat de burgeroorlog in Bosnië en Herzegovina in al haar hevigheid kon voortduren tussen 1993 en 1995. Aan de andere kant roerde Rusland zich ook in de Joegoslavische burgeroorlogen. Rusland werd traditioneel beschouwd als een bondgenoot van de Serven, een speler in het conflict. Toch steunde de Russische regering, omwille pragmatische redenen zoals het behoud van stabiliteit in de Balkan en het behoud van een goede verstandhouding met de westerse bondgenoten, een vreedzame oplossing van het conflict in voormalig Joegoslavië. Rusland was echter fel gekant tegen een grote rol van de NAVO. Deze zag ze als een bedreiging voor hun belangen.[106]

---

[102] Gallagher, *The Balkans in the New Millennium,* 38.
[103] Tharoor, S. "The UN leaves Bosnia with head held high" in: *Christian Science Monitor*, 88, 37, 1996, pp.1-3, p.1.
[104] Johansson, E. "The Role of Peacekeepers in the 1990s: Swedish Experience in UNPROFOR" in*: Armed Forces and Society*, 23, 3, 1997, p.460.
[105] Chollet, *The Road to the Dayton Accords,* 1.
[106] Headley, *Russia and the Balkans*, 88.

Op 21 februari 1992 werd op basis van de VN-resolutie 743 van de VN-veiligheidsraad een internationale VN-troepenmacht naar Kroatië gestuurd, onder de missienaam UNPROFOR.[107] Het doel was de vrede te bewaren in Kroatië (*peacekeeping)* en humanitaire hulp te verlenen in Sarajevo. De NAVO en de EU namen de UNPROFOR-missie in Bosnië en Herzegovina en de UNMIK-missie in Kosovo gedeeltelijk over met als doel de vrede te bewaren peacekeeping en randvoorwaarden te creëren voor politieke dialoog en toenadering tussen de verschillende etnische groepen.

Afbeelding 4: Bosnië en Herzegovina begin jaren negentig met de 'UN-safehavens' Srebrenica, Bihać, Goražde, Žepa en Tuzla onder bestuur van de Bosnische moslims (boven) en Bosnië en Herzegovina na de Daytonakkoorden van 1995 (onder).[108]

De zwaartepunt van de Joegoslavische burgeroorlog kwam in Bosnië en Herzegovina te liggen, nadat Milosevic en Tudjman begin 1992 besloten de onderlinge strijd te staken. Uiteindelijk werden er op 5 juni 1992 1.100 VN-soldaten van Kroatië naar Bosnië en Herzegovina gestuurd. Daar werden ze ondersteund door NAVO-troepen. De VN-blauwhelmen hielden zich vooral bezig met de aanvoer van levensmiddelen en andere humanitaire middelen naar Bosnië en Herzegovina. De VN-troepen hadden dus een civiele taak en werden militair voornamelijk ondersteund door NAVO-troepen. De mandaatperiode in Kroatië van de UNPROFOR-troepen liep af begin 1993. Pas in de herfst van 1993 werden - dankzij VN-resolutie 819 - de steden Srebrenica, Bihać, Goražde, Žepa en Tuzla uitgeroepen tot 'safe areas'. Dat wil zeggen dat de inwoners van deze steden onder de bescherming vielen van de VN-soldaten die er gestationeerd werden.[109]

De taken waren in eerste instantie puur humanitair. Volgens de voormalige ondersecretaris-generaal van de VN Tharoor Shashi waren de taken en grenzen van de UNPROFOR-missie in Bosnië en Herzegovina heel duidelijk en werden de UNPROFOR-soldaten volledig onterecht aangesproken op een gebrek aan militaire actie. Het mandaat dat ze kregen was immers puur vredesbewarend en niet vredeshandhavend. Hij benadrukt dat de VN-troepen niet in Bosnië en Herzegovina waren om één van de strijdende partijen te assisteren, maar juist om ze van elkaar te scheiden.[110]

---

[107] Shashi, 'The UN leaves Bosnia with head held high' in: *Christian Science Monitor*, 88, 37, 1996, p.2.
[108] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 106.
[109] Johansson, 'The Role of Peacekeepers in the 1990s: Swedish Experience in UNPROFOR' in: *Armed Forces & Society*, 23, 3, 1997, p. 452.
[110] Shashi, T. 'The UN leaves Bosnia with head held high' in: *Christian Science Monitor*, 88, 37, p.1.

Feit was echter dat milities van alle etnische groepen, vooral van Servische zijde, geen boodschap hadden aan deze internationale troepenmacht en deze vooral wilden saboteren. De nieuwe autoriteiten van Bosnië werkten ook niet mee en weerden observanten van de VN in Bosnische ziekenhuizen.[111] Met andere woorden: de VN-blauwhelmen waren slecht uitgerust, hadden een zwak mandaat en werden sterk tegengewerkt door de lokale autoriteiten of machthebbers. Etnische zuiveringen, massamoorden en andere wreedheden konden op deze manier door de VN-troepen niet worden voorkomen.

Het doel was dus de bescherming van de burgers en hen humanitair te helpen of waar mogelijk te ondersteunen.[112] Deze kaarten werden flink geschud door de nieuwe houding van Kroatië. De Kroatische president Tudjman verklaarde begin 1995 aan de kant van Izetbegović te staan. Dit zorgde voor een verschuiving in de balans in het voordeel van de moslims en de Kroaten, die samen een federatie smeedden.[113] De VN-troepen kregen ondertussen via amendementen en aanpassingen meer bevoegdheden ten aanzien van vredeshandhaving, *peace-enforcing*.

De plaatselijke VN-troepen, waaronder het Nederlandse detachement Dutchbat, konden echter niet verhinderen dat Servisch nationalistische strijdkrachten onder leiding van Ratko Mladić tussen 11 juli en 22 juli 1995 in Srebrenica en omliggende dorpen maar liefst 8.372 mannen vermoordden, in een voorop gezette genocide van de Bosnisch-Servische strijdkrachten. De internationale gemeenschap, onder leiding van de VS, was wederom geschokt en dreigde met een NAVO-interventie in Bosnië en Herzegovina.[114] Milošević zag zichzelf niet gesteund door Rusland, de traditionele bondgenoot, en was gealarmeerd door het vooruitzicht van NAVO-aanwezigheid in voormalig Joegoslavië.

Tudjman, Milošević, Karadžić en Izetbegović stelden in november 1995, in samenwerking met de VS, na maandenlang overleg een vredesakkoord op in de Amerikaanse plaats Dayton.[115] Deze akkoorden verdeelden de voormalig Joegoslavische deelrepubliek Bosnië en Herzegovina in twee administratieve eenheden: de moslim-Kroatische Federatie enerzijds en de Republika Srpska (Servische Republiek) anderzijds. Op 14 december dat jaar

---

[111] 'Unprofitable UNPROFOR' in: *Business Source Premier* , Economist, 335, 7920, 1995, p.2.
[112] Johansson, E. 'The Role of Peacekeepers in the 1990s: Swedish Experience in UNPROFOR' in: *Armed Forces & Society*, vol.23, no.3, Spring 1997, p. 451-466, aldaar p. 45.
[113] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 105.
[114] Chollet, *The Road to the Dayton Accords,* 25.
[115] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 525.

werden in Parijs de Dayton-akkoorden geratificeerd door alle betrokken partijen. Nadat de akkoorden waren getekend werd de Bosnische staat onder internationale curatele geplaatst, onder leiding van een Hoge Vertegenwoordiger van de VN.

De Dayton-akkoorden betekenden een einde aan de Joegoslavische burgeroorlog, die inmiddels 200.000 slachtoffers had geëist in Bosnië en Herzegovina - de meesten Bosnische moslims.[116] Het land zat economisch en materieel aan de grond en hoewel er een einde was gekomen aan de strijd waren de littekens van de verwoestende oorlog nog goed zichtbaar. De situatie in Bosnië en Herzegovina was vergelijkbaar met die van Cyprus. Na afloop van de gevechten hielden de VN-soldaten zich slechts bezig met het in stand houden van vrede, maar ontplooide de internationale gemeenschap weinig succesvolle initiatieven om in beide landen de etnische spanningen en segregatie te bestrijden.

De VN-troepen op Cyprus hadden weliswaar na 1995 de vrede weten te bewaren, maar zaten nog altijd met onopgeloste problemen, zoals het vluchtelingenvraagstuk. Vluchtelingen die terug naar hun huizen wilden werden geconfronteerd met een nieuwe Turkse etnische minderheid en vice versa. Ook in Bosnië en Herzegovina werd de animositeit tussen beide groepen er niet minder op en net als in Cyprus werd de kloof tussen de etnische groepen steeds groter.

Hoewel Bosnië en Herzegovina onder curatele was gesteld van de VN hadden de nieuwe lokale autoriteiten in de moslim-Kroatische Federatie en de Republika Srpska veel macht en invloed. Zij sloten zich hermetisch van elkaar af. Een probleem voor de VN, die ten tijde van de oorlog al eerder vaststelde dat zij zonder de goedkeuring van de Servische autoriteiten in Bosnië niet optimaal als vredesmissie konden functioneren.[117]

Vooral de Republika Srpska zat het nieuwe Bosnië en Herzegovina dwars. De Republika Srpska streefde naar afscheiding en bestond slechts bij gratie van de Dayton-akkoorden. De gevolgen van deze Dayton-akkoorden waren verlammend voor de politieke en sociaal-economische situatie van het land. De vluchtelingen die het land waren ontvlucht tijdens de burgeroorlog - naar schatting 2,3 miljoen mensen - wilden en konden naar hun steden en dorpen terugkeren. Vaak ondervonden zij echter hinder door intimidatie van de heersende etnische groepen, die na de oorlog de meerderheid vormen.[118] Deze

[116] Čekić, *The Agression against the Republic of Bosnia and Hercegovina*, 1263.
[117] 'Unprofitable UNPROFOR' in: *Business Source Premier* , Economist, 335, 7920, 1995, p.2.
[118] Chandler, D. *Peace without Politics? Ten years of International State-Building in Bosnia* (New York 2006) 77.

teruggekeerde vluchtelingen vestigden zich afhankelijk van de heersende etnische groep (Kroatisch, Servisch of moslim) die in de dorp of gemeente aan de macht was. Veel vluchtelingen durfden niet meer terug te keren naar hun plaats van herkomst en keerden dan ook terug naar het land dat hen eerder had ontvangen of gingen naar een grotere stad in Bosnië en Herzegovina, zoals Sarajevo, Banja Luka, Tuzla of Mostar. De economische perspectieven in Bosnië en Herzegovina waren ook ronduit slecht.

De EU ging zich eind jaren negentig nadrukkelijker manifesteren in Bosnië en Herzegovina nadat gebleken was dat er geen oorlog meer zou komen. De VN en de NAVO droegen geleidelijk aan steeds meer taken over. In 2002 was de overname van de VN-missie en de NAVO-missie, de Stabilisation Force of SFOR, een feit. De EUFOR Althea of European Force Althea moest voortaan de vrede bewaren in Bosnië en Herzegovina.[119]

De UNPROFOR-missie heeft veel negatieve reacties opgeroepen. Volgens Tharoor Shashi heeft de VN-missie echter wel degelijk effect gehad, ondanks de vele slachtoffers: ”*Even with these problems, the numbers of deaths in the former Yugoslavia declined after 1992 in direct proportion to the deployment of the peacekeepers there (in Bosnia alone, from 130.000 deaths in 1992 to fewer than 3.000 in 1994). As President Clinton put it, “that’s still tragic, but it’s hardly a colossal failure.”*[120]

De UNPROFOR-missie was in Bosnië en Herzegovina eigenlijk in tegenstelling van wat Shashi beweert wel degelijk een mislukking, als gevolg van het zwakke mandaat dat tijdens de oorlogsjaren gegeven werd door de VN-veiligheidsraad. Vergeleken met de UNPREDEP-missie in Macedonië (zie hoofdstuk 4) was er gebrekkige coördinatie en waren er (te) veel verschillende meningen te horen in de gelederen van de NAVO en de EU. Het gebrek aan militaire slagkracht en expertise bij de UNPROFOR-soldaten zou de missie weinig goed doen. De lichte bewapening en slechte coördinatie tussen de verschillende contingenten in de verschillende *safe areas* konden geen massamoorden of concentratiekampen in Bosnië en Herzegovina voorkomen.

De lokale bevolking werd vaak geconfronteerd met de triomferende lokale strijdkrachten, vaak Bosnische Serven, en onmachtige VN-troepen. De Dayton-akkoorden stopten weliswaar het geweld, maar politiek en economisch gezien was Bosnië en Herzegovina een *failed state*. De grote spanningen bleven na de vredesakkoorden gaande en

[119] Grillot, ‘Policing Via Principles’ in: *East European Politics and Societies*, 22, 319, 2008, p. 326.
[120] Shashi, ‘The UN leaves Bosnia with head held high’ in: *Christian Science Monitor*, 88, 37, p.3.

er kwam geen definitief akkoord dat de vrede en stabiliteit zou garanderen. De hervormingen die, mede door internationale druk, werden aangekondigd, zijn bijna niet van de grond gekomen en de VN heeft herhaaldelijk te maken gehad met tegenwerking in de lokale politiek. De VN-soldaten hebben in samenwerking met NAVO-troepen de vrede na 1995 weten te bewaren, maar de internationale gemeenschap weet zich geen raad hoe de bevolkingsgroepen te verenigen om in Bosnië en Herzegovina een gemeenschappelijke toekomst te creëren. Bosnië en Herzegovina moet net als alle andere ex-Joegoslavische landen haar weg zien te vinden naar democratisering en Europese toetreding.

6 – Kosovo

6.1 Voorgeschiedenis to 1999

Kosovo is zonder enige twijfel een begrip in Zuidoost-Europa. De regio heeft in de moderne geschiedenis en tot op heden een prominente rol gespeeld. Na de val van het Romeinse Rijk in 471 woonden er voornamelijk Albanezen en Serven. Beide gemeenschappen waren hoofdzakelijk christelijk. De opkomst van de islamitische Osmanen aan het einde van de veertiende eeuw veranderde echter de verhoudingen in de Balkan. Zo liet de slag bij het Merelveld in Kosovo (Kosovo Polje) in 1389 grote sporen achter in de Servische geschiedenis.[121] Hoewel veelbesproken, twijfelen historici er aan of het deze veldslag was die resulteerde in een Osmaanse overwinning. Wat wel vaststaat is dat Kosovo, samen met Griekenland, Bulgarije en nagenoeg de rest van de Balkan, begin vijftiende eeuw in Turkse handen viel.

Kosovo maakte een grote transformatie mee ten tijde van de Osmaanse heerschappij. Etnisch gezien veranderde er niet veel, religieus des te meer. Met de Osmaanse heerschappij werd immers ook een nieuwe religie geïntroduceerd: de islam. Vooral Albanezen en een kleine minderheid van Serven in Kosovo, de Gorani, namen deze nieuwe, vreemde religie aan. De Eerste Wereldoorlog resulteerde in een harde behandeling van de Albanezen in Kosovo door de Serven.

Dankzij de Balkanoorlogen en de Eerste Wereldoorlog kwam er een einde aan het Osmaanse Rijk, gevolgd door de oprichting van Albanië, Bulgarije, Roemenië, Griekenland en het nieuwe door Serven gedomineerde Koninkrijk van Serven, Kroaten en Slovenen. In Kosovo kregen vooral de Albanezen het moeilijk. De naam van het nieuwe koninkrijk, onder leiding van de monarch Petar Karadjordjević I, impliceerde al dat er in het land geen ruimte was voor hen.[122] De rollen waren in minder dan tien jaar fundamenteel omgedraaid: van Turkse en islamitische dominantie naar Servische orthodox-christelijke dominantie. De Albanezen, zowel islamieten als katholieken, vielen onder een bruut regime van autocratie.

[121] Rusinow, *Yugoslavia*, 237.
[122] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 5.

Afbeelding 5: De Albanezen in Kosovo onder Servisch gezag na de Eerste Wereldoorlog na 1918.[123]

Kosovo betekende veel voor de Serven, maar ook voor de etnisch Albanezen. Zowel de Albanese als de Servische nationalisten gebruikten de regio als een symbool voor hun ideologieën. De emigratie van de Serven tegen het einde van de negentiende eeuw naar het noorden van Servië ging gepaard met een groeiende Albanese bevolking in Kosovo. Rond 1900 vormden de etnisch Albanezen er een meerderheid (65 procent), wat niet wegneemt dat hun wens en bijbehorende opstanden om de regio te laten aansluiten bij het nieuwe koninkrijk Albanië, bloedig werden neergeslagen.[124] Het verdrag van Londen in 1913 dat het einde van de Balkanoorlogen bezegelde zorgde er voor dat de helft van alle Albanezen in de Balkan voortaan in Macedonië, Kosovo en Montenegro leefde.

Het leven was niet gemakkelijk voor de islamitische Albanezen in het nieuwe nationalistische Koninkrijk der Serven, Kroaten en Slovenen. Velen van hen vluchtten in de jaren tien en begin jaren twintig van de vorige eeuw naar de moderne staat Turkije. Zij die bleven ervoeren discriminatie en uitsluiting. Het Koninkrijk der Serven, Kroaten en Slovenen verloor langzaam maar zeker aan draagvlak van de bevolking wegens de harde behandeling van de etnische groepen in het koninkrijk.[125] De nieuwe koning Aleksandar II Karadjordjević besloot leven dit koninkrijk in te blazen en de Servische machtsgreep te verstevigen door het koninkrijk in 1929 om te dopen tot het Koninkrijk Joegoslavië.

De onderdrukking van de Albanezen en andere etnische groepen zoals Macedoniers, Kroaten en Slovenen ging in dit nieuwe Koninkrijk Joegoslavië onverminderd door. Met het einde van dit koninkrijk in 1940 en de komst van de Italiaanse bezetting in Kosovo, Albanië en Macedonië bevonden alle Albanezen zich op een zeker moment samen in één land, ook al was dat onder Italiaanse heerschappij.[126] De Albanezen hielden zich grotendeels afzijdig van een verbintenis met de Italianen, maar wantrouwden Titos partizanen nog meer. Ze zagen zijn communisme als onderdrukking met een nieuw gezicht.

De oprichting van de SFRJ in 1945 (Socialistische Federatie van Republieken Joegoslavië) leidde al snel tot opstand van etnisch Albanese zijde. In Dreniça werden maar

[123] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 98.
[124] Rusinow, *Yugoslavia*, 254.
[125] Brown, *The Past in Question*, 43.
[126] Bideleux & Jeffries, *A History of Eastern Europe*, 418.

liefst 50.000 Albanezen vermoord door hard optreden van de Joegoslavische autoriteiten.[127] De ambivalente houding van de Albanese Kosovaren ten aanzien van het nieuwe socialistische Joegoslavië, en in het bijzonder de minimale animo bij de etnisch Albanezen in Kosovo om zich bij de communistische partizanen van Tito aan te sluiten, resulteerde in massamoorden op etnisch Albanezen in Joegoslavië.

De meeste etnisch Albanezen zagen Albanië als hun moederland. Er waren na de Tweede Wereldoorlog dan ook veel pogingen geweest om aanhechting te zoeken met dit moederland.[128] In Albanië was een deel van de nieuwe communistische partij positief over een mogelijke samenvoeging van delen van Macedonië, Montenegro en Servië (Kosovo), oftewel een streven naar een groot-Albanië. De nieuwe communistische Joegoslaven zagen dit echter bepaald niet zitten en accepteerden alleen dat Albanië Kosovo inlijfde als het zelf onderdeel zou uitmaken van de nieuwe Joegoslavische staat. De nieuwe leider van Albanië, Enver Hoxha, isoleerde na de Tweede Wereldoorlog zijn land van de rest van de wereld en voerde een beleid van non-interventionisme in Joegoslavië. De Joegoslavische autoriteiten kregen de vrije hand om hard op te treden tegen Albanese separatisten die wel streefden naar aansluiting met Albanië.

In 1945 werd Kosovo een autonome republiek, met een beperkte mate van zelfbestuur.[129] In naam kende Kosovo nu enige mate van zelfbeschikking, in de praktijk echter waren het de Serven die de lakens uitdeelden. Albanezen en andere Joegoslavische moslims, zoals Gorani en Bosniërs, werden door de autoriteiten aangemoedigd om te emigreren naar Turkije. Opvallend genoeg trad de communistische leider Tito hier niet tegen op, terwijl hij in zijn retoriek opriep om alle burgers ongeacht nationaliteit, ras of religie zich te verenigen in een gemeenschappelijke Joegoslavische staat. Hij zag het als een topprioriteit om het streven naar een unie tussen Kosovo en Albanië onmogelijk te maken. Tito gebruikte het nationalisme van de verschillende etnische groepen in Joegoslavië om ze tegen elkaar uit te spelen.

De eerste twee decennia na WO II gingen gepaard met veel discriminatie op de arbeidsmarkt ten aanzien van de Albanezen in Joegoslavië. De ultranationalistische Servische chef van de geheime dienst, Aleksandar Ranković, maakte nagenoeg de dienst uit in deze

[127]Gallagher, *The Balkans in the New Millennium*, 23.
[128] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 7.
[129] Brown, *The Past in Question*, 45.

beginjaren van de SFRJ.[130] In 1969 waren er grote demonstraties van Albanese nationalisten in Kosovo waar slogans werden gescandeerd zoals 'Weg met kolonialisme in Kosovo', 'We willen een universiteit!" en 'We willen een republiek'.[131] Tito besloot dit keer toe te geven aan de Albanezen en gaf ze meer educatieve en culturele rechten. Zo kregen de Albanezen in de nieuwe Joegoslavische grondwet het recht om onderwijs in hun taal te volgen.

Begin jaren zeventig veranderde de Joegoslavische autoriteiten hun beleid ten aanzien van Kosovo. Het besluit van Tito om toe te geven aan de eisen van de Albanezen had geresulteerd in een stijging in de alfabetiseringsgraad én een groei van etnisch bewustzijn van Albanezen in Kosovo. De Universiteit van Priština bleef echter tot 1970, vier jaar na de val van Ranković, onderdeel van de Universiteit van Belgrado. Tito geloofde dat de etnisch Albanezen in Kosovo werden benadeeld door de lokale autoriteiten en verklaarde dat de Albanezen als etnische minderheid (*narod*) evenveel rechten zouden moeten krijgen als hun andere Joegoslavische landgenoten. De Albanese Communistische afdeling van de Liga van Joegoslavische Communisten, de enige legale en leidende partij in socialistisch Joegoslavië, kreeg hiermee aanzienlijk meer macht dan voorheen het geval was.

In 1974 veranderde Tito de Joegoslavische grondwet ten gunste van de minderheden in Joegoslavië. Dit resulteerde in de autonomie van Kosovo en Vojvodina, binnen de deelrepubliek Servië.[132] Een ander belangrijk resultaat was dat de Univerisiteit van Priština zelfstandig werd. Hierdoor studeerden er in 1978 vier keer meer Albanezen af dan midden jaren zestig. Dit emancipatieproces van de Albanezen in Kosovo was indrukwekkend. Met de dood van maarschalk Tito in 1980 werd echter alle hoop op verdere ontwikkeling de grond in geboord.[133]

Joegoslavië werd na de dood van Tito geleid door een roulerend co-presidentschap. Waar Tito tot zijn dood alle vormen van nationalisme in het socialistische Joegoslavië probeerde te controleren, kwamen er begin jaren tachtig allerlei nationalistische bewegingen en politici op. De Communistische partij in Kosovo kreeg ook te maken met een

---

[130] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 7.
[131] Gallagher, *The Balkans in the New Millennium*, 25.
[132] Friedrich, J. *UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty* in: Max Planck, UNYB, vol.9, 2005, pp.225-293, p. 230.
[133] Rusinow, *Yugoslavia*, 313.

nieuwe assertieve generatie Albanezen die er de leiding had overgenomen.[134] De Serven in Kosovo waren nu doelwit van discriminatie en wraakacties van Albanese zijde. Veel Serven trokken ten tijde van Titos heerschappij tussen 1945 en 1980 al uit Kosovo weg om sociaal-economische redenen en interetnische spanningen. De Servische publieke opinie en de regering stelden echter dat de Serven Kosovo uit werden gedreven en dat de Albanezen, met behulp van hun hoge geboortecijfer, streefden naar het creëren van een etnisch pure Kosovo.[135]

Het zelfvertrouwen van de etnisch Albanezen in Kosovo ging gepaard met het openlijk oproepen tot afscheiding van Joegoslavië aan de Universiteit van Priština. Ondertussen groeide de onrust in Joegoslavië sterk. Na 1985, met de komst van de nationalistische communist Slobodan Milošević, sloeg in Kosovo de vlam in de pan. Het Albanese nationalisme op zijn beurt werd beantwoord met Servisch nationalisme in de vorm van confrontatie. Milošević meende dat het Joegoslavische systeem bedreigd werd door Sloveens, Kroatisch en Albanees separatisme.[136] Nationalisme kwam na 1985 in alle deelrepublieken voor. Zo eiste Franjo Tudjman in Kroatië onafhankelijkheid en - samen met Slovenië - afscheiding van Joegoslavië. Tudjman zag het als zijn historische missie om Kroatië onafhankelijk te maken.[137]

In 1989 werd de Joegoslavische grondwet aangevuld met amendementen die nadelig waren voor alle minderheden in de Servische deelrepubliek. Een jaar later heften de Servische autoriteiten de nationale vergadering in Kosovo op. Als reactie hierop verklaarden 114 van de 180 leden van de vergadering Kosovo onafhankelijk. Vervolgens organiseerden ze een referendum waar 87 procent van de bevolking aan meedeed. 99 Procent van de deelnemers aan het referendum was vóór afscheiding.[138]

Door deze chaos in Kosovo waren er nu in feite twee regeringen. Het leiderschap van de Albanezen werd gevoerd door het Liga voor een Democratisch Kososvo (LDK)van Ibrahim Rugova, dat door middel van vreedzame methoden de afscheiding van Joegoslavië wilde bewerkstelligen. Zijn vreedzaamheid was vooral ingegeven door pragmatische redenen omdat Rugova niet wilde dat geweld van Albanese zijde leidde tot hevige represailles van

[134] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 7.
[135] Gallagher, *The Balkans in the New Millennium*, 25.
[136] Rusinow, *Yugoslavia*, 321.
[137] Engström, *Democratisation and the Prevention of Violent Conflict*, 108.
[138] Friedrich, *UNMIK in Kosovo* in: Max Planck, UNYB, 9, 2005, p.225-293, aldaar 230.

Servische zijde. Ondertussen was in Bosnië en Herzegovina en Kroatië begin jaren negentig de Joegoslavische burgeroorlog uitgebroken tussen Kroaten, Bosniërs en Serven. Rugova vroeg om hulp van internationale machten en instanties, maar kreeg nul op rekest.[139] De internationale gemeenschap was destijds nauwelijks geïnteresseerd in de ontwikkelingen in Joegoslavië. De strijd tussen de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten eisten het grootste deel van de aandacht op. De burgeroorlog in Joegoslavië kwam voor de VS en de EU als een totale verrassing. Er werd halfslachtig opgetreden in Bosnië en Herzegovina, en in Kosovo helemaal niet. Het uitblijven van internationale actie begin jaren negentig leidde tot een radicalisering aan zowel Albanese als Servische zijde.

6.2 UNMIK

De VN reageerde verdeeld op de onrust in Kosovo eind jaren negentig. De internationale gemeenschap wilde vooral een einde aan de Joegoslavische burgeroorlog. De VS en de EU reageerden in eerste instantie dan ook opgelucht na de Dayton-akkoorden in 1995 met betrekking tot de oorlog in Bosnië en Herzegovina.[140] De spanningen losten echter niet op, maar verplaatsten zich naar de zuidelijke regionen van het land. Ook in Macedonië waren grote spanningen, maar de democratie bleek daar sterk genoeg om een eventuele burgeroorlog tussen de etnisch Albanese minderheid en de Macedonische meerderheid af te wenden.[141] In Kosovo waren er eveneens spanningen, maar hier was een fundamenteel andere situatie dan in Macedonië. De Albanese minderheid in Kosovo werd immers systematisch uitgesloten van de Servische samenleving en had te maken met grootschalige repressie.

Het beleid van Slobodan Milošević in postcommunistisch Servië na de Joegoslavische burgeroorlog werd tussen 1992 en 1995 gekenmerkt door repressie en corruptie. In 1996 schafte hij de autonome status van Kosovo af, wat leidde tot radicalisering aan Albanese zijde. Jonge Albanezen in Kosovo zagen niets meer in de strategie van geweldloosheid van de zelfverklaarde leider Ibrahim Rugova en zij richtten de UÇK (Ushtria Çilimtare Kosove of Kosovar Liberation Army) op. Deze stelde zichzelf tot doel gewapend verzet te leveren tegen

[139] Center for Preventive Action, *Toward Comprehensive Peace in Southeast Europe,* 57.
[140] Chollet, *The Road to The Dayton Accords,* 202.
[141] Björkdahl, 'Promoting norms through peacekeeping: UNPREDEP and conflict prevention' in: *International Peacekeeping*, 13, 2, 2006, p.225.

de Servische strijdkrachten en de volledige onafhankelijkheid van Kosovo op te eisen.[142] De Servische strijdkrachten waren vastbesloten de Albanese separatisten met geweld klein te krijgen, maar dit leidde uiteindelijk tot hun ondergang. De harde reactie van de Servische autoriteiten leidde tot een tweeledig effect: vervreemding van de gematigde Albanezen in Kosovo en internationale aandacht voor het conflict in Kosovo.

Begin 1998 brak er oorlog uit in Kosovo en bereikten de spanningen tussen de Joegoslavische strijdkrachten en de UÇK een hoogtepunt. Deze oorlog is het gevolg van de oplopende spanningen en de verstevigde repressie van Servië in Kosovo Dit bleef niet onopgemerkt door de internationale gemeenschap en de VN kwam in actie. Veertien van de vijftien leden van de VN-veiligheidsraad stemden vóór een wapenembargo tegen Servië. China onthield zich van stemming.[143]

Ook de VS ondernam actie en stuurde Richard Holbrooke als gezant naar Belgrado. Zijn taak was de crisis in Kosovo op een onderhandelde wijze op te lossen. Holbrooke was eerder ook de architect van de Dayton-akkoorden, die vrede bracht in Bosnië en Herzegovina.[144] Holbrooke besloot zowel met de Servische autoriteiten als met de UÇK te praten. De rol van Rugovas LDK was uitgespeeld en de representanten van de UÇK claimden dertig tot veertig procent van Kosovo in handen te hebben. De constante gevechten tussen de Servische strijdkrachten en de Albanese rebellen bracht een grote vluchtelingenstroom op gang. De VS probeerden weliswaar in de zomer van 1998 de Albanezen en Serven om de tafel te krijgen, maar hiervoor was onvoldoende animo bij beide partijen.

De VN besloot wederom actie te ondernemen door het uitvaardigen van een nieuwe VN-resolutie, namelijk resolutie 1199. Nieuw bij deze resolutie was de inbreng van de NAVO. De resolutie riep de Albanezen en Serven op tot een staakt-het-vuren en riep de Servische autoriteiten op tot onderhandelingen met de rebellen van de UÇK. Resolutie 1199 was veel dwingender en dreigender van aard dan de vorige. Als de Servische autoriteiten deze resolutie niet zouden uitvoeren, dan zouden er militaire acties tegen Servië volgen door de NAVO. Rusland verzette zich tegen deze bepaling, maar Milošević was bereid om een akkoord met Holbrooke te ondertekenen, wat leidde tot een staakt-het-vuren.[145]

---

[142] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 8.
[143] Gallagher, *The Balkans in the New Millennium*, 38.
[144] Chollet, *The Road to The Dayton Accords*, 16.
[145] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 57.

Milošević kreeg echter al snel te maken met grote interne weerstand tegen vrede met de Albanese rebellen. De Servische strijdkrachten traden wederom hard op tegen de UÇK. De internationale gemeenschap zag het harde optreden van Servië tegen de Albanese rebellen als een schending van de eerder gemaakte afspraken.[146] Nadat in begin 1999 talloze onderhandelingspogingen van Holbrooke met de Servische leiding faalden, restte de internationale gemeenschap niets anders dan geweld te gebruiken.

De Servische regering werd gesommeerd naar het Franse Rambouillet te komen, waar het een ultimatum kreeg, in de vorm van een vredesakkoord. Servië moest de wapens neerleggen en NAVO-troepen accepteren op haar grondgebied. Milošević wist echter maar al te goed dat hij dit vredesakkoord niet aan zijn volk kon verkopen en hij weigerde het te ondertekenen.[147] Deze weigering bezegelde uiteindelijk zijn politieke lot. Vanaf 24 maart 1999 waren de eerste bombardementen op Servische civiele en militaire doelen een feit. De ravage die in Servië werd aangericht aan de economie en de samenleving zorgde voor veel interne verdeeldheid. De internationale gemeenschap had grote moeite met de NAVO-aanvallen op Servisch grondgebied. Vooral Rusland en Frankrijk hadden grote bezwaren tegen de aangerichte schade in Servië. President Clinton hield vol dat deze aanvallen noodzakelijk waren om Servië onder druk te zetten.

Milošević kwam in eigen land ernstig onder vuur te liggen. Na interne en externe druk gaf hij op 3 juni 1999 toe aan de eisen van de NAVO. Zoals verwacht kreeg hij te maken met grote interne weerstand. Een coalitie van jongerenbewegingen en politieke tegenstanders slaagde er in 2000 in om hem af te zetten en te verjagen. De nieuwe Servische leiding was democratisch en pro-Europees. De VN kreeg de leiding in het bewaren van de vrede en de NAVO in het handhaven van de vrede. Ruim een week na de capitulatie van Servië trokken de NAVO-troepen, onder de naam Kosovo Force of KFOR, naar Kosovo om daar de vrede te bewaren.[148]

De internationale troepen in Kosovo werden gedekt met de VN-resolutie 1244, waarin stond dat Kosovo onder internationale curatele kwam te staan.[149] Dat wil zeggen dat Kosovo onder VN-bestuur zou komen te vallen. Het VN-bestuur UNMIK, United Nations

---

[146] Hupchick, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 108.
[147] Friedrich, 'UNMIK in Kosovo' in: *Max Planck*, UNYB, 2005, 9, p.225 – 293, p.232.
[148] Grillot, 'Policing via Principles: The Use of Force in the Western Balkans' in: *East European Politics and Societies*, 2008, 22: 319, 319 – 346, p.330.
[149] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 153.

Interim Administration Mission in Kosovo, werd militair ondersteund door de KFOR-troepen van de NAVO. Het was voor het eerst in de geschiedenis van de VN-vredesbewaring dat een VN-missie uitsluitend civiele taken op zich nam en militair werd ondersteund door NAVO-troepen. De UNMIK had als voornaamste taak om een civiel, democratisch bestuur op te zetten en transparantie op het gebied van economische en juridische zaken te introduceren in Kosovo.

Afbeelding 6: Kosovo verdeeld in vijf *peacekeeping* zones na de komst van de KFOR-troepen eind 1999.[150]

Michael Pugh en Waheguru Pal Singh Sidhu beschrijven de taken van de KFOR en UNMIK aan de hand van de drie volgende gestelde doelen: *"In Kosovo, operational cooperation and coordination between civil and military organizations at the theaterwide level has been enhanced by three important structural features: (1) the effort by KFOR and UNMIK to use routinized processes for coordination of military support to civil authority; (2) the cross-organizational acceptance of a unified five-region geographic plan for operational organization; and (3) the advent within UNMIK of a unified mission structure for all major civil components. These three features represent clear progress and organizational learning over the past experience in BiH, particularly the necessity of a theaterwide civil-military interface".*[151]

De UNMIK was een project van de Verenigde Naties dat trachtte lering te trekken uit de eerdere negatieve ervaringen van de VN in Bosnië en Herzegovina. De NAVO verdeelde in Kosovo haar eenheden van de KFOR over vijf militaire zones. De Franse peacekeepers kregen de autoriteit in de stad Mitrovica in het noorden van Kosovo, de Italianen kregen het westen rondom de stad Peć, de Britten namen de zone rondom de hoofdstad Priština voor hun rekening, de Duitsers in het zuiden hadden de controle over het gebied rond de stad Prizren en de Amerikanen hadden supervisie over het oostelijke deel van Kosovo rond de stad Gnijlane.[152]

De opbouw van de UNMIK bestond uit de vier volgende componenten of '*pillars*': de eerste was die van de coördinatie en uitvoering van humanitaire hulp, de tweede had

[150] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 108.
[151] Pugh & Sidhu, *The United Nations and Regional Security*, 119.
[152] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 115.

betrekking op het civiele bestuur en het uitvoeren van politie- en justitiële taken, de derde *pillar* ging over democratisering en institutionalisering en de vierde en laatste *pillar* had te maken met de wederopbouw van de economie en infrastructuur.[153] Het bijzondere aan de UNMIK was dat zij Kosovo bestuurde. Dat de VN het civiele bestuur op zich nam van een land of regio was nog nooit eerder voorgekomen. Het speciale element aan resolutie 1244, die UNMIK mogelijk maakte, was de hybride aard ervan. De resolutie legde zich toe op het uitvoeren van het dagelijks bestuur en het stimuleren van democratische normen en waarden in Kosovo.

De UÇK besloot na de terugtrekking van de Servische strijdkrachten in het jaar 2000 uiteindelijk de wapens neer te leggen en deel te nemen aan het democratisch proces in Kosovo. De UNMIK assisteerde de creatie van een Kosovo Protection Corps waarbij in feite de UÇK-strijders werden geabsorbeerd in een nieuwe politiemacht. Dit versnelde wel het demilitarisatieproces van de UÇK, maar de Serven in Kosovo werden niet betrokken bij dit proces. Dit had te maken met onwelwillendheid en angst bij de Serven in Kosovo. Ondertussen was nog slecht 5 procent van Kosovo Servisch, dat was voorheen na de Tweede Wereldoorlog 31,8 procent.

Deze Servische minderheid kreeg het aan het einde van 1999 zwaar te verduren na het vertrek van de Servische strijdkrachten. De UÇK werd weliswaar ontwapend, maar de Serven werden gediscrimineerd en slachtoffer van wraakacties. De meeste leden van de Servische minderheid woonden ten noorden van het etnisch verdeelde stadje Mitrovica in het noorden van Kosovo. Mitrovica zou een groot twistpunt worden tussen de Serven en Albanezen in Kosovo. De onrust was nog lang niet voorbij, maar de nieuwe Servische regering in Belgrado besloot zich voorlopig afzijdig te houden van militaire en politieke acties.

Het viel de VN zwaar om democratische normen en waarden zoals interetnische dialoog en tolerantie te stimuleren. Kosovo kende een hoog werkloosheidspercentage en veel georganiseerde criminaliteit. Deze georganiseerde misdaad werd vaak geleid door ex-leden van de UÇK.[154] Minderheden hadden het zwaar. Niet alleen de Serven hadden te maken met represailles en discriminatie op de arbeidsmarkt door de Albanese meerderheid, ook de Turken, Bosniërs, Gorani en Roma ervoeren deze negatieve zaken in Kosovo. De

[153] Friedrich, 'UNMIK in Kosovo' in: *Max Planck*, UNYB, 2005, 9, p.237.
[154] Perritt Jr., *Kosovo Liberation Army*, 155.

uitvoering van juridische taken en de introductie van democratische beginselen strandden in Kosovo. Een voorbeeld hiervan is het strafbaar stellen van '*hate speech*' of discriminatoir taalgebruik door organisaties of politici in Kosovo. De UNMIK was bang dat de Albanese meerderheid in woede zou ontsteken en zich zou afkeren van de internationale gemeenschap.[155] Op enkele uitzonderingen na gaat het op nationaal niveau niet goed.

De VN investeerde meer in de bouw van democratische instituties dan in de verbetering van de interetnische relaties. De UNMIK werd in 2004 geconfronteerd met de gevolgen van dit falend interetnisch beleid. Er braken dat jaar grootschalige rellen uit in Kosovo die resulteerden in de gedwongen emigratie van 4.000 Serven.[156] De ingewikkelde structuur van de UNMIK-missie, waar de Verenigde Naties voor het eerst een internationaal protectoraat leidde, maakte zowel het behoud van politieke stabiliteit als democratisering niet gemakkelijk. De NAVO-troepen van de KFOR en de nieuwe EU-politiemacht EUFOR werden vaak geconfronteerd met civiele onrust en konden militanten onder beide bevolkingsgroepen nauwelijks in toom houden.

De UNMIK, de NAVO, de EU en de OVSE hadden één ding gemeen: ze opereerden op een ongecoördineerde wijze. Ook hadden alle betrokken internationale partijen andere doelen. De werkzaamheden van de Verenigde Naties waren meer gericht op een ordentelijke machtstransitie. De activiteiten van de Europese Unie focusten meer op het behoud van regionale stabiliteit en samenwerking. De NAVO hield zich zoals een militaire samenwerkingsorganisatie betaamt vooral bezig met militaire aangelegenheden. De OVSE nam de observatie van de verkiezingen in Kosovo voor haar rekening.

In regionaal verband bereikte de internationale gemeenschap weinig. De houding van de Servische regering ten aanzien van het nieuwe Albanese leiderschap in Kosovo was bovendien niet erg constructief. De Verenigde Naties probeerden beide gemeenschappen via verschillende projecten bij elkaar te brengen. De oprichting van een politieacademie waarbij Servische en Albanese agenten in Kosovo samen opgeleid worden is een voorbeeld van de ambitie beide gemeenschappen bij elkaar te brengen.

De Verenigde Naties probeerde de randvoorwaarden te creëren voor een democratisch bestel in Kosovo. Het conflict in Kosovo had ook een regionale dimensie. De internationale gemeenschap, onder leiding van de NAVO en de VN, kon de eerdere grote

---

[155] Pugh & Sidhu, *The United Nations and Regional Security*, 164.
[156] Friedrich, 'UNMIK in Kosovo' in: *Max Planck*, UNYB, 2005, 9, p. 276.

vluchtelingenstroom na het uitbreken van de oorlog in 1998 van ruim een miljoen Albanezen uit Kosovo naar Macedonië en Albanië niet in de hand houden.[157]

De grenzen tussen Kosovo en Macedonië bleken poreus te zijn. Dit had ook te maken met het feit dat de KFOR niet in staat was het hoofd te bieden aan de georganiseerde misdaad in Kosovo.[158] Het gevolg was dat in Macedonië, mede dankzij deze vluchtelingenstroom, interne spanningen en het onvermogen van de internationale gemeenschap deze te reguleren, een burgeroorlog kon uitbreken.

Het is duidelijk dat er in Kosovo ook nu nog altijd een veiligheidsprobleem is. Ook kent Kosovo een gebrek aan 'law en order'.[159] De nieuwe autoriteiten in Kosovo, die op 17 februari 2008 een unilaterale verklaring van onafhankelijkheid uitriepen, hebben nog een lange weg te gaan. De nieuwe premier van Kosovo is niemand minder dan Hashim Thaçi van de PDK, iemand die niet erg bekend staat om zijn democratische ambities.

De UNMIK-missie in Kosovo is zeker niet te bestempelen als een mislukte VN-missie. De VN-bestuurders in Kosovo zijn er in geslaagd om de UÇK op een effectieve manier te ontwapenen en de meeste UÇK-leden zijn door de UNMIK goed betrokken in het democratische proces. De UNMIK heeft de Albanese radicalen van de UÇK ervan overtuigd dat democratie meer oplevert dan georganiseerde misdaad. Aan de andere kant zijn de interetnische spanningen in Kosovo er niet minder op geworden. Serven en Albanezen leven in Kosovo afgezonderd van elkaar en staan elkaar naar het leven. De missie is deels geslaagd in het bewaren van de vrede, maar ook deels mislukt vanwege het tekort schieten ten aanzien van vredehandhaving.

---

[157] Hupchick & Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe*, 114.
[158] Pugh & Sidhu, *The United Nations and Regional Security*, 145.
[159] S.R. Grillot, 'Policing via Principles: The Use of Force in the Western Balkans' in: *East European Politics and Societies*, 2008, 22: 319, 319 – 346, p.331.

7 – Conclusie

De resultaten van de VN-missies in Cyprus, Macedonië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo zijn zeer uiteenlopend. Allereerst is het belangrijk om de successen van de missies te benoemen en daarna de zwakke punten aan te geven. In Cyprus speelde zich de eerste VN-missie af die in Europa heeft plaatsgevonden. De VN-troepen werden op verzoek van de toenmalige Cypriotische president Makarios opgeroepen in een tijdperk van serieuze spanningen tussen de twee grootste etnische groepen, de Grieken en de Turken.
De VN-veiligheidsraad stemde weliswaar unaniem voor de missie in 1964, maar het zwakke mandaat dat de UNFICYP kreeg toebedeeld, zorgde ervoor dat de missie niet goed uitvoerbaar was. Het doel van de UNIFICYP was het scheiden van beide partijen en het voorkomen van oorlog. Dit was tien jaar lang gelukt, tot de rechtse coup van de Grieks-Cypriotische junta en de daaropvolgende Turkse invasie in Cyprus roet in het eten gooiden. De VN-soldaten werden zowel door de Turkse militairen als de Griekse strijdkrachten gedwarsboomd.

Dankzij grote internationale druk werd een grootschalige burgeroorlog afgewend, maar de VN kon desalniettemin niet verhinderen dat de Turken op Cyprus een eigen staat creëerden, in het noorden van het eiland. De Noord-Cypriotische staat was Turks en de Zuid-Cypriotische staat was Grieks Zo ontstond een situatie waarbij twee staten vertegenwoordigd waren op een eiland en de VN heeft slechts beide bevolkingsgroepen uit elkaar gehouden. De VN-missie hield zich echter wel bezig met het beschermen van minderheden in beide Cypriotische entiteiten.

Na 1992 nam de EU het initiatief op Cyprus over en raakte de VN geleidelijk aan op de achtergrond. De Cypriotische kwestie moest voortaan in Europees verband worden opgelost. Beide bevolkingsgroepen wantrouwen elkaar echter nog steeds. Er zit hier nog veel oud zeer. Het Griekse deel van Cyprus werd in 2004 lid van de EU. Dit leidde tot een grotere economische en sociale tweedeling tussen beide Cypriotische entiteiten. Het is niet verwonderlijk dat het VN-vredesplan van Kofi Annan in 2005 via een referendum door een groot deel van de Grieks-Cyprioten werd afgewezen. Aan Turks-Cypriotische zijde werd het referendum echter door een meerderheid aangenomen. Het dichten van de grote kloof tussen beide volken op Cyprus is een uitdaging die de EU aan moet gaan. De UNFICYP

slaagde er uiteindelijk wel in de vrede te bewaren. Het probleem is echter dat het mandaat van de UNFICYP ontoereikend was om de Turken en Grieken op Cyprus dichter bij elkaar te brengen. De mandaat van de VN-troepen was militair ontoereikend om de Turken en de Grieken effectief onder druk te zetten.

In Macedonië lag de situatie heel anders. Het land wist zich in 1992 weliswaar vreedzaam af te scheiden van voormalig Joegoslavië, maar doordat Milošević eiste dat de munitie en troepen van het Joegoslavische leger naar Belgrado werden teruggevoerd, bleef het nieuwe land zonder leger en landsverdediging achter. Macedonië werd geconfronteerd met nieuwe uitdagingen en bedreigingen van buitenaf en de angst dat de Joegoslavische burgeroorlog zou overslaan naar het land was groot.

De nieuwe Macedonische regering onder leiding van de ex-communistische Kiro Gligorov riep internationale hulp in en kreeg die in de vorm van een nieuwe VN-missie, de UNPREDEP. De UNPREDEP was eigenlijk een onderdeel van een bredere missie in voormalig Joegoslavië, de UNPROFOR. Het doel was het voorkomen van het overslaan van geweld uit de andere voormalige Joegoslavische deelrepublieken op het multi-etnische Macedonië, waar al decennialang sluimerende spanningen waren tussen de grote Albanese minderheid en de Macedonische meerderheid.

Macedonië besloot zich in de jaren negentig uit angst voor een domino-effect van de Joegoslavische burgeroorlog op haar land zich te richten op democratisering. Het land had een constitutionele democratie en kende coalitieregeringen van Macedonische en etnisch Albanese partijen. Het ging redelijk goed met Macedonië totdat er oorlog uitbrak in het naburige Kosovo. Als gevolg hiervan trokken vele tienduizenden Kosovaarse vluchtelingen naar Macedonië waardoor het etnische evenwicht verstoord werd. De spanningen tussen de etnisch Albanese minderheid en de Macedonische meerderheid bereikten een hoogtepunt in 2001. De UNPREDEP-missie werd als gevolg van een Chinees veto niet verlengd. Niet lang hierna braken er ernstige gevechten en rellen uit tussen de etnisch Albanezen en Macedoniërs.

Het land stond op de rand van een burgeroorlog, maar net als in Cyprus zorgde grote internationale druk ervoor dat beide partijen alsnog om de tafel gingen. In het Macedonische Ohrid sloten zij eind 2001 een akkoord over een nieuwe grondwet. Macedonië kwam onder EU-toezicht en er waren NAVO-troepen aanwezig om de broze vrede tussen de etnisch Albanezen en Macedoniërs te waarborgen. De conclusie die we hier

uit kunnen trekken is dat de UNPREDEP-missie haar werk goed heeft gedaan. Ondanks de felle gevechten in 2001 bracht het in de jaren negentig een democratische structuur, een politieke dialoog en interetnische toenadering tot stand.

De situatie in Bosnië is volkomen anders dan de UNPREDEP-missie. De situatie lijkt meer op de Cypriotische. De UNPROFOR-missie in Bosnië en Herzegovina kwam echter uit pure toeval tot stand. Het middelpunt van de gevechten en de oorlog lag, na de desintegratie van het voormalige Joegoslavië, vooral op de grensgebieden van Kroatië en Servië. In 1993 waaide de oorlog in al haar hevigheid over naar Bosnië. De slecht uitgeruste VN-troepen renden hier als het ware achter de feiten aan. Als gevolg van de slechte onderlinge coördinatie en de weifelende houding van Europa en de Verenigde Staten kon er niet doeltreffend worden opgetreden tegen de Servische, islamitische en Kroatische strijdkrachten, die grove misdaden begingen. De machteloosheid van de VN-troepen was pijnlijk zichtbaar bij de grootste oorlogsmisdaad van de Joegoslavische burgeroorlog in Srebrenica.

De Dayton-akkoorden van 1995 werden pas na grote internationale druk getekend. Deze leidden tot het einde van de Joegoslavische burgeroorlog. Dezelfde akkoorden hebben er echter voor gezorgd dat in Bosnië en Herzegovina feitelijk twee staten naast elkaar kwamen, de Republika Srpska (Servische Republiek) en de moslim-Kroatische Federatie. Deze situatie zorgde voor constante spanning en slecht functioneren van Bosnië en Herzegovina in het geheel. Er was totaal geen dialoog op gang gekomen en ook de VN-Hoge Vertegenwoordiger kon weinig doen aan de polarisatie tussen de Bosnische moslims, Kroaten en Serven. De EU heeft inmiddels veel verantwoordelijkheden van de VN overgenomen, maar anno 2012 is er weinig vooruitgang te constateren.
De UNPROFOR slaagde wel in vredeshandhaving, maar zeker niet in het opstarten van een politieke dialoog. De VN-missie leidde tot een stabilisering van het conflict, maar slaagde er niet in een politieke dialoog tussen de etnische groepen in Bosnië en Herzegovina te stimuleren. Net zoals bij Cyprus het geval was, werd in Bosnië en Herzegovina een einde gemaakt aan het geweld en werd de vrede gehandhaafd, maar werd ook hier onvoldoende geïnvesteerd in een politieke dialoog.

In Kosovo was de situatie vergelijkbaar met die van Bosnië en Herzegovina. Kosovo was altijd een deelrepubliek geweest, waar spanningen tussen etnisch Albanezen en Serven centraal stonden. Kosovo had aan de Joegoslavische burgeroorlog weten te ontkomen, maar

de repressie van de Servische overheid werd de Albanezen in Kosovo teveel. Ze kwamen in 1999 gewapend in opstand. De internationale gemeenschap reageerde, in tegenstelling tot in Bosnië en Herzegovina, zeer snel en de NAVO nam het initiatief in het beëindigen van de aanvallen van de Servische troepen in Kosovo. Belgrado, de hoofdstad van Servië, werd in 1999 gebombardeerd en het Servische regime van Milošević stortte niet lang daarna in elkaar.

Kosovo kwam onder VN-toezicht na 1999, maar de UNMIK, United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, kon echter niet verhinderen dat wapenhandel en criminaliteit aan de orde van de dag waren. De UNMIK was het eerste project van de VN waarbij een hele regio of entiteit onder internationaal bestuur kwam te staan. De VN verzorgde de civiele aspecten en de NAVO hield zich vooral bezig met de militaire kant. Deze structuur, waarbij de NAVO en de VN evenveel bevoegdheden kregen, was uniek in de wereld, en zeker in het kader van vredesbewarende missies.

De vrede werd weliswaar hersteld, maar de NAVO-troepen slaagden er niet in wraakacties en discriminatie aan de zijde van de Albanezen naar de kleine Servische minderheid te voorkomen of controleren. In 2004 braken er wederom rellen uit en trokken er nog meer Serven weg uit Kosovo. De internationale gemeenschap deed bar weinig om een dialoog tussen de Serven en etnisch Albanezen in Kosovo op gang te brengen en legde zich alleen maar toe op het beschermen van de vrede. De vrede werd bewaard in Kosovo, maar onvoldoende gehandhaafd.

Het mandaat van de VN in Kosovo werd ook steeds meer beperkt, omdat de EU er een prominentere rol wilde spelen. Kosovo werd in 2007 op een unilaterale wijze onafhankelijk, wat een nogal controversieel besluit was. Zo erkent Servië - samen met vele andere landen - deze onafhankelijkheid niet. De taken van de VN in Kosovo werden verder ingeperkt en het land bleef niet meer onder internationale curatele. Met de beëindiging van de internationale curatele in Kosovo zijn de spanningen zeker niet afgenomen. De UNMIK heeft gefaald in zowel peacekeeping als het entameren van de politieke dialoog. Dit heeft te maken met het feit dat de plaats van de Servische minderheid in het nieuwe Kosovo nog onduidelijk is en er geen verzoeningsproces gaande is.

De algemene conclusie ten aanzien van de missies in Cyprus, Macedonië, Bosnië en Herzegovina en Kosovo is dat ze hebben geleid tot een einde aan de gevechten. De internationale gemeenschap heeft alleen in Macedonië veel nadruk gelegd op interetnische samenwerking en coöperatie. In Cyprus, Bosnië en Herzegovina en Kosovo was het streven naar een einde van de onderlinge gevechten het enige doel. Het gevolg is dat alleen in Macedonië een politieke dialoog is geslaagd. Beide etnische groepen, de etnisch Albanezen en Macedoniërs moeten samen de toekomst van het multi-etnische land gaan bepalen. In Cyprus, Kosovo en Bosnië en Herzegovina wonen de bevolkingsgroepen gescheiden van elkaar en is nauwelijks een politieke dialoog.

De internationale betrokkenheid in Zuidoost-Europa, in het bijzonder in de ex-Joegoslavische landen, is een duidelijk voorbeeld van de militarisering van civiele burgeroorlogen. Het mandaat is duidelijk meer militair geworden in vergelijking met voorgaande conflicten. De NAVO liet zichzelf voor het eerst zien als speler in een militair conflict in Bosnië en Herzegovina, zij het met wisselend succes. Ten aanzien van de oorlog in Kosovo wist de NAVO, na grootschalige bombardementen op verschillende Servische steden en andere locaties, een einde te maken aan de militaire aanwezigheid van Servië.
De VN is er in Kosovo enigszins in geslaagd de militante UÇK-beweging om te laten vormen tot een moderne politieke democratische partij, de PDK. Maar er is nog altijd geen interetnische dialoog op gang gekomen. Zowel in Bosnië en Herzegovina als op Cyprus is sprake van twee regeringen in één staat. De kans dat de VN hier een positieve rol kan spelen lijkt klein.

Na de Koude Oorlog is het karakter van de vredesbewarende missies onderhevig geweest aan vele veranderingen. Waar VN-soldaten zich eerder vooral bezig hielden met het observeren en rapporteren van de conflicten waarin ze zich bevonden, werd de nadruk door de *VN-peacekeepers* steeds meer gelegd op peace-enforcing. Ook werd de samenwerking met de NAVO intensiever.

De VN-soldaten voerden meer civiele taken uit dan dat ze zich bezig hielden met het militaire aspect. De militaire aangelegenheden werden in de VN-geautoriseerde missies in Bosnië en Herzegovina en Kosovo gedelegeerd naar de NAVO, omdat deze daar beter voor uitgerust was De VN-missies werden steeds meer militair van aard omdat de NAVO-troepen bij de UNPROFOR-missie in Bosnië en Herzegovina de blauwhelmen assisteerden. De NAVO

trad mede dankzij de voorafgaande bombardementen op Servische doelen meer op het voorgrond bij de UNMIK-missie. De UNPREDEP-missie in Macedonië kan worden beschouwd als een vredesbewarende missie en de UNMIK-missie in Kosovo als een vredeshandhavende missie. UNMIK neemt een uitzonderlijke positie in vergeleken met andere VN-missies, door de nauwe samenwerking met de NAVO en later met de EU.[160] De EU nam in 2008 namelijk de missie over in Kosovo, dat negen jaar lang onder het administratieve bestuur van de Verenigde Naties viel.

De UNPREDEP-missie in Macedonië vormde een unicum in de geschiedenis van de VN-missies, omdat de samenstelling van de troepenmachten uit de VS, Zweden, Denemarken en Noorwegen zeer uitzonderlijk was. Militaire en civiele expertise werden met elkaar vermengd en deze combinatie pakte in Macedonië erg goed uit. Desalniettemin heerste er wereldwijd een negatief beeld ten aanzien van de werkzaamheden van de VN-troepen in de rest van de Balkan, voornamelijk in Bosnië en Herzegovina en Kosovo.

Het imago van de vredesbewarende- en handhavende missies liep dankzij de moord op 8.423 Bosnische moslims door Bosnisch-Servische troepen in Srebrenica, schade op.[161] Het is wel opzienbarend te noemen dat dezelfde internationale gemeenschap kordaat optrad ten aanzien van de spanningen in Macedonië tussen de Macedonische meerderheid en de Albanese minderheid.[162]

De VS, de VN en de EU streefden er na het echec van Srebrenica naar niet dezelfde fouten te maken. Ze wilden van UNPREDEP een succes maken. In Kosovo, en eerder in de jaren zeventig in Cyprus, hebben de internationale troepen ervoor gezorgd dat een totale oorlog werd afgewend, tegen de hoge prijs van niet-aflatende interetnische spanningen. Het is duidelijk dat coöperatie van de lokale autoriteiten en een zeker engagement van diezelfde regeringen aan democratisering en interetnische dialogen belangrijke voorwaarden zijn voor het succes van een VN-missie. Legitimatie van de autoriteiten fungeert als het ware als zuurstof voor de werkzaamheden van een VN-missie.

Essentieel om te vermelden is dat bijna alle VN-peacekeeping missies succesvol opereren in een machtsvacuüm. De VN-troepen konden dankzij dit machtsvacuüm bijvoorbeeld in Macedonië beter werk leveren dan in Bosnië en Herzegovina en Kosovo. Een

---

[160] Friedrich, J., "UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty" in: *Max Planck,* UNYB, 9, 2005, p. 236.
[161] Johansson, E. "The Role of Peacekeepers in the 1990s: Swedish Experience in UNPROFOR" in*: Armed Forces and Society*, 23, 3, 1997, p. 451.
[162] Macedonia's protection racket' in: *Economist*, 350, 8109, 1999, p.1

succesvolle vreedzame operatie is ook afhankelijk van de gunst van de permanente leden van de Veiligheidsraad. Een VN-interventie in een land kan alleen tot stand komen als de regering van dat land de hulp van de internationale gemeenschap vraagt. De acties van de Verenigde Staten, Rusland, China, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zijn doorslaggevend van aard. Dat werd pijnlijk duidelijk op momenten dat één van de vijf permanente leden een dubbelzinnige en storende rol speelde in bepaalde missies, zoals China in Macedonië en Rusland in Bosnië en Herzegovina. De nationale belangen die gerelateerd zijn aan buitenlands beleid verklaarden de posities van beide landen. Zo wilde Rusland dat er ingegrepen werd zonder inmenging van de NAVO.

De Verenigde Staten wilden begin jaren negentig zo min mogelijk rechtstreeks interveniëren in de Balkan en als ze militair optraden deden ze dit in NAVO-verband, zonder grondtroepen in te zetten. De UNPREDEP-missie, waarbij driehonderd Amerikaanse militairen participeerden in een hoofdzakelijk civiele missie, is een uitzondering op de regel. De EU trad in eerste opzicht weifelachtig en verdeeld op ten aanzien van de missies in Kosovo en Bosnië en Herzegovina. Dit veranderde echter in de tweede helft van de jaren negentig en in de nasleep van beide VN-missies.

Het is essentieel dat er gekeken wordt naar twee belangrijke elementen die een 'goede' en succesvolle VN-missie definiëren. Allereerst moet er voor een beoogde VN-missie een breed draagvlak gecreëerd worden. Het is belangrijk dat alle VN-leden, vooral de permanente leden van de VN-veiligheidsraad, achter het concept van een VN-interventie staan. Ten tweede spelen coöperatie van de betrokken partijen met de VN en effectieve druk vanuit de VN op deze hoofdspelers in het conflict een cruciale rol. De situatie in Macedonië en de druk uit de internationale gemeenschap die heeft geleid tot de vredesakkoorden in Ohrid, laten zien dat internationale aanwezigheid wel degelijk het verschil kan maken.

Het beeld na 1992 is zeer divers ten aanzien van de VN-missies in Zuidoost-Europa, maar er kan met zekerheid vast worden gesteld dat *peacekeeping* een zaak is waarin deze missies een positieve rol hebben gespeeld. In het opbouwen van een democratische en duurzame dialoog tussen de conflicterende partijen waren deze missies niet succesvol. De Verenigde Naties kan slechts de randvoorwaarden en de *tools* aanreiken, maar democratisering en politieke dialoog zijn vooral aangelegenheden die door de betrokken partijen zelf uitgevoerd moeten worden.

8 – Bibliografie

Asmussen, J. *Cyprus at War* (Michigan 2008).
Applebaum, A. "Defending Bolton" in: *The Washington Post*, 3-9-2005.
Björkdahl, A. 'Promoting Norms Through Peacekeeping: UNPREDEP and conflict prevention', in: *International Peacekeeping*, Vol.13, No.2, pp.214 – 228.
Bideleux, R. & Jeffries, I. *A History of Eastern Europe* (New York 2007).
Brown, K. *The Past in Question. Modern Macedonia and the Uncertainties of Nation* (New Jersey 2003).
Čekić, S. *The Agression against the Republic of Bosnia and Hercegovina* (Sarajevo 2005).
Center for Preventive Action. Toward Comprehensive Peace in Southeast Europe. Conflict Prevention in the South Balkans. Report of the South Balkans Working Group (New York 1995).
Chollet, D. The Road to The Dayton Accords (New York 2005).
Engström, J. Democratisation and the Prevention of Violent Conflict. Lessons Learned from Bulgaria and Macedonia (Burlington 2009).
Friedrich, J., "UNMIK in Kosovo: Struggling with Uncertainty" in: Max Planck Yearbook of United Nations Law, Vol.9, 2005, pp. 225-293.
Garvalle, R. "Cyprus as a U.N. Protected Area" in: *Peace Review*, *Vol.*9, No.2 (1997), pp.193-198.
Gallagher, T. *The Balkans in the New Millennium. In the shadow of war and peace* (Londen 2005).
Grillot, S. R. 'Policing via Principles: Reforming the Use of Force in the Western Balkans' in: *East European Politics and Societies,* 2008, Vol. 22, No. 319, pp.319-346.
Headley, J. *Russia and the Balkans. Foreign Policy from Yeltsin and Putin* (Londen 2008).
Hupchick, D.P. & Cox, H.E., *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe* (New York 2001).
Johansson, E. "The Role of Peacekeepers in the 1990s: Swedish Experience in UNPROFOR" in*: Armed Forces and Society*, vol.23, no.3, 1997, pp.451-466.
Ker-Lindsay, J. *EU Accession and UN Peacemaking in Cyprus* (Londen 2005).
Lowe, V., Roberts, A., Welsh, J. & Zaum, D. *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945.* (New York 2008).
"Macedonia's protection racket" in: *Economist*, 06-03-99, Vol.350, No. 8109, pp.1-2.
Perritt Jr., H.H. *Kosovo Liberation Army. The Inside Story of an Insurgency* (Illinois 2005).
Pugh, M. & Sidhu, W.P.S., *The United Nations and Regional Security. Europe and Beyond.* (Londen 2003).
Rusinow, D. *Yugoslavia. Oblique Insights and Observations* (Pittsburgh 2008).
Roberts, A. & Zaum, D. *Selective Securtity. War and the United Nations Security Council since 1954* (Londen 2008).
Tharoor, S. "The UN leaves Bosnia with head held high" in: *Christian Science Monitor*, 19-1-1996, vol.88, no.37, pp.1-3.
UN Nations Chronicle Spring 96, Vol.33, No. 1, p.24. (Cyprus: UNFICYP).
"Unprofitable UNPROFOR" in: *Business Source Premier* , Economist, vol.335, No. 7920 (New York 1995).