



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Tough love : the European Union's relations with the Western Balkans

Blockmans, S.

Citation

Blockmans, S. (2007, October 25). *Tough love : the European Union's relations with the Western Balkans*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12390>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12390>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

NEDERLANDSE SAMENVATTING

STRENGE LIEFDE: DE BETREKKINGEN VAN DE EUROPESE UNIE MET DE WESTELIJKE BALKAN

Het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië aan het begin van de jaren negentig was één van de meest tragische gebeurtenissen in Europa sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Na bijna een halve eeuw vrede barste het geweld in Zuidoost Europa in alle hevigheid los, net op het moment waarop twaalf staten in West Europa hun georganiseerde samenwerking hernieuwden met de oprichting van de Europese Unie, gekenmerkt door welvaart, democratie en nauwere integratie. Vanaf het begin van de oorlog in Joegoslavië stonden de Europese Gemeenschappen – en later de Europese Unie – op de bres om een escalatie van het gewapende conflict te voorkomen. En hoewel sommigen verklaarden dat Europa's gloren eindelijk was aangebroken, kwam de crisis in Joegoslavië op het verkeerde moment voor de Unie. Haar handelspolitieke gewicht ten spijt, bleken ook de nieuwe bevoegdheden voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bleken onvoldoende om het bloedige tij te keren. Tot op heden is geen enkele staat, mondiale of regionale organisatie erin geslaagd om een conflict in de Westelijke Balkan alleen op te lossen. Alleen de samenwerking tussen verscheidene gespecialiseerde internationale organisaties – VN, NAVO, OVSE, Raad van Europa en EU voorop – heeft bijgedragen tot een stabielere en veiliger klimaat in de regio.

Helaas kampen de post-communistische samenlevingen van de Westelijke Balkan nog steeds met socio-economische problemen die een bedreiging vormen voor de stabiliteit van Zuidoost Europa: wijdverbreide georganiseerde misdaad, hoge werkloosheid en duizenden ontheemden. Bosnië-Herzegovina en Kosovo vormen de epicentra van de geteisterde regio. Hun gangstereconomieën zijn in concentrische cirkels uitgedeind via netwerken van vluchtelingen, wapen-, drugs- en mensensmokkelaars en handelaren op de zwarte markt. Aangewakkerd door deze problemen zijn terugkerend geweld in Kosovo en herhaaldelijke oproepen tot onafhankelijkheid door politieke leiders in de Republika Srpska het bewijs dat verdere veranderingen in de samenstelling van de regio niet uitgesloten mogen worden. Duurzame vrede in de Westelijke Balkan is niet mogelijk zolang niet alle etnisch-territoriale conflicten zijn opgelost.

In een poging om een akkoord te bereiken tussen Belgrado en Priština over de uiteindelijke status van Kosovo heeft de internationale gemeenschap de potentieel meest explosieve van Pandora's spreekwoordelijke dozen geopend. Daarmee werd bevestigd wat al lang gemeengoed was in Zuidoost Europa: de etnisch-territoriale *status quo* is onhoudbaar in delen van de Westelijke Balkan. Echter,

een internationale ‘oplossing’ voor de Kosovo-kwestie die niet wordt gesteund door beide partijen in het conflict kan een domino-effect in andere delen van de regio tot gevolg hebben, met alle desastreuze gevolgen van dien. Een terugkeer naar geweld kan worden voorkomen door duurzame oplossingen te vinden voor de resterende status- en constitutionele kwesties (Kosovo én Bosnië-Herzegovina) en door de regio als geheel te bewegen van het stadium van internationale protectoraten en zwakke staten tot integratie met NAVO en de EU. Dit scenario veronderstelt niet alleen een continuering van het hervormingsstreven van de betrokken landen, maar ook een hernieuwd engagement van de euro-atlantische veiligheidsorganisaties.

Een continuering van de internationale aanwezigheid in sommige delen van de Westelijke Balkan is dus noodzakelijk. Echter, de internationale gemeenschap is momenteel slecht georganiseerd, waardoor ze inboet aan slagkracht. *Ad hoc* instanties zoals de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië-Herzegovina, UNMIK in Kosovo, het Stabiliteitspact, regionale missies van NAVO, OVSE, Raad van Europa en de EU werken onafhankelijk van elkaar en zijn soms contraproductief. Hoewel deze jungle van grotendeels ongecoördineerde missies wellicht onvermijdelijk was – gezien de verschillende tijdstippen waarop ze in meerdere landen door verscheidene actoren onder verschillende omstandigheden werden gecreëerd, dit kluwen heeft de internationale gemeenschap verhinderd om een effectieve strijd te voeren tegen de elementen die de vooruitgang van landen tegenhouden. De tijdelijke internationale instanties vormen een extra laag tussen de staten van de Westelijke Balkan en de euro-atlantische organisaties waartoe ze willen behoren. De huidige structuur van de internationale aanwezigheid remt de effectiviteit van haar acties, verwacht lokale actoren wanneer verschillende signalen worden uitgestuurd door verscheidene internationale organisaties met overlappende of concurrerende mandaten, en dreigt een bron van ergernis te worden voor nationale en regionale overheden die hun burgers willen aantonen dat ze, na jaren van moeilijke keuzes, eindelijk volwaardige partners zijn geworden in de pijlers van de Europese veiligheidsarchitectuur. Als deze verwarring en ergernis blijven bestaan of toenemen, dan zal de impact van de internationale steun afnemen, net op het moment waarop de landen in de regio een reeks van harde noten moeten kraken. Het tijdstip is dus aangebroken om de institutionele architectuur van de internationale aanwezigheid in de Westelijke Balkan te wijzigen.

Het doel van dit boek is het opstellen van een realistische agenda gericht op een efficiënter en effectiever gebruik van internationale middelen om de Westelijke Balkan te stabiliseren. Als zodanig tracht deze studie een praktische bijdrage te leveren aan de verbetering van het beleid en de acties van de internationale gemeenschap in de regio in plaats van nieuwe theorieën of concepten te ontwikkelen voor een beter begrip van dergelijk beleid of dergelijke acties. In de zoektocht naar de juiste mix van beleid en instrumentarium ter stabilisering van

de Westelijke Balkan, en in een poging om een evenwicht te vinden tussen een globale benadering van de regio en microanalyses, gaat deze studie niet erg diep in op specifieke juridische vraagstukken betreffende het karakter van de Europese en de internationale rechtsorde. Het doel is te bepalen met welke beleids- en rechtsinstrumenten de internationale gemeenschap, en de EU in het bijzonder, dient te zijn uitgerust om de Westelijke Balkan te bewegen van het post-conflict stadium tot toetreding tot de NAVO en de EU. Het resultaat van deze benadering is dat de specifiek juridische dimensie van deze studie eerder versnipperd is.

Dit boek verdedigt de stelling dat, van alle internationale actoren die actief zijn in de regio, alleen de Europese Unie over alle benodigde instrumenten en politieke vaardigheden beschikt om een alomvattende veiligheidsstrategie te ontwikkelen voor de stabilisering van de Westelijke Balkan. Met het oog op het creëren van een zone van veiligheid, stabiliteit en welvaart, van Ierland in het westen tot Griekenland in het zuidoosten, legt de EU zich al enige jaren toe op de uitvoering van een strategie die gericht is op de socio-economische stabilisatie en associatie van Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Montenegro en Servië (inclusief Kosovo). Het opstapelen van een geloofwaardig gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het ontplooiën van de allereerste EU-vredesmissies hebben de 'tool-kit' van de EU recentelijk vervolledigd. Afgezien van een unieke combinatie van bevoegdheden op de terreinen van economie, veiligheid en recht heeft de EU ook het geld, het belang en de politieke wil om de ruigste van haar naburige regio's te stabiliseren. Bovendien heeft de EU een enorme aantrekkingskracht op de regio. Alle landen van de Westelijke Balkan willen immers lid worden van de EU. Het perspectief van EU-lidmaatschap is de krachtigste motor voor economische, juridische en administratieve hervormingen in deze landen. Omwille van haar bijzondere positie heeft de Unie ook de grootste morele verplichting om de Westelijke Balkan te stabiliseren. De EU draagt de zware verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het stabilisatie- en associatieproces tot een goed einde wordt gebracht. Als de Unie faalt in haar pogingen om de Balkan te 'brusseliseren', dan riskeert Brussel te worden gebalkaniseerd.

Het voorgaande betekent niet dat de Europese Unie zou moeten proberen de Westelijke Balkan op eigen houtje te stabiliseren. De Unie heeft niet dezelfde expertise en ervaring op die terreinen waarop andere internationale organisaties zich hebben gespecialiseerd. Bovendien kan de EU het zich niet veroorloven om al haar aandacht en middelen in te zetten voor het stabiliseren van de Westelijke Balkan. De regio is meer gebaat met een door de EU geleide en gecoördineerde internationale actie, gemandateerd door de VN Veiligheidsraad en gericht op EU-lidmaatschap van de betrokken landen.

Ter ondersteuning van de stelling dat de EU een leidende rol zou moeten spelen in een meer coherente en effectievere internationale actie gericht op het creëren van duurzame vrede en stabiliteit in de Westelijke Balkan, en ter

beantwoording van de hoofdvraag hoe de strategieën en specifieke acties van de Unie in die zin versterkt zouden kunnen worden, geeft het boek een beschrijving en evaluatie van de rol en impact van de – voor de regio – belangrijkste universele en regionale organisaties (VN, NAVO, OVSE en Raad van Europa) (hoofdstuk 2). In de drie daarop volgende hoofdstukken wordt de rol en impact van de EU geanalyseerd. Dit gebeurt allereerst door een beschouwing van de externe (economische en financiële) betrekkingen van de EU (het sanctiebeleid in het bijzonder) *vis-à-vis* het voormalige Joegoslavië en (de politieke leiders van) de opvolgerstaten in de periode van 1991 tot 2001 (hoofdstuk 3); vervolgens door middel van een analyse van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU voor de regio, ruwweg vanaf 2001 (hoofdstuk 4); en tenslotte door middel van een evaluatie van de toepassing van het conditionaliteitsbeginsel door de EU in het stabilisatie- en associatieproces, het (pre-)toetredingsproces voor de Westelijke Balkan (hoofdstuk 5).

Op grond van deze analyses concludeert het boek dat de internationale aanwezigheid in de Westelijke Balkan het best kan worden georganiseerd rondom het stabilisatie- en associatieproces van de EU, geflankeerd door de input van gespecialiseerde internationale organisaties: NAVO voor wat betreft het bieden van militaire veiligheid; de OVSE in de sfeer van conflictpreventie tussen nationale minderheden (middels de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden) en als toezichthouder bij verkiezingen (ODIHR); de Raad van Europa als toezichthouder op het respect voor mensenrechten en als adviesorgaan voor constitutionele kwesties (door middel van de zgn. Venice Commission); en de VN voor, onder andere, de hulp bij terugkeer van vluchtelingen (hoofdstuk 6). Bij gebrek aan een panacee voor de stabilisatie van de Westelijke Balkan, pleit deze studie voor een beleid van ‘strengte liefde’ (*tough love*): de EU dient streng doch rechtvaardig te zijn in het aanhalen van de banden met de Westelijke Balkan. Een consequente houding in conflictpreventie, crisismanagement en de begeleiding van het transformatieproces van de betrokken landen is cruciaal voor de vooruitgang van de hele regio. De Unie moet de landen duidelijk maken dat ze zullen worden beloond als ze voldoen aan strikte voorwaarden en dat beloningen zullen worden ingehouden of verworvenheden zullen worden ingetrokken als ze hervallen in slechte gewoonten.

In die context is het duidelijk dat het stabilisatie- en associatieproces versterkt moet worden om de uitdagingen die de regio stelt aan te gaan. Momenteel is het proces te zwak om falende staten onder internationale administraties om te vormen tot sterke kandidaten voor EU-lidmaatschap. Deze studie stelt dat de implementatie van bovengenoemde strategie van ‘strengte liefde’ zal worden vergemakkelijkt door drie belangrijke verbeteringen in het stabilisatie- en associatieproces:

- (i) de status van ‘potentiële’ kandidaatlanden dient te worden omgezet in een reëel perspectief op EU-lidmaatschap voor alle landen van de Westelijke Balkan. Daartoe dient te worden besloten kort nadat de laatste stabilisatie- en associatieovereenkomst in werking zal zijn getreden en alle aanvragen voor EU-lidmaatschap zijn ontvangen. Een nieuw ‘Helsinki moment’ (cfr. de historische beslissing van de Europese Raad in 1999 in Helsinki om Turkije kandidaatstatus toe te kennen) zou reeds in de tweede helft van 2008 kunnen plaatsvinden;
- (ii) de negatieve bijwerkingen van een benadering van ‘strengte liefde’ moeten worden opgevangen door flankerend beleid. Een mooi voorbeeld daarvan is de recente versoepeling van de visa-voorschriften voor onderdanen van landen uit de regio, waardoor het voor hen makkelijker is te reizen, te studeren en zaken te doen in de EU. Een dergelijke maatregel voorkomt dat de voorlopig erg beperkte financiële en technische bijstand voor potentiële kandidaatlanden (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië (incl. Kosovo)) onder het nieuwe instrument voor pretoetredingssteun van de Unie ertoe leidt dat de onderdanen uit die landen verder worden benadeeld ten opzichte van de onderdanen van de naburige kandidaatlanden (Kroatië en Macedonië);
- (iii) de regionale samenwerking dient te worden versterkt door economische samenwerking. Met hun kleine en onaantrekkelijke economieën zijn de landen van de Westelijke Balkan op elkaar aangewezen om grote buitenlandse investeringen aan te trekken. De uitbreiding van de Centraaleuropese vrijhandelszone, de inwerkingtreding van het Verdrag ter oprichting van een Energiegemeenschap voor natuurlijk gas en elektriciteit, en het streven naar een Europese Gemeenschappelijke Zone voor de Luchtvaart doen wat dat betreft denken aan de integratiepogingen van de zes oorspronkelijke lidstaten van de Europese Gemeenschappen in de jaren vijftig. Op politiek vlak zal de overname van het Stabiliteitspact door de Regionale Samenwerkingsraad aan het begin van 2008 een belangrijke ontwikkeling zijn ter versterking van de greep die de landen van de regio hebben op hun eigen sociaal-economische ontplooiing en de ontwikkeling van een regionale infrastructuur, samenwerking op het vlak van justitie en politie, veiligheid en dergelijke.

Daarnaast is ook een modernisering van het politieke proces in de Westelijke Balkan noodzakelijk. De nadruk moet meer gaan liggen op de toekomst, terwijl op constructieve wijze dient te worden omgegaan met het woelige verleden. In het boek worden drie uitdagingen besproken: de bescherming van de rechten van minderheden in vormen van gedecentraliseerde overheden; het nastreven van rechtvaardigheid en verzoening met betrekking tot oorlogsmisdaden; en de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Ten aanzien van het tweede punt staat de EU momenteel voor de vraag hoe de voorwaarde van samenwerking met het

Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië te vertalen in een proces te versterking van Europese waarden in de hele regio. Hoewel het besluit van de Raad van de EU om de opening van toetredingsonderhandelingen met Kroatië uit te stellen (toeval of niet) werd gevolgd door de arrestatie en transfer van oud-generaal Gotovina naar Den Haag, bleek een vergelijkbaar besluit om onderhandelingen over een stabilisatie- en associatieakkoord met Servië te bevriezen tot overlevering van oud-generaal Mladić allerm minst effectief. Het falen om één enkele verdachte te arresteren en over te brengen naar Den Haag kan niet langer als argument worden gebruikt om de verdere ontwikkeling van een heel land in het stabilisatie- en associatieproces te blokkeren, althans niet voor wat betreft het sluiten van een stabilisatie- en associatieakkoord. In de fase die voorafgaat aan de toetredingsonderhandelingen zou de EU meer belang moeten hechten aan de bereidheid en pogingen van de nationale, lokale, rechterlijke, religieuze en pedagogische autoriteiten om de oorzaken en gevolgen van het verleden te onderzoeken en te bespreken. Recente berechtingen van oorlogsmisdadigers door Bosnische, Kroatische en Servische rechtbanken stemmen in deze context tot enig optimisme. De EU mag zich niet alleen laten leiden door de tunnelvisie van de Hoofdaanklager van het Joegoslavië-tribunaal.

De Europese Unie heeft op korte tijd heel wat bereikt. Terwijl het in de jaren negentig nog toekeek hoe de Balkan brandde, was het de VS, door middel van de NAVO, die het vuur bluste. Pas na afloop van de Kosovo-oorlog vond de EU haar stem om verder geweld in Zuidoost Europa een halt toe te roepen. De Unie nam economische en financiële sancties aan, bemiddelde vredesakkoorden, stuurde haar allereerste civiele en militaire operaties uit en overzag economische, juridische en administratieve hervormingen in de landen van de Westelijke Balkan. Maar ondanks het alomvattende karakter van haar acties wordt de strategie van de Unie jegens de Westelijke Balkan gekenmerkt door verwarring. Terwijl de EU de betrokken landen uitvoerig het hof maken in een poging om nauwere banden aan te gaan, schroefde ze tegelijkertijd haar financiële steun aan de regio terug. De EU riskeert de opbrengsten uit haar investeringen in de regio te verliezen. Ondanks de huidige malaise in het integratieproces en de moeilijkheden om overeenstemming te bereiken over institutionele hervormingen om de uitgebreide Unie beheersbaar te houden, mogen de EU-lidstaten er niet voor terugdeinzen om de landen van de Westelijke Balkan een realistisch toetredingsperspectief te bieden. In tegenstelling tot de nieuwe lidstaten van Centraal- en Oost-Europa vormt de Westelijke Balkan immers nog steeds een bedreiging voor de veiligheid in (Zuidoost) Europa. Nu met het zoeken naar een finale status voor Kosovo het vormingsproces van (natie-)staten in de Westelijke Balkan in een eindfase is aanbeland is het zaak om de regio als geheel voort te bewegen van het stadium van falende staten naar dat van kandidaatlidstaten voor de euro-atlantische organisaties. Alleen een intensieve poging gebaseerd op een strenge doch rechtvaardige toepassing van het conditionaliteitsbeginsel zal leiden tot de integratie

van de Westelijke Balkan in de Europese *mainstream*. Dit betekent dat de betrokken landen substantiële beloningen zullen krijgen bij het vervullen van strikte politieke, economische en juridische voorwaarden, maar dat zulke beloningen zullen worden ingehouden of verworvenheden zullen worden ingetrokken als zij in slecht gedrag vervallen. Een dergelijke strategie van 'strengte liefde' heeft niet alleen een praktische, maar ook een symbolische betekenis: als de landen van de Westelijke Balkan met succes worden geïntegreerd in de EU, dan zou daarmee een einde worden gemaakt aan de mogelijkheid van een heropflakking van de gewapende conflicten die zo typerend waren voor de recente geschiedenis van het Europese continent. Bovendien zou het 'ontmijnen' van de Balkan een uniek succes betekenen voor de Europese Unie in haar pogingen om een meer prominente rol te spelen op het internationale politieke toneel.

