



LES BALKANS

LECONS D'UN SIECLE DE TRAGEDIES

Mémoire de géopolitique

Du Lieutenant-colonel Benoît GARCIA

Dans le cadre du séminaire « Géopolitique des Balkans »

Directeur : M. L'Ambassadeur Georges Marie CHENU

Mars 2003

Balkans, Leçons d'un siècle de tragédies

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1^{ère} PARTIE:

1. 1 ENTRE HISTOIRE ET GEOGRAPHIE

1.2 REGARD SUR LA DECENNIE GUERRIERE

1.3 BILAN

2^{ème} PARTIE:

2.1 LES LECONS POUR L'EUROPE

2.1.1 Les contradictions européennes

2.1.2 Leçons pour l'UE

CONCLUSION

INTRODUCTION

Dix années de guerre en ex-Yougoslavie ont remis au goût du jour les vocables « Balkans » et « balkanisation ». A la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles, ces termes étaient synonymes, dans les pays occidentaux, de la violence politique, des conflits ethniques et de la fragmentation d'Etats qui ont marqué l'éclatement de l'empire ottoman et ce que l'on appelle la crise orientale. Au moment où la fin de la division bipolaire de l'Europe laissait entrevoir la possibilité d'un nouvel ordre de paix, les guerres de succession yougoslaves ont ramené la guerre en Europe et ont montré que les Balkans sont, à l'aube du troisième millénaire, la même "poudrière européenne" qu'un siècle auparavant.

Après avoir étudié l'impact de l'histoire et de la géographie sur les destinées balkaniques, nous regarderons le XXème siècle sous le prisme yougoslave.

Nous ferons le bilan des guerres balkaniques de la dernière décennie.

Nous tirerons les leçons de la décomposition yougoslave pour l'Europe et pour les institutions internationales.

1 ère PARTIE :

1. 1 ENTRE HISTOIRE ET GEOGRAPHIE

Bien que les Balkans fassent, sur le plan géographique, incontestablement partie du continent européen, leur histoire turbulente s'est soldée par de profondes divisions ethniques, religieuses, culturelles, économiques et politiques. La région – la Péninsule balkanique (Balkan Halbinsel) – porte même un nom fictif inventé au début du XIX^{ème} siècle par le géographe allemand August Zeune, dans le souci d'éviter des noms aussi politiquement incorrects que « partie européenne de la Turquie » ou « Turquie d'Europe ». August Zeune pensait à tort que les montagnes balkaniques de Bulgarie se situaient à la frontière septentrionale de cette région. Pendant la majeure partie de leur histoire, des limes romains au Rideau de fer du XX^{ème} siècle, les Balkans ont été une frontière entre des empires, des religions et des civilisations, que leurs peuples se sont efforcés de protéger au prix de nombreux conflits. Les guerres impériales dans les Balkans sont à l'origine, entre autres, des grandes migrations responsables de la répartition ethnique dans la péninsule : un territoire « tâché comme une peau de léopard » où les différentes influences religieuses et culturelles se sont traduites par le mélange du christianisme catholique et orthodoxe avec l'islam. Les animosités ethniques et religieuses en sont une autre conséquence. Les affrontements les plus graves des guerres de succession yougoslaves entre 1991 et 1999 ont eu lieu précisément dans les zones correspondant aux anciennes frontières impériales, comme dans la province de Krajina en Croatie, où, dès le XVII^{ème} siècle, l'empire des Habsbourg installa des réfugiés serbes en provenance de l'empire ottoman pour les protéger des incursions turques. De l'autre côté de la frontière, la Bosnie-Herzégovine, qui était sous administration militaire à l'époque

de l'empire ottoman, joua un rôle similaire. Le conflit ethnique et territorial le plus grave dans les Balkans – au Kosovo-Metohija – dérive des différends entre les Albanais, qui se sont convertis à l'islam au XVI^{ème} siècle et sont devenus un instrument du pouvoir ottoman ainsi que des nations chrétiennes voisines.

Les guerres de libération et les révolutions nationales dans les Balkans au début du XIX^{ème} siècle se sont heurtées aux projets nationaux des peuples balkaniques, alors que les interventions des grandes puissances les empêchaient toutes d'atteindre les frontières ethniques ou d'exercer une hégémonie dans la région. C'est la raison pour laquelle, dans les Balkans, le XX^{ème} siècle a commencé et s'est terminé avec des guerres ethniques, faisant de la péninsule la « poudrière européenne », avec tout son cortège de stéréotypes négatifs à l'Occident. Au total, sept guerres ont eu lieu dans les Balkans pendant le XX^{ème} siècle : la première et la seconde guerres balkaniques, la Première Guerre mondiale, la guerre gréco-turque, la Seconde Guerre mondiale, la guerre civile en Grèce et une série de guerres de succession yougoslaves dans les années 90. L'argument le plus fréquemment invoqué pour expliquer ces guerres dans les Balkans a été les « questions nationales non résolues », leur objectif étant la création d'Etats-nations, c'est-à-dire d'Etats homogènes du point de vue ethnique, qui s'étendraient à tout le territoire ethnique d'une nation. Les programmes nationaux de la plupart des peuples des Balkans ont reconnu l'idée d'un Etat-nation "ethnique" ou d'un "grand" Etat-nation, fondé sur des droits "historiques" ou "nationaux".

A cet égard, il n'y a pas de différence substantielle entre les nationalismes serbe, croate, albanais ou d'un autre pays des Balkans. Les efforts entrepris pour concrétiser ces ambitions dans une région géographiquement limitée et très hétérogène sur les plans ethnique, culturel et religieux ont inévitablement conduit à des conflits ethniques et territoriaux et à des migrations involontaires massives, notamment à "l'échange de population" et à la "purification ethnique". En plus des conflits ethniques, le principe d'Etat-nation a créé des

mini-Etats économiquement non viables, qui sont devenus plus ou moins rapidement les bastions de régimes autoritaires et de politiques étrangères cherchant à modifier les frontières. Après la Première Guerre mondiale, les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne ont dressé une nouvelle carte politique des Balkans dans le souci de mettre fin aux conflits ethniques et territoriaux et d'inclure la région dans un nouvel ordre international en Europe. Il y avait au total six Etats sur cette carte, dont cinq étaient des Etats-nations, et le sixième – la Yougoslavie – une communauté multiethnique de Slaves du sud. Le système d'Etats instauré à Versailles pour les Balkans a été révisé après la Seconde Guerre mondiale, cette fois avec la participation de l'URSS, et il est resté en vigueur jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle. Cette continuité peut être mise sur le compte de l'équilibre de la puissance entre l'est et l'ouest dans la région, qui comprenait deux membres de l'OTAN (Grèce et Turquie), deux Etats du Pacte de Varsovie (Roumanie et Bulgarie), ainsi qu'une Yougoslavie non alignée et une Albanie isolée, qui jouaient le rôle de "tampons stratégiques" entre les blocs.

Les conflits nationaux de l'Europe du Sud-Est, gelés par la guerre froide et le système de blocs, se sont ravivés de manière extrêmement violente, avec davantage de protagonistes en 1989, lors de l'éclatement de l'ordre bipolaire qui avait régné sur le continent.

1.2 REGARD SUR LA DECENNIE GUERRIERE

1991

En juin, les assemblées de Slovénie et de Croatie décident de l'indépendance de ces deux unités fédérales. Les instances slovènes commencent à recouvrer les compétences de l'Etat fédéral. Les dirigeants politiques yougoslaves décident alors de faire intervenir l'armée. La

guerre entre la défense territoriale slovène et l'armée fédérale est brève et entrecoupée de trêves où les victimes sont plus nombreuses que durant les combats.

Epilogue : les Slovènes déclarent dix victimes, et l'armée yougoslave reconnaît avoir perdu 40 soldats et officiers. L'Armée yougoslave se retire de la Slovénie. Les autochtones fêtent la victoire et leur nouveau héros : Janez Jansa.

La fièvre autonomiste gagne la Croatie après une série de graves incidents à Plitivice, Borovo, Selo, etc. Tudjman forme une garde nationale et Anton Tus quitte l'armée yougoslave pour en devenir le chef. Commencent alors les attaques contre les casernes. L'armée yougoslave se retire vers les régions habitées par les Serbes. "L'automne sanglant" se terminera par la chute de la ville de Vukovar que les Croates appellent depuis "le Stalingrad croate". Le drame s'achèvera cette année-là par une division de la Croatie en deux parties. Les enclaves serbes porteront le nom de République Srpska Krajina. Arrivent enfin les casques bleus de l'ONU qui seront disposés selon le principe des taches d'encre.

Le 25 décembre 1991, le Vatican puis l'Allemagne sont les premiers à reconnaître l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie. Les autres pays européens suivent leur exemple alors que les Etats-Unis s'abstiennent.

1992

A peine les passions de la guerre se sont-elles calmées en Croatie, que c'est au tour de la Bosnie de s'embraser. Les Etats-Unis, et toute la communauté internationale, reconnaissent la souveraineté de la Bosnie-Herzégovine.

Les chefs des Serbes de Bosnie se déplacent de la ville de Sarajevo à sa banlieue, Pale. Les soldats de l'armée yougoslave meurent dans les rues de Sarajevo. C'est le début d'une sanglante guerre ethnique entre les Serbes, les Musulmans et les Croates. La ville de Sarajevo

est assiégée par les Serbes et les foyers de guerre éclatent le long des rivières Drina, Una, Vrbas et Bosna.

Avec la guerre en Bosnie, l'ancienne Yougoslavie n'existe plus. La Serbie et le Monténégro forment la République Fédérative de Yougoslavie. L'armée yougoslave se retire pacifiquement de la Macédoine. L'ONU émet des sanctions à l'égard du nouvel Etat yougoslave car celui-ci aide les Serbes en Croatie et en Bosnie. Slobodan Milosevic nomme Milan Panic, homme d'affaires américain, Premier ministre et l'écrivain Dobrica Cosic devient chef de l'Etat. Quelques mois plus tard, il les obligera à quitter leurs fonctions.

1993

L'année 1993 est marquée par de vaines négociations de paix qui, pour l'essentiel, se tiennent à Genève. Différents plans se succèdent. Les négociateurs sont l'Américain Cyrus Vance et le Britannique David Owen - Vance sera ensuite remplacé par le Norvégien Torvald Stoltenberg. Tous les foyers de guerre en Croatie et en Bosnie demeurent "actifs", avec des confrontations sanglantes entre Croates et Musulmans en Bosnie. Les Serbes accordent leur aide aux Croates.

1994

Les premiers conflits entre Slobodan Milosevic et les dirigeants serbes de Bosnie voient le jour. Milosevic introduit le blocus sur la Drina puisque Radovan Karadzic n'a pas accepté le plan "Vance-Oven" . En même temps, couve un nouveau conflit entre Karadzic et Mladic.

1995

C'est une année essentielle pour le dénouement de la crise à l'Ouest de la Drina. Dans les opérations "Eclair" en mai et "Tempête" en août, les forces croates chassent presque toute la population serbe de la Slavonie occidentale et de la Krajina de Knin. Les forces croato-musulmanes ont conquis, en automne, la plus grande partie des anciens territoires serbes en Bosnie occidentale.

Vient alors la conférence de Dayton, une base militaire américaine où Slobodan Milosevic, Franjo Tudjman et Alija Izetbegovic signent un nouvel accord sous le regard des Américains. La guerre cesse.

1996

C'est la première année de paix dans l'ancienne Yougoslavie après cinq ans de guerre. Les sanctions à l'encontre de la RFY sont abolies. Elle peut désormais participer aux compétitions sportives internationales et accueillir les avions des compagnies étrangères. Les liens avec le reste du monde et l'environnement immédiat sont renoués. Le journal "New York Times" qui avait décrit Milosevic comme "Le boucher des Balkans" considère désormais le dirigeant serbe comme un "facteur irremplaçable de paix dans les Balkans."

1997

La première partie de l'année, les différents protagonistes demeurent fidèles aux engagements de Dayton. Pour la seconde moitié, l'Armée de la libération du Kosovo, l'UÇK, s'impose sur la scène politique. Ibrahim Rugova et d'autres hommes politiques albanais du Kosovo considèrent que l'UÇK est "une création de la police serbe." Les représentants de l'UÇK font alors leur première apparition publique le 29 novembre 1997, en habits militaires. C'est le

début des affrontements au Kosovo. Les premières victimes ne sont pas seulement des policiers et des soldats. Il s'agit de civils et notamment d'enfants.

1998

L'UÇK renforce ses activités terroristes en visant tout ce qui représente "le pouvoir serbe". L'armée et la police répondent et la communauté internationale s'oppose à une utilisation exagérée de la force.

Au mois d'octobre, après une des nombreuses visites de Richard Holbrooke à Milosevic, la communauté internationale adresse sa première menace directe : le bombardement aérien ! L'intervention militaire internationale devient une épée de Damoclès.

1999

Au mois de mars, après l'échec des négociations à Rambouillet, l'intervention de l'OTAN devient une réalité. Les forces aériennes de l'OTAN bombardent la Yougoslavie pendant 78 jours. Au Kosovo, on assiste à une guerre véritable entre l'UÇK et l'armée et la police serbe. L'OTAN envisage même une opération au sol mais cette solution n'est pas mise en oeuvre grâce à l'instigation de Tchernomirdyn-Ahtisaari et à la signature d'un accord à Kumanovo - Macédoine. L'armée et la police serbes se retirent du Kosovo pour laisser place aux troupes de l'OTAN.

2000

Encore une année de guerres. Une "petite guerre" est menée au Sud de la Serbie où des extrémistes albanais essaient de "libérer" une région qu'ils appellent "Kosovo de l'Est." Leur

action est empêchée, non seulement par des moyens militaires, mais surtout par une activité diplomatique intense de la part du nouveau pouvoir serbe.

2001

La Macédoine était la dernière des anciennes républiques yougoslaves (hormis le Monténégro) qui jusqu'à présent n'avait pas connu d'affrontements sur son territoire. C'est désormais chose faite. Après le retour au calme dans le Sud de la Serbie, les extrémistes albanais ont transporté le conflit en Macédoine. Le pays a longtemps fait preuve de beaucoup de patience en recherchant une solution pacifique. Stabilisation grâce à l'Otan puis l'UE.

1.3 BILAN

Jusqu'à présent, cinq Etats ont été créés sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie :

~ La Slovénie : il s'agit d'un Etat mono ethnique qui, en dépit de sa grande stabilité économique, éprouve des difficultés à se rapprocher de l'Union européenne. Il faut dire que des lois restrictives ne permettent pas aux étrangers de posséder de l'immobilier dans le pays. A noter que les anciens communistes sont toujours au pouvoir;

~ La Croatie : c'est aujourd'hui un Etat mono ethnique qui compte moins d'habitants qu'il n'en avait en 1991. Après les années Tudjman, le pays est en proie à des affaires de corruption. Les libéraux (les nationalistes) et les sociaux-démocrates se partagent le pouvoir;

~ La Bosnie : depuis les accords de Dayton, cet Etat est composé de deux entités. Le pays est sous tutelle internationale. Son autonomie économique serait difficile sans une aide importante de l'étranger;

~ La Macédoine : le nom de cet Etat n'est toujours pas reconnu par la communauté internationale. Il s'appelle officiellement FYROM, ancienne république yougoslave de Macédoine. Son destin et sa survie semblent être l'objet d'un grave enjeu politique;

~ La Yougoslavie : Une fédération trop fragile que le Monténégro est en train de quitter et une partie de son territoire (le Kosovo) est un protectorat international. Le pays est appauvri économiquement. Il souffre de trop nombreuses affaires et d'un isolement prolongé d'avec le reste du monde. Les dirigeants actuels n'ont pas participé à l'ancien gouvernement marxiste. Cependant, au niveau fédéral, ils coopèrent avec les anciennes communistes. Il n'est pas exclu que de nouveaux Etats apparaissent sur le territoire de l'ancienne Yougoslavie !

Cartes

Formation de la première Yougoslavie



La Bosnie



2ème PARTIE:

2.1 LES LECONS POUR L'EUROPE

Plus de deux ans de guerre et d'atrocités en ex-Yougoslavie, impliquant près de vingt millions d'Européens sur un territoire à deux heures d'avion de Bruxelles, disent d'abord deux évidences : la fin de la guerre froide signifie pour l'Europe le début des guerres réelles ; la sécurité collective en Europe n'existe simplement pas.

Il y a bientôt un siècle, un attentat à Sarajevo initiait une guerre mondiale ; aujourd'hui la destruction de Sarajevo signifie la destruction de Sarajevo. Pendant quarante ans, une agression communiste contre n'importe quel pays européen aurait pu impliquer l'escalade nucléaire planétaire ; aujourd'hui, un dirigeant communiste croit pouvoir avaler des pans entiers d'Etats dûment reconnus par la Communauté internationale, impunément ou presque. Certes, ces deux références historiques n'ont rien d'identique et n'impliquent aucune nostalgie d'un ordre ancien - qu'il fût pré-démocratique ou post-Yalta. Elles illustrent pourtant, a contrario, l'énorme discontinuité stratégique présente aujourd'hui sur le territoire européen, où les zones de guerre peuvent cohabiter avec des zones de paix dans une relative étanchéité. Le différentiel de sécurité augmente en effet au fur et à mesure que l'on voyage d'ouest en est et au sud du continent : Londres peut être perçue comme étant plus en sécurité que Bonn, Paris plus que Rome, et celles-ci beaucoup plus que Varsovie, Budapest ou Sofia.

Il n'aura donc fallu que six mois à M. Milosevic pour détruire l'illusion d'un système de sécurité collective universelle que la guerre du Golfe était censée instaurer comme alternative au système des blocs de la guerre froide.

2.1.1 Les contradictions européennes

Ces contradictions ont été remarquablement analysées au niveau de la Communauté européenne. Rappelons-en les principales circonvolutions. Pour la solution politique d'une part, la position initiale est le maintien de la Fédération yougoslave (Accords de Brioni - juillet 1991) : près de huit mois plus tard, à la suite de la Conférence de La Haye et de la reconnaissance probable des Républiques slovène et croate, la Communauté européenne, suivie bientôt par la communauté internationale, enterre la Fédération et reconnaît - avec les aléas que l'on sait pour la Macédoine - l'existence de trois sur cinq nouveaux Etats. Les conséquences d'une telle reconnaissance étaient pourtant parfaitement prévisibles et prévues. Dans une lettre aux Douze le 10 décembre 1991, le Secrétaire général de l'ONU reprenait l'argument sur les risques d'escalade de la guerre à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine. Toutefois, comme le notera plus tard M. Kissinger, "avec les meilleures intentions du monde, les démocraties occidentales ont rendu le probable inévitable". Une évolution similaire se dessine à l'été 1993 pour la Bosnie, où la solution unitaire et confédérale du plan Vance-Owen est de facto abandonnée dans les couloirs de Genève par le nouveau plan Owen-Stoltenberg, même si, en droit, chacun s'acharne à en maintenir la légitimité rhétorique. Sur le plan des principes d'autre part, la communauté internationale réaffirme sans discontinuer le refus du fait accompli et de la modification des frontières par la force : à l'été 1993, tout le monde est prêt à reconnaître le fait accompli serbe et croate en Bosnie. En réalité, le principe ne pourra être sauvé que si la victime elle-même en assume la trahison : n'est-ce pas de M. Izetbegovitch que l'on attend le salut, si lui-même accepte le fait accompli et reconnaît la légitimité des modifications de frontières imposées par les forces serbes et croates à sa République ? Quant à la méthode enfin, les Occidentaux en avaient choisi deux qu'ils n'ont cessé de renier dans les faits tout en les maintenant dans le discours. Ce fut d'abord la médiation et l'impartialité dans la conduite des négociations, qui supposent en effet le dialogue avec toutes les parties et le

refus de désigner l'agresseur : or, dès novembre 1991, les premières sanctions économiques s'appliquent à la Serbie-Monténégro contre laquelle les Occidentaux utiliseront ensuite le chapitre 7 de la charte, précisément axé sur la coercition, tout en prétendant maintenir leur rôle de médiateur et en refusant de dénoncer nommément l'agresseur. En août 1992, présidant la Conférence de Londres, le Premier ministre John Major avait pourtant reconnu "qu'on ne peut compter sur la bonne volonté des parties, on a besoin de pressions". En vain. Ce fut aussi le refus de l'intervention militaire ("ne pas ajouter la guerre à la guerre", selon l'expression de François Mitterrand), ce qui n'empêchera, par exemple, ni la résolution sur l'interdiction du survol de l'espace aérien bosniaque (816) ni celle autorisant les opérations aériennes de protection des casques bleus à Sarajevo et des zones de sécurité (836). Par le biais de l'humanitaire et du maintien de la paix, près de 24 000 casques bleus ont été déployés en ex-Yougoslavie, dont maintes analyses ont déjà souligné le rôle paradoxal: leur présence permettait indirectement de rendre impossible toute opération coercitive de grande ampleur contre la Serbie, mais elle exposait également à un risque d'engrenage militaire réel, comme ce fut le cas en Somalie. Au total, la stratégie occidentale pourra se targuer de trois réussites : la préservation de l'unité européenne et de la coopération russo-américaine, la non-extension du conflit, la protection humanitaire de centaines de milliers de civils (mais avec les contradictions que l'on sait). Tous les autres objectifs auront été ou enterrés, ou modifiés au jour le jour.

Ce qui est vrai collectivement des Occidentaux, qu'ils agissent dans le cadre de l'OTAN ou de la Communauté européenne, l'est également pour chacun d'entre eux : la Grande-Bretagne, qui craignait le plus l'engrenage du maintien de la paix, a déployé plus de 2 000 hommes en ex-Yougoslavie. La France - la plus hostile à une politique anti-serbe - a dû reconnaître l'évidence et forcer le trait à l'ONU des sanctions contre les Serbes de Bosnie. Les Etats-Unis, mis à part le refus de toute extension du conflit à la péninsule balkanique, n'ont

jamais défini de politique cohérente à l'égard de l'ex-Yougoslavie, mais se sont vus contraints d'embrasser chacune des contradictions de leurs partenaires sans aider à en résoudre aucune.

Alors pourquoi ? Pourquoi et comment une telle incohérence de la stratégie occidentale ?

La première explication est de conjoncture. Toute période de transition exige une certaine dose de génie pour que les critères de l'analyse ne retardent pas de dix ans sur l'accélération des événements historiques. Il faut croire que ce génie a manqué. Déjà le phénomène Gorbatchev mit du temps à s'imposer dans les chancelleries occidentales comme autre chose qu'une énième ruse de la raison diplomatique soviétique. Un même décalage s'observa pour le phénomène Eltsine ou pour l'unité allemande. C'est ainsi que la Communauté européenne en était encore à négocier avec le premier ministre yougoslave, Ante Markovic, des séries de carottes et de bâtons économiques (printemps-été 1991), alors que la rupture du consensus fédéral était consommée le 23 juin par les Slovènes et les Croates. L'accord de coopération économique ne sera d'ailleurs dénoncé par les Douze que six mois plus tard. Ce décalage entre une approche économique pour une crise politico-militaire se doublera-t-il in fine d'un second décalage entre une stratégie à court terme pour un ébranlement majeur de l'équilibre balkanique ? Piégée par la conjoncture, la Yougoslavie s'est également retrouvée coincée entre l'URSS et Maastricht. Une grande partie de l'attitude occidentale initiale à l'égard de Belgrade s'explique en effet par la hantise d'une répétition générale en Union soviétique de l'effondrement yougoslave, et nul n'était prêt à donner aux Russes un message d'intervention militaire occidentale possible. Du côté européen, le succès du traité de Maastricht était également une priorité absolue ; or les Grecs, jusqu'au dernier moment, ont fait dépendre leur signature d'une abstention des Douze sur la reconnaissance de la Macédoine.

D'autres raisons sont structurellement liées aux carences du droit international tel que l'ONU l'a codifié et imposé. Celui-ci ne reconnaît, et c'est une tautologie, que les relations internationales. Au mois de novembre 1991, lorsqu'elle dénonce son accord de coopération et de commerce, la Communauté est obligée de le faire avec la Yougoslavie puisque aucune des républiques n'a encore été reconnue, et il faudra toutes les subtilités de la diplomatie pour en exclure ensuite, par des "mesures compensatoires", toutes les républiques sauf la Serbie-Monténégro. L'article 2-7 de la charte des Nations unies sur la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat paralyse. Il explique en partie la réticence initiale de l'ONU à s'impliquer outre mesure dans ce qui n'est pas tout à fait une guerre civile et pas encore une guerre inter-étatique. Cette tradition juridique peut également rendre compte de l'empressement de la diplomatie allemande et des républiques elles-mêmes pour la reconnaissance internationale de la Croatie et de la Slovénie (elle devait permettre de sortir de l'ambiguïté pour réintégrer des schémas étatiques connus) et témoigne aussi de leurs illusions (un Etat reconnu n'est pas forcément un Etat défendu). Non que ces carences du droit international soient nouvelles : la SDN en avait déjà fait les frais. Les timides avancées, notamment du droit d'ingérence ou du devoir d'assistance, expérimentées pour les Kurdes puis en Somalie, n'ont été depuis ni aisées ni consensuelles.

Tout a été dit également sur la non-existence juridique des minorités, coincées entre les droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. La question des minorités relève en effet d'un vide politique directement fonction de ce statut sacro-saint des Etats-nations dans le droit international. Valoriser ceux-ci comme seuls acteurs légitimes revient soit à marginaliser les droits de celles-là, soit à les contraindre à sauter le pas de la revendication indépendantiste. C'est précisément cet engrenage qui a fonctionné en ex-Yougoslavie. Lorsque la Commission Badinter rend ses conclusions sur la reconnaissance des républiques de l'ex-Fédération, le 11 janvier 1992, elle les fonde à la fois sur le droit des

peuples à l'autodétermination (Slovénie, Croatie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine) et sur les droits civiques des minorités (Serbes de Croatie - Albanais du Kosovo). Les premières se voient reconnaître un droit - conditionnel certes - à l'indépendance nationale et à la reconnaissance internationale; les secondes doivent attendre de l'Etat-hôte le respect des conventions internationales sur les droits de l'homme et des minorités. Les Serbes de Croatie, puis de Bosnie, refuseront cette logique minoritaire et réclameront l'égalité de traitement des peuples, même si, en l'occurrence, leur revendication sécessionniste se fondait sur des concepts racistes absolument en contradiction cette fois avec le droit international.

Du droit aux principes, il n'y a qu'un pas et une même incomplétude. La communauté internationale en fit la douloureuse expérience en ex-Yougoslavie, et répugne d'ailleurs jusqu'à ce jour à en tirer les conséquences : avec celle d'Helsinki, la charte de Paris, solennellement signée en novembre 1990, reste encore considérée aujourd'hui comme la Bible des principes démocratiques censés assurer la stabilité de la nouvelle grande Europe. Ne sont-ce pas pourtant les deux piliers majeurs d'Helsinki - le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et l'intégrité territoriale des Etats - qui se sont révélés contradictoires, voire incompatibles, dès lors que la glaciation Est-Ouest volait en éclat, dès lors que l'unité allemande était acquise ? Le problème de l'ex-RDA avait en effet concentré presque à lui seul et justifié, pendant quarante ans, la problématique de l'autodétermination sur la scène européenne, sans que des contradictions n'en viennent ternir, pour les Occidentaux, la valeur et la justice. Que l'URSS ait obtenu à Helsinki, en 1973, un correctif sur l'intégrité territoriale des Etats n'amena jamais les démocraties à valoriser ce principe au détriment du droit du peuple allemand. Mieux encore, l'autodétermination allemande supposait la disparition - certes pacifique - de l'Etat de RDA et de sa frontière occidentale, et c'est bien la raison pour laquelle l'Ouest n'avait admis comme principe, à Helsinki, que l'inviolabilité des frontières et non leur intangibilité.

Or, sitôt l'unité allemande obtenue et achevée dans les règles, les démocraties occidentales découvrent l'incohérence et la relativité. Le droit à l'autodétermination est reconnu à certains peuples et pas à d'autres : les Kurdes, les Albanais du Kosovo, les Serbes de Bosnie et de Croatie passent après l'intégrité territoriale de la Turquie, de l'Irak, de la Syrie et de l'Iran pour les premiers, de la Serbie, de la Croatie et de la Bosnie pour les autres. Pour d'excellentes raisons sans doute au regard des impératifs de stabilité stratégique, mais avec des chances bien inégales de succès s'agissant notamment de la viabilité d'un Kosovo intégré à la Serbie. Naguère perçus à l'Ouest comme universels, absolus, inconditionnels, les principes d'Helsinki se révèlent de plus en plus arbitraires, sélectifs, négociables donc, car potentiellement déstabilisateurs : parce qu'il suppose une finalité sécessionniste, le droit des peuples ne peut plus être à la base des politiques occidentales, sauf à accepter le morcellement infinitésimal de la carte européenne ; mais parce qu'il ne s'agit plus de régler des relations inter-étatiques comme du temps de la guerre froide, mais de gérer l'écroulement et la partition des Etats existants, l'inviolabilité des frontières, comme leur intangibilité, s'avèrent elles-mêmes largement artificielles. Déboussolées par la perte de leur repère communiste, les démocraties occidentales finiront par trahir elles-mêmes leurs propres principes. La Commission Badinter a plaidé pour la reconnaissance de la Macédoine dès qu'elle satisferait aux conditions de démocratie et de respect des droits de l'homme, et a souhaité suspendre la reconnaissance de la Croatie, suspecte de violation des droits des minorités serbes : la Communauté européenne, suivie bientôt par les Etats-Unis et l'ONU elle-même, a décidé exactement l'inverse.

A ce stade, les raisons de l'impuissance tiennent moins aux carences du droit ou aux contradictions des principes, qu'à une crise profonde des démocraties elles-mêmes. On savait déjà que le temps politique est une de leur faiblesse constitutive. Parce que leurs gouvernements sont de courte durée et périodiquement éjectables, les démocraties échouent

souvent à oser une politique qui dépasse le jour le jour des crises. Ce fut le cas en Yougoslavie, où l'ensemble des démocraties occidentales - une fois évacuée l'illusion d'une solution globale en juillet 1991 - se sont abstenues de trop de stratégie globale à long terme : chacun savait que, même accepté par toutes les parties au conflit, le découpage du plan Vance-Owen ne tiendrait pas forcément plus d'une génération ; nul n'ignorait non plus les ambiguïtés des zones protégées en Bosnie dont certains ont pu dire qu'elles ressembleraient à des "bandes de Gaza" en Europe ; tous les responsables du dossier soupçonnaient également qu'un jour ou l'autre il faudrait bien définir en commun quel type de Serbie est, ou non, acceptable en Europe. Mais la gestion de la crise bosniaque s'en tient pour l'heure à la crise elle-même, et l'on croise les doigts. Cette stratégie du court terme n'a connu qu'une exception: l'interdiction de toute extension du conflit à la péninsule balkanique. Cet objectif, essentiellement d'ailleurs défini et proclamé par les Américains, qui finirent pour ce faire par déployer 300 hommes en Macédoine, reste à ce jour le seul élément de stratégie globale occidentale. En deçà de ce seuil d'intolérable stratégique, les démocraties naviguent à vue.

Mais la crise yougoslave révèle aussi, au-delà de ces faiblesses structurelles des démocraties, une autre crise, morale celle-ci, et autrement plus insaisissable. Pour parodier un célèbre et trop prophétique roman, c'est davantage de "confusion des sentiments" démocratiques dont il s'agit que de lâcheté ou de démission - si souvent dénoncées dans la presse et qui n'en sont en réalité que des effets. Il est vrai que rien n'est simple dans les Balkans, que tous, Serbes, Croates, Bosniaques ont commis des atrocités, que chacun avait sa dose de bonnes raisons d'agir comme il le fit. Mais tout ne se vaut pas en belle et bonne conscience européenne.

Or il existe un tournant dans la crise yougoslave que les démocraties ont raté, volontairement ou non : entre mai et juillet 1992, avec les bombardements sur Sarajevo et Dubrovnik, l'apologie de la purification ethnique par certains leaders serbes, puis la

découverte des camps de concentration en Bosnie, la guerre change d'ampleur, de rationalité, de nature. A défaut d'une menace commune ou d'un intérêt commun de sécurité, la Yougoslavie aurait pu alors représenter un enjeu politique majeur de défense du modèle démocratique occidental. Le refus de voir triompher, dans le nouvel ordre européen, les réminiscences les plus condamnables de la purification ethnique ou d'un nationalisme racial à la fois expansionniste et "expulsionniste", aurait pu être un élément suffisamment partagé pour fédérer une politique commune d'interdiction de la Barbarie en Europe. Ce ne fut pas le cas. La vérité du conflit yougoslave est que nos démocraties sont suffisamment en crise avec elles-mêmes pour ne plus savoir faire la différence entre le gérable et l'inacceptable, Serbie comprise. Non que la *realpolitik* n'ait pas son mot à dire en matière de guerre et de paix, bien au contraire : mais quand certains prétendent au nom de la stabilité stratégique négocier, pour chaque crise, nos principes avec nos intérêts - la stabilité étant plus vitale que la morale - n'est-ce pas, *mutatis mutandis*, au nom d'une confusion des valeurs du même ordre que celle qui fit dire aux pacifistes d'autrefois "plutôt rouges que morts" ? S'il est une leçon à retenir des échecs de Kissinger, n'est-ce pas en effet qu'à long terme, la seule *realpolitik* efficace et durable est celle qui s'accorde finalement avec la morale, au Vietnam, au Cambodge, en Palestine comme dans l'ex-Yougoslavie ? Pour avoir pêché par excès de vertu à l'origine du conflit - en refusant de cautionner un redécoupage national de frontières alors intérieures - les démocraties courent le risque désormais d'un excès d'indignité - en cautionnant le fait violemment accompli. Au-delà de toute morale, au nom de leurs propres intérêts stratégiques, les Occidentaux n'auraient-ils pas dû conclure surtout qu'un certain degré de barbarie était incompatible à terme avec la sécurité de l'Europe démocratique ?

On objectera la guerre du Golfe comme un solide démenti à cette paralysie occidentale. Certes, mais la guerre anti-irakienne gardait ceci de traditionnel qu'elle s'identifiait à la sanction d'un ennemi, sinon déclaré, du moins unanimement identifié. Rien de

tel en ex-Yougoslavie. Aucun ennemi, aucune juste cause ne sont apparus avec suffisamment d'évidence. La répugnance à user de la force s'est trouvée amplifiée, voire justifiée à l'ONU, par la difficulté à en personnaliser le mobile. En proclamant sans ambiguïté que tout était possible dans la stratégie occidentale sauf le recours à la force armée, les démocraties ont ainsi ruiné la notion même de dissuasion et se sont privées de toute chance de réussite : il ne sert à rien de reconnaître un Etat sans lui reconnaître le droit de légitime défense; il est inutile de condamner verbalement la violation des frontières par la force si l'on n'est pas prêt à sanctionner militairement le responsable de ces violations ; il est illusoire d'espérer dissuader les agressions potentielles en Europe ou ailleurs, si l'on considère le recours à la force comme une alternative ultime à des pressions diplomatiques qui auraient échoué, et non comme une condition même de la crédibilité de ces pressions et leur nécessaire complément.

Il a fallu la Kosovo pour enfin réveiller les démocraties.

Avec la crise du Kosovo, comme déjà après 1991 en Croatie et en Bosnie, la guerre frappe sauvagement au cœur même de l'Europe géographique. Jusque là, l'Europe politique était restée bien timide. Elle avait laissé détruire Vukovar, massacrer des milliers de non-Serbes à Srebrenica, et Sarajevo soutenir un siège épuisant : au Kosovo même, privé par Belgrade de son autonomie depuis 1989, les démocraties européennes — France incluse — n'ont guère soutenu, et le mot est faible, les courageux efforts d'Ibrahim Rugova et des démocrates kosovars, pour maintenir une société civile, une administration parallèle, des médias, une vie culturelle. L'Europe ne s'était un peu impliquée que tardivement et subsidiairement, avec les 2000 observateurs de l'OSCE envoyés en application des accords Holbrooke-Milosevic et retirés dès l'échec des négociations de Rambouillet, en février-mars 1999.

Avec les frappes aériennes, c'est l'OTAN mi-américaine mi-européenne qui mène le jeu. L'Europe est-elle capable de prendre chez elle une initiative politique qui lui soit propre ?

L'Europe, c'est-à-dire en fait l'Union européenne, appuyée fortement sur ses quinze États membres, alors que l'OSCE n'est qu'une structure lourde, aux moyens faibles et à la compétence incertaine. La situation tragique du Kosovo saigné par l'épuration ethnique et l'exode massif des évacués, celle aussi de la Serbie rudement frappée, celle si précaire du Montenegro, n'exigeaient-elles pas que l'Union européenne soit capable de dépasser les ambitions économiques et financières de Maastricht (le Marché unique, les critères de convergence, l'euro), pour s'affirmer comme acteur politique ? Le champ d'initiative lui était largement ouvert. Très influencée par les conceptions militaires américaines, la stratégie de l'OTAN a privilégié une "utopie de la guerre technologique" comme arme absolue, méta-humaine, dont l'originalité est de faire essentiellement des victimes civiles; elle a laissé en arrière l'indispensable offensive politique contre Milosevic qui tombera plus sous l'action de son peuple que sous l'action des bombes à "dégâts collatéraux limités"...

C'est l'ONU plus que l'Europe qui s'est impliqué dans la stabilisation au Kosovo. Ce qui pose le problème des responsabilités économiques de l'Union européenne en Europe centrale et orientale, et avant tout dans les pays de l'ex-Yougoslavie qu'il faudra reconstruire quand la paix y sera revenue. On commence à parler d'un "Plan Marshall" pour la Bosnie, pour le Kosovo, pour la Serbie que les frappes ont ravagée et qui doit revenir à la démocratie et non être "renvoyée à 1389" ; et aussi pour leurs voisins, Macédoine, Albanie, Bulgarie. La référence historique est américaine mais c'est l'Union européenne qui en supportera le coût immense, à elle seule ; les États-Unis ont été clairs à ce sujet. Ici, et l'Europe doit regarder en face cette dure réalité, ce n'est pas seulement "l'après-Kosovo" dont il faudra assumer le fardeau, mais tout "l'après-Mur". C'est seulement à ce prix que l'Europe existera comme projet historique, de l'Atlantique à la Vistule, aux Carpathes et aux Balkans. Faute d'affronter cette charge, elle laisserait subsister à ses portes d'immenses poches de misères, aigries et exigeantes...

Ce n'est pas tant, finalement, le spectre de l'ethno-nationalisme à l'Est qui menace aujourd'hui l'ordre européen que l'incapacité des démocraties à en définir les degrés simultanés de légitimité et d'inacceptabilité. Personne n'obligera jamais les peuples à vivre ensemble s'ils refusent de le faire jusqu'à en mourir. Aucune loi ni morale n'empêcheront les nations de fonder, dans l'histoire, la géographie et la religion, leur sentiment d'appartenance commune. Ni le nationalisme, ni même l'identification religieuse ne sont donc condamnables a priori - comme l'est en revanche le passage à la violence et aux idéologies racistes pour en assurer la victoire. Cette distinction ne relève pas du dilemme : faite suffisamment tôt, elle aurait évité à la communauté internationale de cautionner l'Etat racial comme une norme licite pour l'avenir européen. Certes, parce que le monde n'est pas un concert irénique de démocraties vertueuses, il existe bien une tension entre l'ordre et la liberté, entre le souci d'une stabilité stratégique et le respect de l'autonomie des peuples. Pendant quarante ans, l'équilibre de la terreur nucléaire l'avait gelée en Europe, la philosophie des droits de l'homme et de la CSCE cherchant seulement - et avec raison - à en atténuer les effets. La fin du communisme revitalise très normalement ce conflit séculaire entre l'éthique et le stratégique, mais en accroissant considérablement la marge de manœuvre et la liberté d'action des démocraties.

2.1.2 Leçons pour l'UE

Les discussions informelles sur la partie politique du Traité sur l'Union européenne débutent, au milieu de 1990, dans un environnement international dont le bouleversement essentiel et ultime semble être la chute du mur de Berlin et la perspective d'unification allemande. Moins de deux ans plus tard, en février 1992, le Traité est signé dans un contexte stratégique encore plus radicalement différent : l'Allemagne est unie, la guerre du Golfe a eu lieu, la guerre de succession yougoslave a commencé, l'URSS a disparu. Autant dire que les

préoccupations et les divergences de vues des négociateurs de Maastricht, et notamment du titre V sur la PESC, ne sont plus forcément celles des acteurs européens d'aujourd'hui. Et inversement, que les évolutions récentes du théâtre européen soulèvent des dilemmes et des problématiques qui auraient semblé surréalistes aux négociateurs de 1990. A l'époque par exemple, le débat sur la défense européenne était encore affaire de rhétorique et de confrontations de grandes visions antagoniques sur l'avenir européen ; la concurrence éventuelle entre l'OTAN et l'UEO reposait sur une conception très traditionnelle des politiques de défense, où l'usage de la force militaire était surtout fonction d'une menace massive sur les intérêts vitaux ; l'idée même que l'ONU pourrait intervenir directement dans les affaires de sécurité européenne aurait semblé incongrue. Trois ans plus tard, la relation entre l'ONU et les organisations de défense telles l'OTAN ou l'UEO, les ambiguïtés de la gestion des crises et du maintien de la paix, la protection quotidienne des quelque 12 000 soldats européens effectivement déployés en ex-Yougoslavie, sont devenues le pain et le calvaire quotidiens des chancelleries occidentales.

La crise yougoslave laissera d'abord des marques profondes sur la rationalité même d'une politique européenne commune en matière de sécurité et de défense. A l'origine, les uns défendaient une version instrumentale des organisations de défense, censées répondre à des menaces ou des contraintes extérieures communes et bien définies : à l'échelle européenne, ces menaces étaient considérées soit comme inexistantes après 1989 soit, de toute façon, déjà couvertes par l'institution OTAN. Placer la rationalité d'une défense commune à l'extérieur des Douze permettait ainsi de conclure à sa relative inutilité. Pour les autres, cette rationalité était avant tout politique et inhérente à la dynamique communautaire elle-même : avec ou sans menaces communes, l'intégration européenne devait logiquement s'étendre à la sphère politico-militaire, sauf à devenir schizophrène ou disparaître. Britanniques et Français notamment s'affrontent sur ces positions. L' intégration européenne marque le pas depuis

Maastricht, et la Communauté et l'UEO se sont empêtrées dans la guerre yougoslave, en la gérant sans vraiment l'assumer, en y étant présentes sans en être vraiment responsables, en y trouvant autant de raisons de renoncer que de construire une PESC digne de ce nom. Il est vrai que la Yougoslavie était une guerre réelle et non un exercice de style diplomatique. Il est vrai dès lors que, face à de telles contraintes, l'élaboration d'une PESC et, a fortiori, d'une défense commune devenait également une opération à risques réels.

Mais parce que ces risques restaient limités et différents de l'un à l'autre des partenaires européens, c'est toute la relation entre souveraineté nationale et défense commune qui se trouvaient dès lors modifiée. La menace collective soviétique avait pu créer pendant quarante ans un réflexe de réponse commune. A risques partiels et différents, réponses européennes partielles et divergentes. Le danger existentiel partagé à Douze et à Seize était fédérateur. Le retour à une sécurité relative a joué au contraire dans le sens de la dispersion et de la division. Un certain degré de nationalisme, autrement dit le renforcement des intérêts nationaux dans les critères de décision, est donc redevenu normal dans les politiques de sécurité européennes. Confrontés aux crises yougoslaves, les partenaires européens ont réagi chacun en fonction d'intérêts, d'analyses et de réflexes particuliers. Certes, la relative cacophonie occidentale à l'égard de Belgrade - à base de pressions allemandes pour la reconnaissance rapide de la Croatie et de la Slovénie en décembre 1991, ou de vetos grecs à la reconnaissance de la Macédoine - fut et reste encore déplorable. Mais ce serait un abus de langage d'en conclure à une crise des relations intra-européennes. Il existe en fait un trait d'union entre tous les pays européens, qu'ils partagent d'ailleurs avec l'Amérique : le retour du réflexe national au détriment des solidarités communes. Si crise il y eut, ce fut plutôt celle de l'éthique démocratique dans son ensemble que de la solidarité euro-américaine ou intra-européenne elle-même. Encore une fois, cet ingrédient national dans les politiques européennes de sécurité est une conséquence logique et normale de la disparition de la guerre

froide. L'intégrer comme une des données à partir desquelles élaborer une défense commune deviendra dès lors une nécessité. Ne serait-ce que pour cette raison, il est peu probable que l'organisation future des forces européennes duplique les arrangements et le modèle otaniens. Toutefois, si une dose de jeu national est acceptable entre Européens, trop de divergences nationales serait à l'inverse catastrophique. C'est entre ces extrêmes que les relations inter-européennes devront trouver leur juste équilibre. Sauf à poser l'hypothèse d'une résurgence un jour des menaces globales et collectives, la politique commune sera donc davantage affaire de volontarisme européen que d'automatisme contractuel (improbable) ou de réflexe commun contre des menaces majeures communes (inexistantes). Partant, elle sera donc plus fragile, plus aléatoire, mais sans doute aussi plus nécessaire que jamais, ne serait-ce que pour éviter cette dérive extrême que serait la juxtaposition de 15 puis 25 nationalismes.

La guerre yougoslave ne sera pas non plus sans conséquences sur le contenu et la mise en œuvre d'une politique de sécurité et de défense commune. En réalité, elle n'a fait que confirmer les nouvelles priorités de la défense après la disparition de la menace collective : moins d'urgence pour les tâches de sanctuarisation des territoires, réduction du rôle dissuasif global des armes nucléaires, priorité accrue pour l'exportation, chez les autres, d'un minimum de stabilité. Ce renversement de tendances implique autant de révisions stratégiques que de véritables révolutions psychologiques pour l'ensemble des pays européens. Les rôles traditionnellement dévolus aux institutions de défense et aux forces armées nationales en sont directement affectés. Les premières, qu'il s'agisse de l'OTAN ou de l'UEO, ont été conçues comme des alliances d'autodéfense des pays membres. Les secondes furent préparées, structurées, planifiées et, pour la plupart, intégrées sous un haut commandement américain, en vue de cette mission unique. Or désormais, la politique de prévention ou de gestion des crises extérieures l'emporte sur l'interdiction militaire d'une éventuelle agression, alors que les traités de défense existants n'impliquent aucun engagement contractuel pour des tâches communes

de gestion des crises. Dans la perspective de son rôle d'organisme militaire de la future Union, l'UEO a du ainsi s'adapter : en juin 1992, au Conseil ministériel de Petersberg, les pays membres décidèrent qu'ils pourraient, le cas échéant, agir dans des opérations de maintien de la paix sous l'autorité politique de la CSCE ou de l'ONU. Ce premier pas permit ainsi, dès le mois de juillet suivant, la contribution collective des pays membres de l'UEO aux opérations d'embargo décidées par l'ONU contre la Serbie-Monténégro. Toutefois, cette adaptation de l'UEO reste un acte politique doublement conditionnel (au consensus des pays membres et au cas par cas des crises elles-mêmes). Elle n'induit en aucun cas un engagement permanent des Européens à gérer les crises périphériques, ni une automaticité collective de leur engagement au service des Nations unies.

Mais les conditions d'une action militaire commune ne se limitent pas aux seules réserves institutionnelles. Face à des opérations de type yougoslave, les membres de l'UE ont redécouvert, chacun, leurs propres contraintes spécifiques : la RFA est bien sûr exemplaire d'un pays aux forces armées gênées par une contrainte constitutionnelle, mais elle est loin d'être le seul pays à problème au sein d'une future défense européenne commune. L'Italie, la Grèce et la Turquie, pour des raisons historiques ou stratégiques différentes, et toutes trois en tant que pays voisins de l'ex-Yougoslavie, se sont vu dénier la possibilité d'une présence militaire en Bosnie. En extrapolant ces cas précis, il est douteux donc que la RFA, même sans problème constitutionnel, ait pu envoyer des troupes en Bosnie-Herzégovine. En outre, si la pratique devait se confirmer d'une non-intervention d'un pays limitrophe d'une zone de crise, un certain nombre d'Européens seront à l'avenir presque toujours paralysés. L'évidence reste que, tous ensemble ou à plus forte raison séparément, les membres de l'UE ne sont pas encore aujourd'hui à la mesure des exigences militaires du maintien de la paix.

Mais la crise yougoslave témoigne surtout que la décision du recours à la force militaire - pour d'autres raisons que la légitime défense individuelle ou collective - peut

échapper aux cadres proprement européens pour être transférée à l'ONU. Cette troisième conséquence est fondamentale : en l'absence de menace sur les intérêts vitaux, de quel droit mobiliser les forces militaires pour des interventions extérieures risquées, sinon celui d'une autorité internationale consensuelle ? Tous les gouvernements démocratiques ont souhaité en effet agir en Yougoslavie en réponse à un mandat de l'ONU : parce que celle-ci continue (jusqu'à l'aventure irakienne des faucons américains) d'une part à représenter l'espoir ou l'illusion d'une nouvelle coopération internationale post-communiste ; parce que l'autorité de l'ONU permet d'autre part de court-circuiter ou de masquer d'éventuelles réticences de politique intérieure dans chacun de nos pays ; parce que cette allégeance enfin à l'autorité des Nations unies est supposée emprunte de vertus pédagogiques à l'égard notamment de la Russie, que nul ne souhaite voir utiliser unilatéralement ses forces armées pour défendre les quelque 25 millions de Russes hors de Russie. Pour la première fois de son histoire, l'ONU a donc géré une crise grave en Europe continentale. Or cette implication de l'ONU dans la sécurité européenne n'est pas sans conséquences pour la dynamique même de l'Union.

Sur le plan de la décision, le primat de l'ONU, pour mandater des opérations de maintien de la paix, a relativisé d'abord l'autonomie de décision de l'UE postulée par le traité d'Union. Certes, chronologiquement, l'intervention de l'ONU en Yougoslavie résulte d'une décision politique des Douze. C'est en effet en septembre 1991, à la suite de la conférence de La Haye, que le Secrétaire général de l'ONU accepta la proposition européenne d'inscrire la crise yougoslave à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Une fois effectué le transfert d'autorité politique du cadre européen au cadre onusien, la Communauté s'est retrouvée au second plan des décisions. Le paradoxe est frappant : au moment même où les Européens pouvaient accéder, via l'Union, au statut d'acteur-décideur en matière de sécurité, un cadre prioritaire de décision leur échappa. Même si le consensus se trouvait demain entre les membres de l'Union européenne de pour faire la guerre en Europe, ils ne passeraient sans

doute pas à l'acte sans l'aval des Nations unies. (Un raisonnement valable également pour l'OTAN). Autrement dit, le transfert à l'ONU donne de facto à trois non-membres de la Communauté - les Russes, les Américains et les Chinois - et au groupe des membres non permanents du Conseil de sécurité un droit de regard et de veto sur d'éventuelles décisions européennes communes en matière de sécurité.

Simultanément, le primat de l'ONU pour les opérations de gestion des crises perturbe l'égalité de principe entre les membres de la Communauté. Entre la France et la Grande-Bretagne d'un côté - membres permanents du Conseil de Sécurité - et les dix autres pays membres de l'autre, le différentiel de pouvoir risque d'apparaître de plus en plus flagrant, conflictuel, inacceptable et incompatible avec la politique commune de l'Union. C'est ainsi que la résolution 836 de l'ONU instituant les zones de sécurité en Bosnie donna lieu à un début de crise européenne : négocié à trois (Etats-Unis, France, Grande-Bretagne) avec les Russes, l'accord dit de Washington fut refusé par les Allemands, puis par d'autres pays membres, et il ne faudra pas moins qu'un sommet Mitterrand-Kohl à Beaune, le 1er juin 1993, pour rallier la RFA, et après elle les autres voix européennes réticentes. Autrement dit, l'implication de l'ONU pourrait signifier pour l'Union européenne davantage de désaccords, de ressentiments croisés, et moins d'autonomie de décision qu'initialement prévu.

Sur le plan de l'exécution militaire des mandats de l'ONU, trois distorsions sont devenues également évidentes. Le lien politique, postulé par l'article J.4.2 du traité de Maastricht entre l'UEO et l'Union, reste tout d'abord aléatoire : certaines décisions du Conseil de l'UEO se relient directement à une demande du Conseil européen (protection de Mostar par exemple) ; mais d'autres - pour la mise en œuvre de l'embargo sur l'Adriatique ou pour son renforcement sur le Danube (820), ont été prises dans la plus grande autonomie par rapport à la Communauté européenne, puis à l'Union européenne, et uniquement en référence aux mandats de l'ONU. L'UEO pourrait ainsi décider de se mettre au service de l'ONU avant de ou

sans devenir l'instance de mise en œuvre de la PESC. Cette instrumentalisation de l'UEO au service de l'ONU comporte d'ailleurs un second risque : celui de transformer juridiquement cette organisation de défense européenne en organisation régionale telle que le chapitre VIII de la charte les définit, avec toutes les implications de l'article 53-1 sur la subordination politique envers le Conseil de sécurité qu'implique un tel statut. C'est d'ailleurs pour conjurer ce risque que les pays membres de l'UEO, et de l'OTAN, ont tenu jusqu'à ce jour à justifier leurs interventions collectives pour le compte de l'ONU par référence plutôt à l'article 48-2 de la charte et non au chapitre VIII. Mais ce ne fut pas sans débat. Une troisième distorsion s'est enfin manifestée dans la notion même d'action commune : une action collective implique-t-elle le seul consensus politique de tous, ou suppose-t-elle aussi la participation matérielle de tous les membres d'une organisation de défense ?

Bien évidemment, ces conséquences de l'implication de l'ONU sur l'UE et l'UEO ne sont pas définitives. Ainsi, nul ne sait si le schéma retenu pour la gestion de l'ex-Yougoslavie servira de précédent pour les autres crises européennes possibles. L'ONU gérerait-elle par exemple une crise en Moldavie ? Le voudra-t-elle, quand on connaît les réticences du Secrétaire général, la pauvreté de l'Organisation, la multiplicité des crises dans le tiers monde et l'incapacité de l'ONU à gérer tous les malheurs du monde présents ou à venir ? Si l'implication de l'ONU dans la sécurité européenne devait être un accident et non une norme permanente du futur, les leçons de la crise yougoslave sur l'UE et l'UEO n'auront donc qu'une pertinence relative.

Les relations intra-européennes ont également subi le contrecoup de la crise yougoslave. L'axe franco-allemand tint bon dans les premiers mois du conflit : à la mi-août 1991, une proposition franco-allemande fut avancée pour déployer une force d'interposition entre Serbes et Croates, en Croatie même, dans le cadre de l'UEO. Elle se heurta à l'opposition immédiate des Britanniques qui connaissent d'expérience, et plus que d'autres, la complexité

des engagements militaires dans les Balkans mais qui, surtout, tirent des exemples irlandais et chypriote une leçon d'extrême réserve devant les opérations d'interposition, sans parler des divergences traditionnelles franco-britanniques sur le rôle de l'UEO comme embryon d'une défense européenne. L'affaire tourna court : le Conseil européen du 19 septembre 1991 demanda simplement à l'UEO d'élaborer des plans pour une éventuelle opération de maintien de la paix et se tourna vers les Nations unies pour gérer le conflit. A partir d'octobre 1991 et de l'entrée en scène de l'ONU, l'axe franco-britannique va cependant devenir prépondérant et l'Allemagne jouera les rôles successifs du cavalier seul, puis du grand absent. La reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie fut d'abord en effet l'occasion d'une mini-crise entre Bonn et ses partenaires européens entre décembre 1991 et janvier 1992. Cette différence allemande laissera d'ailleurs des traces profondes : en mai 1993, le secrétaire d'Etat américain Warren Christopher accusera encore l'Allemagne d'avoir, par son intransigeance sur la Croatie, précipité la guerre généralisée en ex-Yougoslavie. Toutefois, à partir de janvier 1992, la RFA adoptera plutôt une attitude de retrait et de profil bas diplomatique -en raison notamment de son propre débat constitutionnel sur la participation de l'Allemagne à des opérations militaires extérieures - au bénéfice du couple franco-britannique. La Grèce prit ensuite le relais des perturbateurs européens, d'abord par son veto catégorique à la reconnaissance de la Macédoine (qui satisfaisait pourtant aux critères de la Commission Badinter davantage que la Croatie), ensuite par son ambiguïté à l'égard de Belgrade : en juillet 1993, une vice-présidente de l'Assemblée de la CSCE, Ritt Bjerregaard, accusait nommément Athènes de violer l'embargo et demandait son exclusion de la Communauté européenne.

De ces péripéties intra-européennes, trois conclusions méritent d'être retenues. Les membres de l'UE ont d'une part réussi à préserver malgré tout une unité relative de leurs positions sur l'affaire yougoslave : aucune partie au conflit n'a pu jouer directement un Européen contre les autres et cette cohésion communautaire fut sans aucun doute bénéfique

face aux risques d'extension du conflit à l'ensemble des Balkans, voire de l'Europe centrale. Ce succès étant posé, reste bien sûr à en apprécier la valeur : certains se féliciteront que la dynamique d'Union ait prévalu sur des divergences nationales pourtant sérieuses ; d'autres s'inquiéteront plutôt de ce que cette politique européenne commune fut à base du plus petit ingrédient possible : celui de la démission, de l'indifférence à courte vue pour un conflit qu'aucun des Douze ne considéra jamais comme l'enjeu majeur pour la sécurité et l'éthique démocratique.

D'autres enfin ajouteront que, en dépit peut-être des intentions initiales, le résultat de la politique des Douze et de l'ensemble de la communauté internationale s'est avéré relativement pro-serbe, avec tout le mélange de réminiscences historiques, de valorisation des Etats-nations, de défiance à l'égard des minorités nationales, de partialité chrétienne et de hantise d'une implosion de la Fédération de Russie que cela suppose.

La troisième conclusion concerne le partenaire allemand. La Yougoslavie fut en effet une crise dont la gestion militaire a dû se passer - jusqu'à ce jour - de contributions américaines et allemandes importantes, soit de deux des pays les plus essentiels pour la sécurité européenne. Certes, la diplomatie allemande ne s'est pas fait faute d'exploiter les incertitudes européennes pour imposer, à la fin de 1991, une reconnaissance précipitée de la Croatie et de la Slovénie. Mais cette détermination initiale ne peut masquer les contraintes puissantes qui entravent encore la politique allemande et, avec elle, l'affirmation crédible d'une politique européenne commune. Il n'est donc pas surprenant que le débat sur la place de l'Allemagne au Conseil de sécurité de l'ONU coïncide de plus en plus avec les débats sur la construction européenne et sur la réforme de l'Alliance atlantique : de leurs solutions dépendent en effet le pouvoir futur de décision et d'intervention militaire de l'Allemagne unie, et donc de l'Union européenne.

CONCLUSION

A l'image de la guerre yougoslave, les conclusions ne peuvent à ce stade qu'être contradictoires et l'avenir d'une défense européenne ambivalent. Plus les instabilités augmentent à leur périphérie, plus les Européens risquent d'une part de se montrer prudents, minimalistes dans leur approche commune des risques et des coups à prendre, nationalistes dans la hiérarchisation de leurs intérêts de sécurité et enclins, finalement, à transférer à "d'autres" la responsabilité de la gestion des crises européennes. Au risque de l'inexistence pure et simple de l'Europe, si le partage des tâches devait être au bout du compte que les grands risques (nucléaire-Russie) restent l'apanage de l'Amérique et de l'OTAN, et les moindres risques le fardeau commun de la communauté internationale, c'est-à-dire de personne.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	page 3
1 ^{ère} PARTIE:	
1. 1 ENTRE HISTOIRE ET GEOGRAPHIE	page 4
1.2 REGARD SUR LA DECENNIE GUERRIERE	page 6
1.3 BILAN	page 11
CARTES	pages 13 et 14
2 ^{ème} PARTIE:	
2.1 LES LECONS POUR L'EUROPE	page 15
2.1.1 Les contradictions européennes	page 16
2.1.2 Leçons pour l'UE	page 26
CONCLUSION	page 36

BIBLIOGRAPHIE

Livres:

CASTELLAN Georges, Histoire des Balkans.

GARDE Paul, Vie et mort de la Yougoslavie.

STEINBERG James, The role of European Institutions in security after the cold war, some lessons from Yugoslavia.

STARK Hans, Les Balkans, le retour de la guerre en Europe.

CVIJIC Johan, La péninsule balkanique: géographie humaine.

FOUCHER Michel, La République européenne entre histoires et géographies.

Articles:

KRASTEV Ivan, "De-Balkanising the Balkans: What Priorities?", The international Spectator, N°3, 2000.

Etudes:

STIFTUNG Bertelsmann, "The Balkans and New European Responsibilities ", document stratégique présenté à la réunion spéciale du groupe « The Club of Three and the Balkans », 29-30 juin 2000.

GLENNY Misha, The Balkans, 1804-1999, Nationalism, War and the Great Powers, Granta Books, Londres, 1999.