

---

# La politique américaine et l'affaire yougoslave

---

Paul-Marie de La Gorce

**Devant l'impuissance de l'Europe, du monde musulman et de Moscou, quel rôle jouent les Etats-Unis dans le conflit qui secoue l'ex-Yougoslavie?**

C'est au mois de mars 1991, quelques semaines à peine après la guerre du Golfe, que le président George Bush prit une première initiative à l'égard de la crise yougoslave. Il écrivit alors au Premier ministre fédéral, Ante Markovic, que les Etats-Unis souhaitaient que soient accélérées les réformes en vue de restaurer en Yougoslavie les libertés publiques et le capitalisme, mais qu'il souhaitait aussi le maintien de l'unité de la Fédération yougoslave. A cette date, en effet, celle-ci se trouvait déjà menacée par l'essor des mouvements nationalistes et particularistes, plus ou moins favorables à la sécession des républiques membres de la Fédération, et les anciens partis communistes, ayant changé de nom, avaient repris à leur compte les revendications nationales autant qu'ils l'avaient pu. En Slovénie, par exemple, le président Kutchan, principal personnage de la section slovène de la Ligue des communistes, avait pris la tête du mouvement séparatiste, rompant avec le dernier Congrès de la Ligue et entraînant à sa suite les communistes croates. En Croatie, justement, c'est un

ancien officier général et hiérarque de la Ligue des communistes, Franjo Tudjman, qui avait fondé le parti nationaliste HDZ et, vainqueur aux élections, s'était installé au pouvoir. En Bosnie-Herzégovine, les deux partis inter-communautaires s'étaient effondrés aux élections de l'année précédente, la communauté croate votant en masse pour la filiale locale du parti HDZ, la communauté serbe pour un mouvement favorable au rattachement avec la Serbie, la communauté musulmane pour le parti SDA dirigé par Alija Izetbegovic, auteur du programme intitulé: *Pour un Etat islamique*, sur lequel il avait fait campagne. Autant dire que la Fédération risquait l'éclatement au moment même où le gouvernement fédéral d'Ante Markovic menait avec de remarquables succès une politique d'assainissement économique et financier et de lutte contre l'inflation catastrophique des années précédentes, avec l'aide des institutions internationales et de la Communauté européenne.

En cette année 1991, la politique américaine s'orientait donc, en principe, vers un soutien affiché au maintien de la Fédération yougoslave. C'était aussi le cas des politiques française et britannique, et naturellement aussi de la politique soviétique en ce temps où Mikhaïl Gorbatchev tentait de préserver l'unité de l'URSS. Le fait est, pourtant, que Washington, Londres et Paris ne songèrent pas à exercer alors une action commune, suffisamment pressante et constante pour maintenir en place une fédération qui risquait de se disloquer et dont tous ceux qui connaissaient l'histoire et la géographie de cette partie de l'Europe devaient savoir que son démembrement pourrait avoir de désastreuses conséquences. Rien d'effectif, en tout cas, ne suivit la lettre de George Bush au Premier ministre Markovic. Plusieurs observateurs américains ou européens crurent même remarquer que c'est seulement le 26 juin 1992 que le Conseil National de Sécurité, réunissant les principaux responsables de la politique étrangère et militaire des Etats-Unis, tint sa première séance sur l'affaire yougoslave. Il y avait alors un an que la Slovénie et la Croatie avaient proclamé leur indépendance et on pourrait en déduire que la politique américaine, décidément, ne s'y était pas intéressée. Les faits, cependant, ne correspondent pas exactement à cette interprétation. Ils révèlent, au contraire, que l'implication américaine dans la crise yougoslave se fit progressivement, par des gestes souvent discrets mais

toujours révélateurs. Après quoi, elle fut évidemment déterminante. Mais la question reste posée de savoir comment elle se manifesta, pour quelles raisons, dans quels buts et avec quels résultats.

---

## Dans l'attente de l'action des Européens

---

Nul doute qu'à l'origine l'Administration américaine, accaparée par les séquelles de la guerre du Golfe et pleinement engagée dans la mise en \_uvre de négociations pour le règlement du conflit israélo-arabe, ait songé qu'elle pourrait se décharger de la crise yougoslave sur les gouvernements d'Europe occidentale. Elle avait exprimé sa préférence pour le maintien de la Fédération et pensait pouvoir s'en tenir là. C'est dire que le comportement des gouvernements européens sera l'essentiel, durant cette première phase de la crise, mais aussi qu'il amènera les Etats-Unis à intervenir à leur tour, faute que les résultats obtenus les en dispensent. C'est dire, par conséquent, que la politique américaine ne peut s'expliquer sans un rappel des démarches européennes à l'occasion desquelles, comme on le verra, elle apparaît peu à peu et commence déjà à peser sur le cours de la crise.

Le 25 juin 1991, trois mois exactement après la lettre de George Bush à Ante Markovic, la Slovénie et la Croatie proclamaient leur indépendance. Or les douze chefs d'Etat ou de gouvernement de la Communauté européenne se réunirent les 29 et 30 à Bruxelles, principalement en vue d'accélérer les négociations pour une Union européenne économique et politique, qui devaient aboutir au traité de Maastricht. La Yougoslavie ne devait y être évoquée qu'à propos d'un accord conclu entre elle et la Communauté en matière de transports. Mais on vit tout-à-coup le chancelier allemand, Helmut Kohl, intervenir pour réclamer la reconnaissance immédiate des deux républiques qui venaient de faire sécession. Ce jour-là, François Mitterrand s'y opposa, évoquant le risque de désagrégation de plusieurs Etats et ralliant à son point de vue les autres participants. Mais cet épisode, à cette date, est d'une extrême importance pour la suite. Il montre que l'Allemagne fut aussitôt, sans hésitation et sans nuances,

favorable à la dislocation de la Yougoslavie. Ce ne sont pas les événements suivants qui l'ont déterminée ni, par exemple, les réactions aux violences qui se déchaînèrent en Bosnie ou en Croatie: c'est un parti-pris immédiat et résolu, traduisant clairement la volonté de démembrer définitivement l'ancienne Fédération yougoslave.

Dès ce moment, en tout cas, le problème se pose aux gouvernements européens de la conduite qu'ils doivent tenir. Trois de leurs ministres des Affaires étrangères se rendent sur place pour exhorter, en principe, les protagonistes de la crise à maintenir entre eux l'unité, même sous de nouvelles formes, et à progresser de concert vers "l'économie de marché". Mais il est déjà clair que l'Allemagne joue un autre jeu. Elle invoque alors le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en faveur des partisans slovènes et croates de la sécession — qu'elle refusera systématiquement ensuite aux Serbes de Croatie et de Bosnie. Elle s'oppose à la politique française qui cherche encore à sauver la Fédération yougoslave et, quand celle-ci semblera condamnée, voudrait que l'existence des nouveaux Etats indépendants ne soit reconnue que moyennant leur accord mutuel sur les frontières et le statut des minorités. Très vite, les discussions portèrent donc sur les conditions de passage à l'indépendance des républiques qui veulent faire sécession: c'est tout le débat qui va durer pendant l'été et l'automne 1991 alors que déjà la violence se répand en Slovénie et en Croatie.

Mais avec la violence se répand aussi le mensonge. Les dirigeants slovènes, le jour-même où ils proclamèrent leur indépendance, organisèrent la réception des journalistes occidentaux avant même qu'ait éclaté le moindre incident avec l'armée fédérale qu'ils voulaient déloger de ses positions habituelles sur les frontières. On leur remit même une bande où l'on voyait un char écraser une voiture sur une avenue, mais ce n'était pas en Slovénie mais à plusieurs centaines de kilomètres à l'est, en Croatie. Quelques jours plus tard, on faisait annoncer par plusieurs grands journaux européens que Ljubljana était bombardée alors que pas une seule bombe n'y avait été lancée. Dans ce climat, les pressions commençaient à s'exercer, plus nombreuses, en vue de la reconnaissance des républiques sécessionnistes.

Le pape Jean-Paul II écrivit même au chancelier Kohl pour que l'Allemagne et le Vatican les reconnaissent en même

temps. La réponse du chancelier fut d'abord négative tant il souhaitait ne pas se dissocier de la France, mais le ministre allemand des Affaires étrangères, Hans-Dietrich Gensher, finit par avertir le gouvernement français que la République Fédérale reconnaîtrait les nouveaux Etats, seule s'il le fallait, avant Noël. Un ami du chancelier, Gerd Bacher, servait alors d'intermédiaire entre l'Allemagne, la Slovénie et la Croatie. Il fut longtemps le collaborateur d'Alfons Dalma, ancien conseiller de Franz-Josef Strauss qui fut à l'ambassade de Croatie à Berlin, sous un autre nom, à l'époque de la guerre et de la dictature d'Ante Pavelitch.

Peu à peu, les positions évoluèrent. Les Français exigeaient jusqu'alors que la reconnaissance des nouveaux Etats soit précédée par un accord entre eux sur leurs frontières et leurs minorités. Mais la Commission présidée par Robert Badinter et chargée de juger la conformité des Constitutions des nouvelles républiques avec les exigences politiques et morales de la Communauté, en vint à renverser l'ordre des facteurs. Le texte sur lequel on se mit d'accord prévoyait en effet "le respect de l'inviolabilité de toutes les frontières, lesquelles ne pourront être modifiées que par des moyens pacifiques et par commun accord". C'est dire qu'il suffisait que les nouveaux Etats refusent de modifier leurs frontières pour que rien n'y soit changé: ils seront dès lors reconnus dans des limites héritées de l'ancienne Fédération, alors que tout le monde savait, ou devait savoir, que les Serbes de Croatie ne pouvaient imaginer être incorporés malgré eux à un Etat qui n'avait jamais existé qu'entre 1941 et 1944 et fit alors procéder à d'épouvantables massacres de Serbes. C'est pourtant sur cette base que l'accord se fit le 16 décembre 1991, les Etats voulant être reconnus devant se manifester avant le 23 décembre et leur reconnaissance devant intervenir le 15 janvier 1992. Il n'empêche que l'Allemagne tint à se distinguer: le chancelier Kohl déclara qu'il s'agissait d'un "grand succès allemand de politique extérieure" et fit savoir, le 19 décembre, sans tenir le moindre compte d'éventuelles remarques de la Commission Badinter, que la Slovénie et la Croatie seraient reconnues le 23.

C'est alors que la politique américaine va faire irruption dans la crise yougoslave. Elle ne s'est manifestée, durant les mois précédents, que de manière épisodique et discrète. La question de l'envoi d'une force d'interposition s'était déjà posée

et, par là, celle de l'organisme qui pourrait y présider. La CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) ayant elle-même manifesté son impuissance et son inactivité, on avait évoqué le rôle de l'UEO, dont les Français proposaient de se servir tandis que Néerlandais et Britanniques plaidaient pour un recours à l'OTAN, ce qui revenait déjà à faire indirectement appel aux Etats-Unis. La caution et le jugement de l'Organisation des Nations Unies, de toutes façons, seraient indispensables, ce qui conduisait aussi à s'adresser à l'Administration américaine. Celle-ci était donc amenée déjà à s'interroger sur les développements de la crise et à y prendre parti.

Le tournant décisif, à cet égard, fut l'affaire bosniaque. Le président Alija Izetbegovic avait, à son tour, demandé la reconnaissance de l'indépendance de son Etat à la veille de Noël. Jusqu'en octobre, il avait paru favoriser autant que possible le maintien de la Fédération tant il était clair que la sécession, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, provoquerait une crise interne dramatique entre les communautés qui s'y trouvaient. Mais celle de la Croatie et de la Slovénie, intervenue en juin, la rendait inévitable. Croates et Slovènes y voyaient évidemment un moyen de parachever la dislocation définitive de la Yougoslavie et la communauté croate de Bosnie y voyait, pour sa part, un moyen de préparer son rattachement futur à la Croatie elle-même.

Tout porte à croire qu'Alija Izetbegovic, de son côté, trouvait là l'occasion d'ouvrir enfin la voie à cet "Etat islamique" dont il avait conçu et défendu le projet. Au mois d'octobre, il fit donc adopter une déclaration de souveraineté par le Parlement bosniaque et, comme il était prévisible, les députés serbes avaient passionnément protesté et s'étaient retirés. Représentant un tiers de la population alors que les Musulmans en font 44% et les Croates 17%, ils n'entendaient naturellement pas s'incorporer à un Etat à prépondérance musulmane, qui n'avait jamais existé dans le passé et leur rappelait le souvenir des massacres du temps de l'Etat croate d'Ante Pavelitch, qui comprenait alors la Bosnie-Herzégovine. La décision prise par le Parlement représentait, de plus, une entorse majeure à la règle suivant laquelle aucune décision importante ne pouvait être prise sans l'accord des trois "parties constitutives" de la république. Le référendum organisé les 29 février et 1er mars 1992 donna très

logiquement 99,4% de "oui", mais avec 37% d'abstentions correspondant à l'opposition manifeste de toute la communauté serbe de Bosnie. Dès lors, dans la crise yougoslave, le pire était certain.

C'est alors, pourtant, que la politique américaine se manifesta. A Washington, on fit savoir très clairement aux Européens qu'il fallait reconnaître sans délais l'indépendance de la Bosnie. Les Etats-Unis, en effet, n'avaient pas imité la Communauté européenne au moment où celle-ci reconnut la Slovénie et la Croatie. On pouvait penser que, conscients des conséquences désastreuses du démembrement de la Fédération yougoslave, ils tarderaient le plus possible à le cautionner et plusieurs de leurs plus influents diplomates, tels que Warren Zimmerman, ancien ambassadeur à Belgrade, Brent Scowcroft, responsable du Conseil National de Sécurité, et Lawrence Eagleburger, sous-secrétaire d'Etat, y étaient notoirement hostiles. Mais, cette-fois, tout change. Le 10 mars 1992, le secrétaire d'Etat lui-même, James Baker, se rend à Bruxelles et demande officiellement aux ministres des Affaires étrangères européens de reconnaître sur le champ la Bosnie-Herzégovine, faute de quoi les Etats-Unis ne reconnaîtraient pas la Slovénie et la Croatie. Le 7 avril, il obtient satisfaction: la Bosnie-Herzégovine est reconnue par tous les Etats occidentaux et, bientôt, elle est admise aux Nations Unies plus vite qu'aucun Etat nouveau ne le fut jamais dans toute l'histoire de l'Organisation.

Dès ce moment, la politique américaine est, en quelque sorte, tracée à l'avance. Elle s'est mise dans l'engrenage qui conduit de la reconnaissance des nouveaux Etats à leur reconnaissance dans les frontières héritées des limites internes de l'ancienne Fédération et, de là, à l'affrontement avec les populations qui refusent d'être incorporées de force et contre leur gré dans ces nouveaux Etats. Sans doute cet engrenage n'était-il pas perçu dès l'origine dans tous ses prolongements: mais le risque en a été couru et les motivations de la politique américaine étaient donc assez fortes pour qu'on n'en tienne pas compte. Ce qui a déterminé d'abord l'abandon des positions initiales de George Bush en faveur du maintien de la Fédération yougoslave, c'est, à coup sûr, l'existence d'une forte communauté croate aux Etats-Unis: elle a joué le rôle d'un *lobby* dont l'efficacité fut

remarquable. Il s'y est ajouté l'influence considérable de l'Eglise catholique. Comme en témoigne la lettre adressée par le pape Jean-Paul\_II au chancelier Kohl, ainsi qu'en témoignera plus tard le ministre français des Affaires étrangères, Roland Dumas, au Colloque tenu à Craon-Campana, durant l'été 1993, le Vatican a clairement pris parti pour la sécession de la Slovénie et de la Croatie, c'est-à-dire pour l'émergence de deux nouveaux Etats catholiques. Sa diplomatie fut alors active auprès de nombreux gouvernements et ne fut certainement pas sans influence sur l'évolution de la politique américaine. Le rôle de l'Allemagne y a contribué également. On a vu qu'il fut, dès l'origine, clair et déterminant. Nul doute qu'il fut important aussi à Washington où l'Allemagne, en particulier sous l'Administration Bush, était considérée comme l'interlocuteur principal des Etats-Unis en Europe, auquel George Bush lui-même offrait "*the partnership in the leadership*". Tout montre en tout cas que, dans le cours ultérieur de la crise, Américains et Allemands se concertèrent et se conjuguèrent.

Mais un autre motif intervint pour les choix de la politique américaine et, en même temps, explique qu'ils aient été faits à propos de l'affaire bosniaque. Là, en effet, il s'agissait de reconnaître l'indépendance d'un Etat à prépondérance musulmane et qui bénéficia aussitôt de la sympathie de l'ensemble des Etats musulmans. En se portant au premier rang de ceux qui le reconnurent et exigèrent sa reconnaissance par la communauté internationale et son admission aux Nations Unies, le gouvernement américain faisait un choix politique et stratégique de grande portée. Moins d'un an après la fin de la guerre du Golfe, dont il savait combien elle avait soulevé d'opposition dans l'ensemble des populations du monde arabo-musulman, il donnait à celui-ci un gage de soutien et de sympathie. Il y consolidait ainsi son influence prépondérante, démontrée avec éclat par la coalition qu'il avait su réunir contre l'Irak. Par dessus tout, il trouvait là l'occasion de donner aux pays musulmans une satisfaction peu coûteuse pour lui alors même qu'il conservait, de toute évidence, son alliance privilégiée avec Israël.

Toutes les étapes ultérieures de la politique américaine découlent du choix fait à la fin de 1991 en faveur de l'indépendance bosniaque. On en connaît les principales. Le 27 mai 1992, une explosion devant une boulangerie de la rue

Vasa-Niskin, à Sarajevo, fit seize morts et plusieurs dizaines de blessés.

Le général canadien MacKenzie, commandant les casques bleus, en attribuait la responsabilité aux Musulmans, ce que confirmaient les services de renseignements britanniques et français. Plus tard, le diplomate hollandais, Wyjnaendts, représentant des Etats européens en Yougoslavie, très hostile à la Serbie, devait avouer qu'elle ne pouvait provenir des lignes serbes. Mais, avec l'appui de la plus grande partie de la presse internationale, les Etats-Unis entraînèrent le Conseil de sécurité de l'ONU à voter des sanctions massives, équivalant à un blocus total, contre la Serbie et le Monténégro. Le gouvernement américain laissa ensuite l'un de ses ressortissants d'origine serbe, Milan Panic, devenir Premier ministre à Belgrade mais sans lui accorder le moindre avantage ni la moindre concession, de sorte qu'il fut irrémédiablement battu à l'élection présidentielle suivante par Slobodan Milosevic. Après quoi il fallut se prononcer sur le plan Vance-Owen, présenté le 27 octobre et qui comportait un découpage de la Bosnie en sept à dix régions rattachées à un Etat fédéral aux prérogatives limitées. Les Serbes de Bosnie n'en voulaient pas puisqu'aucun de leurs objectifs ne serait atteint. Mais les Etats-Unis n'en voulaient pas davantage: George Bush, sur le point d'être battu à l'élection présidentielle de novembre, n'entendait pas se prononcer et, contre lui, Bill Clinton faisait campagne pour une intervention plus active en faveur des Bosniaques musulmans et dénonçait le plan de partage comme une atteinte à l'unité de la Bosnie. Les projets d'intervention militaire se firent alors plus précis. A Washington, on demanda en tout cas, très ouvertement, l'abrogation de l'embargo sur les ventes d'armes à la Bosnie-Herzégovine, qui permettrait d'équiper et de renforcer la milice musulmane. Devant le refus des Européens, qui craignaient pour la sécurité de leurs casques bleus sur place, on dressa alors des plans de frappe aérienne contre les positions serbes.

Un deuxième plan Vance-Owen, de partage de la Bosnie entre trois régions autonomes, avec une zone commune à Sarajevo, fut rejeté de justesse par le Parlement des Serbes de Bosnie mais approuvé par Milosevic. Ce fut l'occasion pour le gouvernement américain de proposer aux Européens un plan d'action baptisé *Lift and Strike* — lever l'embargo sur les armes à destination des Bosniaques et frapper les positions serbes, y

compris celles situées de l'autre côté de la Drina, sur le territoire de la Serbie elle-même. Il fut rejeté par les Européens qui expliquèrent qu'il n'était pas raisonnable de bombarder la Serbie alors qu'elle avait soutenu le dernier plan de paix.

Un nouveau plan fut alors conçu par David Owen et le successeur de Cyrus Vance, qui s'était retiré, le ministre norvégien Stoltenberg. Cette fois, la Serbie l'accepta, la Croatie l'accepta, les Serbes et les Croates de Bosnie l'acceptèrent. On crut même un instant que la plupart des dirigeants musulmans, y compris Izetbegovic, allaient l'accepter. Mais, de retour à Sarajevo, ils changèrent d'avis, soit qu'ils n'aient jamais eu l'intention réelle d'accepter le plan, soit à l'instigation du chef de leur Milice, le Général Delitch. La meilleure chance de la paix, sans doute, venait de passer.

Au début de janvier 1994, une autre occasion s'offrit de mettre fin au conflit. Elle provint d'une initiative française. Devant l'aggravation des combats autour des localités musulmanes isolées, le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, proposa une double initiative consistant en une forte pression militaire sur les Serbes pour qu'ils se retirent des abords des villes menacées, puis en une pression politique qui conduirait les Musulmans à se rallier à un plan voisin du plan Owen-Stoltenberg. Le gouvernement américain commença par refuser de s'engager dans cette voie. Puis il y consentit en contribuant à lancer un ultimatum qui devait provoquer le retrait des Serbes de vingt kilomètres autour de Sarajevo. L'intervention russe, expédiant plusieurs unités dans les quartiers les plus sensibles de la capitale bosniaque, en particulier ceux à population serbe, permit à l'ultimatum d'aboutir. Mais on s'aperçut alors que la diplomatie américaine ne s'inspirait nullement du schéma proposé par la France. Sous son égide, une négociation s'engagea entre Croates et Musulmans. Elle leur dicta, en réalité, les conditions d'un accord. Ils constitueraient une fédération à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine, qui recouvrirait jusqu'à 58% du territoire du pays. Et, de plus, cette fédération croato-musulmane serait confédérée avec la Croatie elle-même, ce qui garantirait, en pratique, le fait accompli sur le terrain, où, dans la partie croate de la Bosnie, la monnaie, le drapeau, les plaques d'immatriculation des voitures, les uniformes et, en réalité, les troupes elles-mêmes, étaient croates.

Du coup, l'échiquier de la crise yougoslave en fut

transformé. La coalition croato-musulmane qui, en provoquant la sécession de la Bosnie-Herzégovine, avait suscité la réaction serbe et engendré la première phase du conflit, était reconstituée. Il était mis fin à la conjugaison discrète des Serbes et des Croates contre les Musulmans dans la partie centrale de la Bosnie-Herzégovine. La politique américaine qui avait réussi ce retournement put alors entraîner ses partenaires européens à sa suite. L'Allemagne fut désormais associée au "groupe de contact" qui élaborait un nouveau plan de paix. Celui-ci prévoit, cette-fois, un partage territorial proche de celui du plan Owen-Stoltenberg, mais qui, par quelques modifications, en particulier le rattachement des Monts Ozren, peuplés de Serbes, à la zone musulmane, disloquait l'ensemble des territoires réservés à la partie serbe. Il s'en fallut de peu, pourtant, qu'un accord soit conclu. Le Parlement des Serbes de Bosnie demanda à être éclairé: en réalité il voulait qu'il soit publiquement établi que la zone serbe de Bosnie pourrait se confédérer avec la Serbie et le Monténégro, tout comme la Fédération croato-musulmane était confédérée avec la Croatie. Mais le "groupe de contact" ne voulait pas le proclamer officiellement bien que Russes et Français en aient donné officieusement l'assurance. C'en était assez pour que les Bosniaques serbes refusent le plan. Milosevic, une fois de plus, l'avait accepté et, le rapport des forces permit enfin à la diplomatie américaine d'enfoncer un coin entre lui et ses compatriotes de Bosnie. Le camp serbe paraissait enfin se désunir et c'est peut-être par là que la politique américaine allait atteindre son but.

Elle n'a pourtant ni contribué à rétablir la paix ni permis de concevoir un règlement qui réponde à la volonté des populations. Dans la crise yougoslave, elle s'est inspirée des intérêts politiques et stratégiques des Etats-Unis, de leurs relations avec les puissances européennes ou musulmanes: elle n'a pas tenu compte de toutes les données réelles de la crise elle-même.

**Paul Marie De La Gorce** est journaliste, écrivain et directeur de la revue *Défense Nationale*.