

L'Otan et le Kosovo

Paul-Marie de La Gorce

Rien de plus significatif du nouveau cours des relations internationales que le rôle central occupé par l'Otan dans la crise et la guerre du Kosovo. L'Organisation atlantique, politique et militaire, a pris, à cette occasion, toute sa dimension : elle est devenue l'actrice principale et même l'initiatrice du conflit militaire le plus grave que l'Europe ait connu depuis 1945. Du coup, elle a fait son entrée, avec un éclat particulier, dans l'histoire de l'après-guerre froide, marquant ainsi qu'elle s'était émancipée définitivement de ses propres origines pour se situer désormais dans le présent et le futur.

Durant des décennies, en effet, on a justifié l'existence de l'Alliance atlantique et de son Organisation militaire par la résistance qu'il fallait opposer à la menace, réelle ou supposée, venant de l'Est, au point qu'au moment de sa fondation, Raymond Aron avait écrit, en substance, que sa finalité était, au fond, sa propre disparition quand la menace dont elle était censée protéger les pays signataires se serait évanouie. Était-ce un excès d'indulgence ou de complaisance, ou bien, plus simplement, une formidable erreur ? On pourrait en discuter. Mais les événements ont tranché alors qu'on aurait pu croire que la fin de la guerre froide amènerait au moins certains des États membres de l'Otan à remettre en cause, sinon l'existence de l'Alliance atlantique elle-même, du moins ses structures politiques et militaires et à recouvrer ainsi plus de liberté d'appréciation et d'action ; rien de tel ne s'est produit. Il ne s'est trouvé, en France, qu'un ancien Premier ministre, un ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, quelques analystes indépendants pour le suggérer : rien d'autre. Rien non plus chez aucun des autres pays européens membres de l'Alliance. Au contraire, il y eut un consentement général pour le maintien de l'Otan telle qu'elle existait jusque-là. Les gouvernements euro-

péens eux-mêmes insistèrent pour que rien ne soit changé au système de commandement des forces atlantiques ni à l'organisation générale des forces placées sous son autorité et ont paru même regretter une trop forte réduction des effectifs américains sur le continent européen. De leur côté, les Etats-Unis, tout en diminuant de plus de la moitié le volume de leur présence militaire terrestre en Europe occidentale, marquèrent, sans la moindre hésitation, leur volonté d'assurer la pérennité de l'Alliance atlantique et de son organisation politique et militaire et d'en garder la direction. Au fond, tout s'est passé comme pour donner raison aux esprits plus critiques qui, loin de voir seulement l'Otan comme une force de résistance à l'Est, y voyaient aussi l'instrument de la prépondérance politique et stratégique des Etats-Unis sur cette partie du monde.

L'histoire de l'Otan depuis la fin de la guerre froide est tout aussi révélatrice. La diplomatie américaine s'est alors efforcée, non seulement de la maintenir et de conserver tous ses moyens d'action, mais d'étendre son champ d'action, hors des seules préoccupations de défense et de l'ancien cadre du conflit Est-Ouest, à la fois pour ses compétences et au-delà de l'aire géographique couverte par le traité de l'Atlantique nord. Ce dernier point était, depuis longtemps, l'enjeu de controverses permanentes entre les Etats-Unis et quelques-uns de leurs partenaires européens. La France, en particulier, se préoccupa, au moins jusqu'au milieu des années 80, de ne pas reporter dans d'autres parties du monde les structures et les préoccupations héritées de la guerre froide en Europe. C'est justement après la dislocation du camp de l'Est que la politique américaine allait parvenir à ses fins.

La première étape en fut le «Comité de coordination nord-atlantique», familièrement appelé «Cocona», qui devait réunir en un organisme commun les Etats membres de l'Alliance atlantique et ceux de l'ancien pacte de Varsovie. Cet organisme se révéla sans substance et sans prolongement mais, à l'origine, ses initiateurs, en particulier américains, n'hésitaient pas à dire que ce serait un forum où l'occasion s'offrirait de traiter, par exemple, de la crise tchécoslovaque, de la guerre civile en Géorgie, du conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, voire des tensions en Asie centrale. Et ce serait ainsi le cadre dans lequel l'Otan, sous l'égide des Etats-Unis, pourrait s'exprimer en bloc et, peut-être, agir. Sans doute était-ce trop demander à un organisme sans structures et sans but.

L'étape suivante fut, on s'en souvient, le pacte de stabilité conclu entre l'Otan et la Russie, qualifié parfois d'«acte fondateur» des relations nouvelles entre l'une et l'autre. Sa création fut célébrée comme un évé-

nement historique et sa signature entourée de beaucoup d'apparat : mais on n'allait pas tarder à en découvrir la vacuité. S'il était prévu que la Russie participerait aux délibérations des organismes politiques de l'Alliance, il était clair qu'en cas de besoin les Etats membres de l'Otan pourraient se réunir de leur côté et prendre leurs décisions comme ils le voulaient dans n'importe quelle crise, sans tenir le moindre compte des positions de la Russie, ou même contre ses intérêts. Mais c'était une nouvelle occasion de démontrer sa pérennité et son rôle dans les relations internationales, bien au-delà du terme de la guerre froide.

Plus concrètement, on franchit d'autres pas vers l'extension du rôle international et de la zone géographique d'action de l'Organisation atlantique. On y toucha de près à la faveur de la guerre du Golfe : quand on fit état, sans la moindre vraisemblance, d'une éventuelle action de l'Irak contre la Turquie, on invoqua les dispositions de l'Alliance atlantique et de son Organisation militaire pour décider le transfert sur les aérodromes turcs d'unités aériennes allemandes, belges et italiennes alors même qu'ils servaient de point de départ à l'aviation américaine pour ses raids contre le territoire irakien. Cette fois, l'affaire n'alla pas plus loin. Mais il en fut tout autrement à l'occasion de l'affaire de Bosnie. Le tournant décisif fut pris quand l'Organisation des Nations unies décida de confier à l'Otan la mise en application de certaines de ses résolutions. Peut-être n'en a-t-on pas alors mesuré la portée. Cette fois, la Communauté internationale tout entière, incarnée par l'Onu, organisation qui n'a aucune limite de durée, loin d'en appliquer la charte qui prévoit pourtant qu'elle peut constituer des états-majors et mettre sur pied des forces pour faire appliquer ses décisions, décidait de s'en remettre à une alliance dont la durée est, en principe, limitée et qui a son propre système de commandement et ses propres structures militaires. L'Otan devenait ainsi le « bras armé » de l'Onu. Est-il besoin de dire que, par la suite, elle accomplit sa mission selon ses propres règles, qu'elle fonctionna naturellement sous l'autorité du commandement américain en Europe - c'est-à-dire, indirectement, du président des Etats-Unis - et qu'elle cessa, en pratique, de se référer aux Nations unies ?

Ce rappel des épisodes successifs de l'existence et du développement de l'Otan depuis la fin de la guerre froide n'a lui-même pour but que de mettre en perspective son rôle dans la crise et la guerre du Kosovo. En cette occasion, il apparut qu'elle pouvait agir de sa propre initiative, avec ses propres moyens, en fonction de buts définis par elle-même en un point crucial des relations internationales. Comme on le sait, la crise

du Kosovo n'a pris toute son acuité qu'après la signature des accords de Dayton sur le statut de la Bosnie-Herzégovine. C'est durant les années 1997 et 1998 que l'UCK, l'organisation qui, dans la communauté albanaise, était favorable à la lutte armée, prit son essor et devint la force politique et militaire principale de la province. On n'évoquera pas ici les raisons de son développement, les aides extérieures qu'elle a reçues, sa compétition avec le mouvement concurrent dirigé par M. Ibrahim Rugova, pourtant élu à la présidence du Kosovo lors d'élections non officielles mais que les autorités yougoslaves laissèrent se tenir et auxquelles l'ensemble de la communauté albanaise prit part. Le fait est qu'avant l'été 1998, la plus grande partie de la province était contrôlée par l'UCK, avec un indiscutable soutien populaire et que celle-ci, durant le deuxième semestre de l'année, intensifia ses activités dans la capitale, Pristina, et dans la partie orientale du territoire, c'est-à-dire dans les zones à forte population serbe, à quoi répliquèrent les contre-offensives des forces serbes constituées sur place, rejointes ensuite par l'armée yougoslave, bien que le gouvernement de Belgrade ait, à plusieurs reprises, freiné ou retardé leur action. Bref, la tension y était devenue dramatique au point que le «groupe de contact» qui s'était constitué à propos de la crise bosniaque - composé des Etats-Unis, de la Russie, de l'Allemagne, de l'Angleterre, de la France et de l'Italie - décida d'intervenir et engagea une négociation avec le président yougoslave, Slobodan Milosevic, par l'intermédiaire du délégué américain, M. Richard Holbrooke, et de son assistant M. Christopher Hill. Au-delà des péripéties qui suivirent, il fut décidé ensuite que le «groupe de contact» proposerait une solution à la crise du Kosovo qui serait examinée par le gouvernement yougoslave et par les représentants albanais à l'occasion d'une conférence dont le siège fut fixé à Rambouillet.

C'est alors que, par ce biais, l'Otan, comme telle, allait entrer en scène et prendre place comme instrument majeur de la crise et déclencheur de la guerre. On sait que la solution politique proposée à Rambouillet était une «autonomie substantielle» du Kosovo qui disposerait, en pratique, de presque tous les attributs d'un Etat, où le pouvoir appartiendrait aux représentants de la population, c'est-à-dire à la très forte majorité albanaise, et dont le statut pourrait être révisé au bout de trois ans dans des conditions si incertaines qu'on ne pouvait être sûr que le principe de la souveraineté yougoslave, même sans contenu réel, y serait maintenu. Mais l'essentiel était, en réalité, le volet militaire des dispositions proposées à Rambouillet. Elles étaient très claires : c'est l'Otan, et l'Otan seule, qui prendrait en charge la sécurité du territoire. Elle garantissait

ainsi que la Fédération yougoslave ne pourrait plus, d'aucune façon, y exercer sa souveraineté. Elle servirait de recours en cas de conflit interne et défendrait la province contre toute immixtion externe. On s'aperçut même que le texte de la solution proposée à Rambouillet, quand il fut connu malgré toutes les tentatives faites pour en empêcher la diffusion, allait bien au-delà. L'article 8 de l'annexe B précisait en effet : «*L'Otan disposera, avec son personnel, ses véhicules, ses navires, son aviation et son équipement, d'un passage libre et sans aucune restriction et d'accès ouverts en permanence à travers la République fédérale de Yougoslavie y compris son espace aérien et ses eaux territoriales. Cela comportera, mais sans que cela soit limitatif, le droit de stationner, de manoeuvrer, de cantonner et d'utiliser tout espace et toute facilité éventuelle que demanderaient leur soutien, leur entraînement et leurs opérations*». Comme on le voit ici, il s'agissait d'établir, non pour le seul Kosovo, mais pour l'ensemble du territoire yougoslave, un régime très proche d'une occupation ordinaire, pour le compte de l'Otan. Bien d'autres dispositions consacraient son rôle privilégié et ses prérogatives.

En cette occasion, le «groupe de contact» cessa de fonctionner sans qu'on s'en aperçoive. Plusieurs des articles essentiels de la solution présentée à Rambouillet puis à Paris ne reçurent pas, en effet, l'aval de la Russie. Celle-ci fut purement et simplement mise de côté et c'est désormais un groupe d'Etats membres de l'Alliance atlantique qui mena toute l'affaire. Il fut évidemment dirigé par les Etats-Unis comme le prouva, de manière assez spectaculaire, la prise en mains des pourparlers de Rambouillet par le secrétaire d'Etat américain, Mme Madeleine Albright, dès son arrivée, puis les tractations entamées par l'ancien candidat républicain à la Présidence, M. Bob Dole, avec les représentants albanais - en pratique, ceux de l'UCK - et les arrangements conclus avec eux à Washington. Cette étape s'acheva par une mise en demeure catégorique: la délégation yougoslave eut 24 heures pour examiner le texte final des propositions qui lui furent présentées, sans possibilité d'en discuter, puisqu'elles étaient, suivant l'expression des porte-parole officiels, «à prendre ou à laisser» il n'y avait, dans ces conditions, aucune chance pour qu'elle les accepte.

L'étape suivante fut la guerre. On put mesurer alors le chemin parcouru entre la crise de Bosnie et celle du Kosovo. Dans le premier cas, l'Otan avait été désignée comme «bras armé» de l'Onu, même si elle devait ensuite tenir celle-ci à l'écart. Dans le second, il ne fut pas question de recourir aux Nations unies. L'Otan décida seule des conditions de son entrée en guerre et des buts poursuivis. Il était d'ailleurs impos-

sible qu'il en fût autrement. Au Conseil de sécurité, la Russie et la Chine auraient sans doute usé de leur droit de veto et la charte elle-même de l'organisation internationale exclut, comme on le sait, tout recours à la force contre un État souverain. Quoique l'on pense, par conséquent, de la situation au Kosovo et du tour dramatique pris par les relations entre les communautés albanaise et serbe, il s'agissait d'une évidente dérogation au droit international.

Était-ce aller trop loin de la part des initiateurs de la guerre ? Le fait est qu'ils donnèrent l'impression d'un considérable recul quand les principaux d'entre eux, représentés au groupe des pays les plus riches du monde, auquel la Russie s'associa, signèrent la déclaration, dite du «G-8», sur un éventuel règlement. Elle prévoit que la Russie sera associée à la gestion et à l'issue de la crise alors qu'elle avait été mise de côté jusque-là ; elle stipule que la solution de la crise et sa mise en application seront placées sous l'égide des Nations unies alors que l'Otan s'était ouvertement passée de celle-ci ; elle envisage une «*présence internationale civile et de sécurité*» dans la province, sans mentionner l'Otan, alors que, dans la solution de Rambouillet, l'Otan, et l'Otan seule, devait occuper la province. On verra si la déclaration du «G-8» n'est qu'une concession passagère et formelle faite à la fois aux principes de l'Organisation internationale et aux exigences de la Russie, du fait de la résistance yougoslave, ou s'il s'agit d'un retour à une conception plus stricte du droit international.

Quoi qu'il en soit, l'Alliance atlantique a fonctionné comme ses règles et ses structures le prévoyaient. Conformément à sa nouvelle doctrine, elle s'est rendue capable de projeter ses forces aériennes et terrestres, là où elle l'avait décidé, et même au-delà de l'aire géographique couverte par le traité de l'Atlantique-nord. Ses forces ont été plus intégrées encore qu'on ne l'avait conçu au temps de la guerre froide, mais comme on l'avait prévu dès après sa fin, quand fut instituée une «force de réaction rapide» dont l'intégration se fait au niveau des brigades. Et c'est naturellement le commandement américain qui s'est exercé sur l'ensemble des forces engagées. On ne pouvait imaginer plus remarquable démonstration de la pérennité et du rôle international de l'organisation politique et militaire de l'Alliance atlantique.

Paul Marie de La Gorce est journaliste et écrivain.

