

Après la guerre du Kosovo : réflexions sur la sécurité inter-

Une revue trimestrielle ne peut prétendre "coller", comme on dit, à l'actualité. C'est pourquoi nous ne parlons pas, dans ce numéro, de la guerre en Tchétchénie et de ses conséquences. Par contre, il nous a semblé utile de revenir sur l'intervention de l'OTAN au Kosovo, avec des extraits d'un exposé donné à Berne le 18 septembre dernier, lors des journées d'études "Nouvelles voies dans la politique de paix et de sécurité". L'auteur, le Belge Bernard Adam, dirige à Bruxelles le remarquable Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP).

L'échec de l'OTAN face aux objectifs politiques et militaires

Les objectifs politiques annoncés la veille du déclenchement des frappes aériennes de l'OTAN étaient doubles. Le premier était de faire accepter le plan de Rambouillet. Le second était d'éviter une catastrophe humanitaire. (...) Pour soutenir ces objectifs politiques, le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, avait précisé que les objectifs militaires seraient également doubles. Premièrement, arrêter la répression serbe sur les Albanais du Kosovo. Deuxièmement, « affaiblir chez les Serbes leurs capacités de prolonger la catastrophe humanitaire », ce qui signifiait détruire le potentiel militaire serbe.

Quel bilan peut-on faire au regard des objectifs politiques et militaires annoncés ? Bien qu'il soit encore trop tôt pour donner

un véritable bilan puisqu'on ne connaît pas encore avec certitude certaines réalités de la guerre ni leurs conséquences, nous pouvons avancer certains constats. Concernant le premier objectif politique – imposer le plan de Rambouillet – on ne peut parler ni d'échec ni de succès. On ne peut pas encore dire ce que sera le Kosovo de demain, indépendant ou autonome au sein de la Yougoslavie ? La seule chose que l'on peut affirmer est que la cohabitation entre Serbes et Albanais prévue par le plan de Rambouillet a été rendue plus compliquée, certains disent impossibles, après les bombardements de l'OTAN.

En revanche, ce qui est clair, c'est l'échec de l'OTAN face au 2^{ème} objectif politique – éviter une catastrophe humanitaire – et au 1^{er} objectif militaire – arrêter la répression des Serbes. Les chiffres sont édifiants : après le début des bombardements il y a eu quatre

fois plus de réfugiés qu'avant puisqu'aux 200.000 réfugiés d'avant le 24 mars se sont ajoutés 800.000 nouveaux réfugiés. Il y a sans doute eu 2 à 4 fois plus de morts après les bombardements qu'avant. On estime qu'il y avait 2.500 morts avant le 24 mars et sans doute entre 5.000 et 10.000 après.

Bien entendu, cette catastrophe humanitaire n'est pas le produit direct des bombardements de l'OTAN. Mais il s'agit bien d'une conséquence indirecte de cette action militaire qui a créé les conditions idéales pour que les Serbes puisse accélérer et amplifier un nettoyage ethnique.

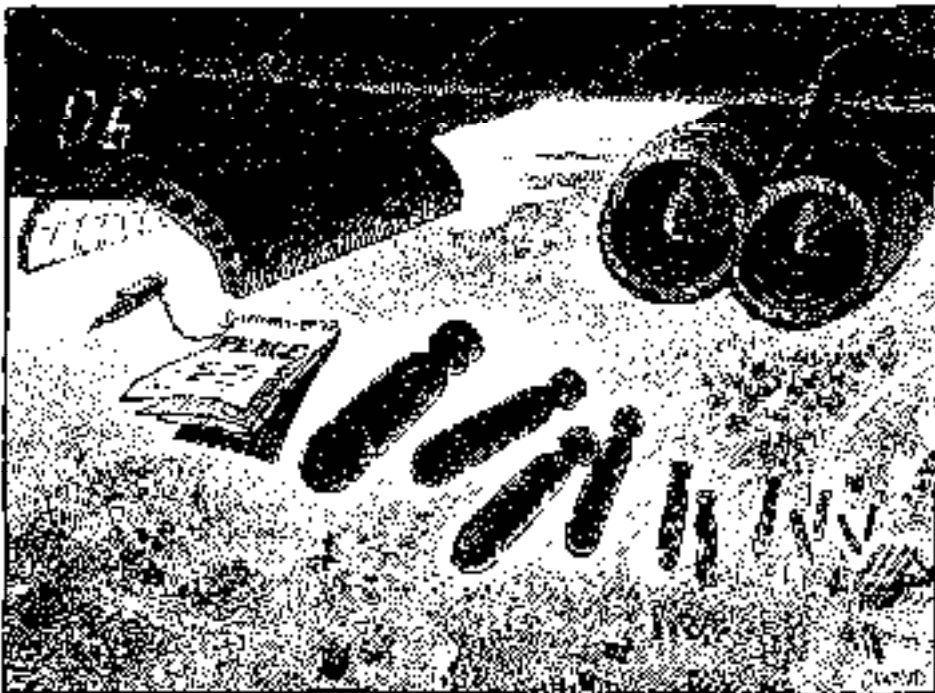
Deux éléments majeurs sont à relever. Premièrement, la méthode utilisée par l'OTAN a été fortement critiquée y compris parmi les dirigeants occidentaux et par certains militaires. Se limiter à une attaque aérienne sans intervention terrestre ne permet pas de protéger les populations civiles. Deuxièmement, le déclenchement des frappes aériennes a nécessité le retrait des 1.500 observateurs de l'OSCE, des journalistes et des ONG, créant un huis clos assurant une impunité totale aux forces serbes qui ont alors pu se venger et réaliser des exactions contre les populations civiles albanaises.

Le deuxième objectif militaire est loin d'avoir réussi. Les observateurs ont constaté après la fin des bombardements que le potentiel militaire serbe avait été beaucoup moins atteint que ce qu'avaient laissé croire certains dirigeants de l'OTAN.

Il est trop tôt pour faire un bilan exhaustif puisque beaucoup de données ne sont pas encore connues. Concernant le nombre de chars, par exemple, l'OTAN avait annoncé la destruction de 151 chars alors que les journalistes qui ont enquêté sur place affirment qu'il n'y aurait eu qu'entre 7 et 13 chars détruits. Depuis la fin de la guerre, de plus en plus de militaires reconnaissent que les bombardements de l'OTAN ont été un échec militaire.

Une guerre longue et coûteuse

Trois éléments négatifs doivent être pris en compte pour évaluer l'action de l'OTAN. Primo, la guerre a duré beaucoup plus longtemps que ce qu'avaient prévu les stratèges de l'OTAN. Elle a duré 77 jours, alors que tous les dirigeants politiques occidentaux



Dessin de Chappatte, 25 mars 1999. Dans le recueil "Globalement positif", Le Temps Editions.

nationale et la prévention des conflits

avaient annoncé que Milosevic plierait en quelques jours. (...) Secundo, le coût de cette guerre est fort important. Le coût des opérations militaires supportés par les pays de l'OTAN a été de 7 milliards de dollars. On estime que le coût de la reconstruction du Kosovo approchera les 10 milliards de dollars, tandis que le G-17, le groupe des économistes serbes indépendants, a évalué le coût des destructions des bombardements de l'OTAN à 30 milliards de dollars. Il faut relever ici la tactique poursuivie par les militaires de l'OTAN. Nous avons évoqué le fait que le potentiel militaire serbe n'a été que peu touché, vraisemblablement parce que leur dispositif était bien protégé. En revanche, les infrastructures civiles et le potentiel économique comme les ponts, les usines, les entrepôts d'essence, etc. ont été fort atteints. Comme dans de nombreuses guerres actuelles, la principale victime a été la population civile.

Tertio, le mythe de la guerre propre s'est effondré. D'une part à côté des armements utilisant une technologie avancée permettant théoriquement des frappes chirurgicales, on a dénombré plusieurs dommages « collatéraux » dont furent victimes des civils tant albanais que serbes. D'autre part, on a découvert que si les Serbes utilisaient des mines anti-personnel dont l'emploi est condamné par de plus en plus de pays, les forces de l'OTAN utilisent des bombes à fragmentation et des bombes à uranium appauvri, qui entraînent de dangereuses conséquences après la guerre et dont l'utilisation sera vraisemblablement interdite dans les prochaines années. (...)

Quels enseignements?

Quels sont les enseignements majeurs à tirer après la guerre de l'OTAN contre la Yougoslavie. Je voudrais émettre quatre constats qui concernent tous la question de l'usage de la force:

1. Il ne suffit pas d'utiliser la force militaire la plus puissante du monde pour réussir à imposer ses objectifs.
2. Le recours à la force peut produire l'inverse du résultat escompté.
3. Le recours à la force peut retarder et compliquer le retour à la coexistence pacifique et à la coopération.

4. La force et l'institution militaire doivent être entièrement contrôlées par le pouvoir politique et leur emploi doit être correctement évalué avant leur mise en œuvre.

A l'appui de mon exposé, voici deux citations intéressantes. La première émane des commandants en chef des forces armées américaines qui avaient estimé, avant le lancement des frappes aériennes de l'OTAN que *« l'administration (américaine) devrait utiliser des sanctions plus économiques et d'autres leviers non-militaires afin de contraindre Belgrade de faire la paix (au Kosovo) avant de recourir aux frappes aériennes »*.

La deuxième citation est celle du directeur de l'Institut international des études stratégiques de Londres, traditionnellement proche des militaires de l'OTAN: *« La stratégie retenue pour la campagne des Balkans et sa mise en œuvre soulèvent de sérieuses questions quant à la capacité de l'OTAN de concevoir et d'exécuter des opérations politico-militaires complexes. Il est recommandé d'adopter une diplomatie plus agressive pour rendre moins nécessaire le recours à la force »*. (...)

Quelles alternatives aux frappes aériennes?

Il est facile de réécrire l'Histoire, mais il est encore plus facile de critiquer sans tenter de suggérer ne fut-ce qu'une ébauche de propositions alternatives.

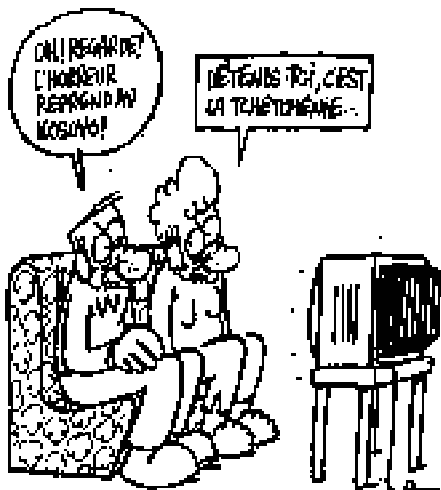
La question à laquelle il faut répondre est: quelles sont les actions qu'il aurait fallu mettre en œuvre pour trouver une solution politique durable sans recourir à la force, la solution politique incluant l'arrêt de la répression serbe, une relative autonomie des Albanais du Kosovo et éventuellement, à terme, le départ des nationalistes serbes du pouvoir à Belgrade?

Quatre pistes auraient sans doute dû être suivies. Premièrement, puisque le nœud du problème réside dans la présence et la force du pouvoir nationaliste serbe à Belgrade, la Communauté internationale aurait dû depuis longtemps, au moins depuis la fin de la guerre en Bosnie en 1995, soutenir efficacement la société civile et les mouvements de l'opposition démocratique serbe.

Deuxièmement, au Kosovo, après les accords d'octobre 98 entre Slobodan Milosevic et Richard Malbrooke, l'OSCE a commencé à déployer un contingent de 2.000 observateurs. Leur mission consistait à calmer les deux bords, dans un objectif clair de prévention. Leur rôle stabilisateur a été reconnu mais leur déploiement a été trop lent et pas assez important en nombre. Il est vrai que les forces de l'UCK, profitant du retrait des forces serbes ont repris leurs positions et ont provoqué ainsi le retour des forces serbes. Un accord aurait du être conclu aussi avec l'UCK, parallèlement à l'accord avec Milosevic.

Troisièmement, les discussions de Rambouillet auraient peut-être pu déboucher sur de véritables négociations. Plusieurs observateurs ont fait remarquer que, du côté américain, certains voulaient qu'une intervention militaire soit lancée contre Belgrade, croyant qu'en quelques jours on pourrait donner une leçon à Milosevic. Ceci expliquerait qu'à Rambouillet, la barre a été mise très haut pour les Serbes qui ne pouvaient que refuser ce qu'on leur proposait. Si à Rambouillet, les Occidentaux avaient su que les bombardements de l'OTAN auraient été aussi longs et aussi coûteux, ils auraient peut-être mené une vraie négociation avec la volonté de convaincre les deux parties.

Quatrièmement, si de véritables négociations à Rambouillet avaient débouché sur un véritable échec, l'usage de la force aurait dû être envisagé dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies. Si de véritables négociations avaient été menées, les Russes auraient pu être convaincus de passer à l'option de l'imposition de la paix, d'autant plus qu'ils sont dépendants de l'aide financière occidentale. Seuls les Chinois auraient pu freiner la décision, mais leur isolement n'aurait pas pu durer longtemps. De plus, si le Conseil de sécurité ne pouvait prendre une telle décision, plusieurs spécialistes du droit international estiment que la proposition d'intervention aurait pu être votée par l'Assemblée générale des Nations unies. Avec un tel mandat des Nations unies, une force d'interposition dotée d'armements lourds, avec le soutien de l'OTAN, des Russes et d'autres nations non occidentales, aurait pu se déployer au Kosovo afin d'arrêter la répression serbe sur la population albanophone. (...)



Dessin de Charb, Charlie Hebdo No 386, 10 novembre 1999

Pour une prévention des conflits par le renforcement de l'ONU et de l'OSCE

L'usage de la force pour régler les problèmes de sécurité internationale, ainsi que pour assurer la protection des droits de l'homme et des minorités, est une question essentielle qu'il faudra étudier minutieusement après la guerre du Kosovo, tant sur le plan de la légalité que sur celui de la légitimité ou de l'efficacité. Le cas du Kosovo aura été, malheureusement, un exemple type réunissant toutes ces approches.

En janvier 1992, le Secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali plaidait dans son «Agenda pour la paix» pour une diplomatie préventive. Sept ans après, on s'aperçoit que la communauté internationale ne dispose pas encore d'un véritable outil de prévention des conflits. Ceci n'est pas étonnant quant on voit le poids des budgets et des institutions. Car, quand on est confronté à un problème de sécurité internationale, on utilise les moyens dont on dispose. Et depuis des décennies, les Etats se sont constitué d'impressionnants outils militaires qui contrastent singulièrement avec la pauvreté des moyens affectés à une balbutiante prévention des conflits. Dans la plupart des pays occidentaux, les budgets affectés à la diplomatie représentent environ 10% de ceux alloués aux moyens militaires. L'OSCE, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, dont la principale mission est la prévention des conflits, a un budget annuel de 126 millions

d'euros, tandis que le budget de fonctionnement de l'OTAN se chiffre à 1,44 milliards d'euros. Les budgets belges des Affaires étrangères et de la Défense nationale étaient respectivement de 10,8 et 98,7 milliards FB en 1998. En France, ces chiffres sont respectivement de 14,4 et 238,3 milliards FF. Et aux Etats-Unis 19 milliards de dollars étaient affectés à la diplomatie contre 272 milliards pour la défense soit 14 fois plus. Une diminution de 10% des budgets militaires permettrait de doubler les moyens des diplomaties occidentales et ceux de l'OSCE. Ceci permettrait peut-être de mieux étudier les situations conflictuelles et de mettre sur pied des médiations politiques efficaces.

Le coût des guerres et de leurs conséquences est toujours plus important que les dépenses qui auraient été consacrées à la prévention. Malheureusement, la mémoire des dirigeants politiques est courte, puisqu'ils sont confrontés le plus souvent à gérer les affaires publiques au jour le jour et sans vision globale.

Sans affirmer avec simplisme que la prévention des conflits permettrait d'éviter

toutes les guerres à l'avenir, il faudrait au moins se donner les moyens pour tenter de les empêcher autant que possible. Mais qu'est ce qu'une prévention des conflits? Celle-ci recouvre deux réalités complémentaires. Tout d'abord, une politique à long terme de prévention des conflits exige d'intégrer plusieurs facteurs souvent d'ordre économique et social. La coopération et le développement économique, incluant des échanges commerciaux équitables, permettraient d'éviter des situations catastrophiques dans certains pays. S'attaquer aux causes profondes des conflits nécessiterait d'avoir une vision moins inégalitaire des relations internationales tant politiques qu'économiques. Des décisions prises dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, du Fonds monétaire international ou des Accords de Lomé ont des conséquences sur la stabilité interne de certains Etats avec des répercussions sur la sécurité internationale.

Ensuite, la diplomatie préventive nécessite de se doter de moyens spécifiques afin de favoriser à court terme le règlement des différends de manière pacifique. Quatre éléments majeurs devraient constituer un outil de prévention des conflits. Premièrement, il

s'agit de bien prendre en compte les éléments constitutifs de la problématique que l'on aborde. Ceci implique de consulter ceux qui connaissent cette problématique et de les associer régulièrement aux évaluations qui conduiront à décider d'entreprendre des actions concrètes. Deuxièmement, cela implique de réaliser avec tact et psychologie des médiations afin de bien comprendre les attentes des différentes parties, puis de proposer des négociations. Il faut insister sur l'importance de l'utilisation de méthodes reposant sur les acquis de la psychologie sociale qui ne sont actuellement pas suffisamment utilisées par les professionnels de la diplomatie. Troisièmement, avant de brandir le bâton face aux récalcitrants, il faut d'abord manier la carotte, ce qui nécessitera généralement de la part des pays occidentaux de proposer des aides économiques. Ces aides seraient conditionnées à l'acceptation de règlement pacifique des différends et de mise en œuvre de mécanismes concrets favorisant le respect des droits de l'homme et des minorités, ainsi que l'exercice de la démocratie dans des formes appropriées aux sociétés concernées. Quatrièmement, enfin, il ne faut pas écarter l'emploi de la force qui peut être mise en œuvre de manière préventive ou plus coercitive dans des missions d'interposition pour sécuriser certains territoires, contrôler des cessez-le-feu et faciliter la recherche de solutions négociées. Mais, l'usage de la force doit être bien évalué afin de ne pas produire des effets inverses à ceux recherchés.

La crédibilité des Nations unies serait renforcée si ses Etats membres se décidaient à appliquer l'article 43 de sa Charte qui prévoit qu'elle soit dotée de forces armées permanentes afin de réaliser des opérations de maintien ou d'imposition de la paix. L'Union européenne renforcerait son rôle politique si elle mettait à la disposition des Nations unies des contingents afin d'améliorer la mise en œuvre d'une prévention des conflits. L'usage de la force dans un tel contexte, décidé par le Conseil de sécurité ou par l'Assemblée générale, serait à la fois légal et légitime. L'Organisation des Nations unies est l'institution de sécurité la plus représentative des Etats et des peuples. Son efficacité ne dépend que de la volonté de ses Etats membres. L'Union européenne peut y contribuer.

Bernard Adam