

Contents

Editorial Cees M. COOPS	1
Quelle approche pour l'OTAN dans les Balkans à la lumière des évolutions de la sécurité dans la région? Gheorghe CIASCAI	2



Research Paper

NATO Defense College
Collège de Défense de l'OTAN
Academic Research Branch
Via Giorgio Pelosi, 1
00143 Rome – Italie

Directeur de publication:
Jean Dufourcq

Assistante de publication:
Laurence Ammour

web site: www.ndc.nato.int
e-mail: research@ndc.nato.int

Imprimerie CSC Grafica
Via Arrivabene, 40
00159 Rome – Italie

© NDC 2004 all rights reserved

Editorial

When the Partnership for Peace initiative was launched at the January 1994 Brussels Summit Meeting of the North Atlantic Council, few of us would have predicted its huge success in enhancing security and stability throughout Europe. An essential objective of the initiative was and is to forge real partnerships, to the mutual benefit of NATO and its partners in the endeavour. From 1994 until present the NATO Defense College has awarded two fellowships a year to promising academics and researchers from partner countries in the Partnership for Peace. The stated aim of the Fellowship Program is to promote scholarly research, in areas of particular interest to the EAPC and the PfP, primarily dealing with Euro-Atlantic security issues.

Gheorghe Ciascai, our very last PfP Fellow from Romania (because of his country's accession to NATO) makes a serious contribution to the partnership with his article on NATO's policy towards the Balkans. Analyzing NATO's past performance and present policies, he reaches the conclusion that a policy shift is necessary, if not overdue. The stick and carrot approach, in spite of its initial success, is not a sufficient instrument to win the hearts and minds of the people in the midst of the western Balkans: Bosnia & Herzegovina, Serbia & Montenegro, and Kosovo. The looming prospect of Euro-Atlantic integration by itself is not strong enough an argument in its favour. Reform-minded political leaders in the region need more substantial assistance from NATO and the European Union to avoid the risk of falling back into the trap of ethnic conflict and violence.

Recognizing that a stronger interagency cooperation and coordination between NATO and the EU is a prerequisite for attaining the goal of further Euro-Atlantic integration, Ciascai argues that a more forthcoming policy towards the region should be pursued by the two organizations. He advocates a two-pronged approach to secure the integration of the countries concerned: through close cooperation between the main actors within and outside of the region, and through the combined efforts of the newly accessed NATO members in the Balkans at the regional level.

As in 2005 negotiations will start on the Kosovo's future status and in 2006 a decision will have to be made on the possible dissolution of the state union between Serbia and Montenegro, Ciascai's policy recommendations on NATO's approach to the region make interesting reading and are certainly worth considering.

Cees M. COOPS, Deputy Chief, Academic Research Branch

Quelle approche pour l'OTAN dans les Balkans à la lumière des évolutions de la sécurité dans la région?¹

Gheorghe CIASCAI²

I. Introduction

Décembre 2004 marque le neuvième anniversaire de l'engagement des forces armées des nations de l'OTAN dans les Balkans. Après l'échec de l'ONU et des autres médiateurs internationaux dans la résolution du conflit de Bosnie-Herzégovine, les Alliés avaient décidé de faire converger leurs actions politico-diplomatiques et militaires et de franchir le Rubicon. En conséquence la première mission alliée IFOR a commencé le 20 décembre 1995 pour une durée de principe d'un an. Mais l'extrême complexité du contexte sécuritaire local a imposé des prolongations successives et des changements substantiels dans le dispositif militaire et politique allié déployé dans la région, ainsi que la multiplication des opérations et des zones d'intervention, Kosovo en 1999 et ARYM³ en 2001.

C'est dans leur prolongement que l'Union européenne (UE) prend le relais en décembre 2004 d'une mission alliée dans la région, et ce pour la deuxième fois. Dans ce contexte, on peut déplorer que l'Alliance, les pays occidentaux et la communauté internationale aient négligé la contribution politique spécifique que les pays plus stables de la région, comme la Roumanie et la Bulgarie, auraient pu apporter à la gestion des crises yougoslaves. Lors des phases de prévention des crises⁴ et de stabilisation post-conflit, leurs efforts de développement de la coopération sous-régionale et leur demandes d'intégration auraient pu recevoir un soutien plus substantiel de la part de leurs partenaires occidentaux.

En dépit de l'engagement multifacettes allié dans les Balkans et des progrès du processus de stabilisation de la

région, des incertitudes et des inquiétudes persistent quant à l'avenir de la sécurité sous-régionale. Elles sont engendrées, au moins en partie, par une intégration insuffisante dans les organisations euro-atlantiques et par certaines faiblesses des initiatives émergentes de coopération sous-régionale. D'ailleurs, à l'occasion du Sommet d'Istanbul de juin 2004, les dirigeants alliés ont affirmé que "*L'environnement de sécurité de la région stratégiquement importante que sont les Balkans est stable mais reste fragile*"⁵.

Partant de ce constat, la réflexion qui suit se propose d'esquisser ce que pourrait être une action plus efficace de l'OTAN dans les Balkans à la lumière des évolutions de la sécurité dans la région et compte tenu de l'adhésion récente à l'Alliance de trois pays balkaniques. La thèse défendue ici est que cette amélioration repose sur trois conditions préalables:

- le renforcement de l'ancrage des Balkans dans l'espace européen;
- une coordination plus étroite de l'OTAN avec les acteurs impliqués dans la région;
- l'adaptation de la doctrine opérationnelle de l'Alliance relative aux missions de gestion de crise.

L'article analysera tout d'abord la gamme complète des actions militaires, politiques et diplomatiques développées par l'Alliance atlantique dans les Balkans pendant la dernière décennie ainsi que les implications de l'ajournement à deux reprises de l'élargissement vers cette région. Puis seront évaluées les conséquences de l'engagement allié sur la dynamique de sécurité des Balkans, et présentés les défis de sécurité rémanents dans la région. Enfin, seront esquissées les conditions d'une approche alliée plus efficace et mieux adaptée à la

¹ Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne peuvent être attribuées au Collège de Défense de l'OTAN ou à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. The views expressed in this paper are the responsibility of the author and should not be attributed to the NATO Defense College or the North Atlantic Treaty Organisation.

² Boursier de recherche (Roumanie) à la branche recherche du Collège de Défense de l'OTAN, de septembre à décembre 2004.

³ "Ancienne République yougoslave de Macédoine". En anglais, FYROM: "Former Yugoslav Republic of Macedonia".

⁴ Voir l'apport important de la Roumanie lorsqu'elle a exercé, en 2001, la présidence du Conseil de ministres de l'OSCE aux négociations pour l'ARYM.

⁵ *Communiqué du Sommet d'Istanbul*, alinéa 7, disponible à l'adresse suivante: <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>.

dynamique de sécurité régionale ainsi que des critères d'ajustement de l'engagement allié dans les Balkans.

II. Dimensions de l'implication allié

Les opérations dans les Balkans et l'évolution de l'Alliance

C'est un fait désormais reconnu que la décision allié d'intervention de 1995 constitue un véritable tournant dans l'histoire de l'OTAN car, pour la première fois, les dirigeants occidentaux ont requis les forces alliées pour intervenir hors zone et établir la paix sur le territoire d'un Etat de l'Europe qui n'était pas membre de l'Alliance. En même temps, les actions alliées en Bosnie, au Kosovo et en ARYM ont été l'occasion de renforcer la solidarité et l'unité d'une Alliance en quête de cohérence depuis la fin de la guerre froide.

L'implication allié dans les Balkans a prouvé que l'OTAN n'était pas seulement une alliance militaire mais aussi une organisation politico-militaire qui pouvait s'adapter au nouvel environnement international, sur la base du concept d'intervention humanitaire lui-même fondé sur les impératifs moraux justifiant l'interprétation large de la charte de l'ONU. Il faut cependant souligner que la difficulté initiale de faire converger, d'une part les aspects militaires et politico-diplomatiques et d'autre part les intérêts du moment et les valeurs communes, a provoqué des tensions récurrentes parmi les Alliés tant lors du processus décisionnel⁶ que lors de l'intervention militaire; les atermoiements d'alors ont eu des conséquences tragiques. Ainsi, malgré les dispositions du concept stratégique de Rome⁷ qui favorisaient un engagement préventif, les approches transatlantiques divergentes des réalités balkaniques⁸ ont entravé le processus décisionnel et retardé l'intervention militaire au début des années 90.

Le partage de tâches avec d'autres acteurs extérieurs ...

Ces difficultés internes se sont répercutées sur la coordination avec les autres acteurs impliqués dans la gestion de la crise des Balkans dans la mesure où ce type d'intervention requerrait la prise en compte coordonnée des aspects politiques, économiques, financiers, sociétaux, humanitaires, diplomatiques et bien sûr militaires.

Cet engagement en crise a finalement conduit les autorités politiques de l'OTAN à mettre de côté les anciennes procédures liées aux opérations de défense collective; elles ont dû trouver des voies et moyens pour assurer un meilleur contrôle politique des opérations de soutien de la paix en liaison avec d'autres pays et organisations⁹.

En outre, les ajustements opérationnels ne se sont accompagnés que lentement d'une stratégie politique et diplomatique basée sur le nouveau cadre de coopération développé par l'Alliance (le partenariat OTAN-UEO/UE, l'élargissement de l'Alliance, le CPEA/PpP, le Conseil OTAN-Russie, et les dialogues intensifiés avec l'ONU et l'OSCE).

Cette évolution devrait être amplifiée tant il est nécessaire d'approfondir la coordination, condition *sine qua non* pour surmonter les défis de sécurité balkaniques récurrents.

Par ailleurs il faut noter que la synchronisation avec l'UE a démarré tardivement et qu'elle doit encore être renforcée. La coopération essentielle avec l'ONU, *volens nolens*, fonctionne mais pâtit des arrière-pensées et des ambiguïtés des relations entre institutions¹⁰. Les priorités du Conseil OTAN-Russie se sont modifiées depuis le 11 septembre 2001 et les Balkans ont progressivement perdu l'importance qu'ils avaient initialement.

... et locaux

Jusqu'à la fin des années 90, l'Alliance a fait preuve d'une attitude hésitante à l'égard des attentes des acteurs locaux aspirant à l'intégration; or ceux-ci auraient pu influencer positivement la gestion du dossier de l'ex-Yougoslavie. Lors du sommet de Madrid en 1997, l'intégration de la Roumanie et de la Slovaquie, qui aurait pu encager les foyers crisogènes dans les Balkans et stabiliser la région, a probablement été jugée insuffisante. On peut se demander si une intégration plus rapide de ces deux pays n'aurait pas pu engendrer une plus grande stabilité régionale et rendre les actions préventives plus aisées.

Il a fallu attendre l'éclatement du Kosovo en 1998 et 1999 et les troubles enregistrés en ARYM en 2001, combinés avec le tremblement de terre stratégique du 11 septembre

⁶ D.H. Allin, "NATO's Balkan Interventions", *Adelphi Paper 347*, The International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press, Londres, 2002, p 61-63.

⁷ Voir les paragraphes 31-33 du Concept stratégique de l'OTAN approuvé au Sommet de Rome, 7-8 novembre 1991.

⁸ D.H. Allin, *op.cit.*, p. 11.

⁹ G.L. Schulte, "Pacifier la Bosnie et transformer l'Alliance", *Revue de l'OTAN*, no 2/1997, pp. 22-25.

¹⁰ E. Hasani, "Reviewing the International Administration of Kosovo", *From Peace Making to Self. Sustaining Peace -International Presence in South-Eastern Europe at a Crossroads*, National Defence Academy, Vienne, 2004, p. 195.

¹¹ L'Initiative pour l'Europe du Sud-est lancée à l'occasion de sommet allié de Washington en avril 1999, pendant l'opération "Force Allié" au Kosovo

2001, pour surmonter les réticences et changer d'optique vis-à-vis des candidats de l'Europe du sud-est. Mais ces hésitations ont été en partie palliées par l'adoption de la politique de la "porte ouverte", couronnée par l'intégration de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Slovénie en avril 2004 et par l'adaptation aux conditions locales des cadres de coopération disponibles au sein du PpP/CPEA avec, de surcroît, une initiative particulière destinée aux Balkans¹¹. Malgré un début prometteur, cette initiative *otanienne* paraît être entrée en léthargie. Cette réalité a été pratiquement reconnue au sommet d'Istanbul où elle n'est pas mentionnée. Pourtant sur certains acteurs-clé, comme la Serbie-Monténégro ou la Bosnie-Herzégovine, qui sont restés hors du cadre atlantique, les effets de cette marginalisation peuvent être négatifs tout comme pour le processus de stabilisation régionale. Il reste encore à réfléchir aux modalités appropriées par lesquelles les nouveaux alliés balkaniques et les initiatives comme le Processus de coopération d'Europe du sud-est, le Pacte de stabilité parrainé par l'UE, l'initiative mentionnée ci-dessus et les autres arrangements locaux pourraient renforcer et soutenir l'intégration de ceux qui sont toujours restés hors du cadre du PpP/CPEA.

III. L'engagement allié à l'épreuve de ses réussites

Entre des Balkans vertueux ...

Depuis l'engagement de l'OTAN, les Balkans connaissent une évolution différenciée en plusieurs sous-régions: partie orientale -Bulgarie et Roumanie-, partie occidentale -Slovénie et, depuis peu, Croatie-, et enfin noyau dur central de la région -les Balkans occidentaux.

Les sous-régions orientale et occidentale sont des zones stables où le processus de démocratisation et de construction de l'Etat de droit est désormais irréversible. Ceci est concrétisé par leur intégration européenne et euro-atlantique.

Pour mieux comprendre cette trajectoire vertueuse il faut se pencher sur l'évolution réussie de la Roumanie, pays marqué par l'héritage politico-économique et sociétal du stalinisme tardif du régime de Ceausescu, avec sa politique discriminatoire à l'égard de la minorité hongroise de Transylvanie. Pour surmonter ces défis, la Roumanie a bâti sa stratégie de sécurité de la dernière décennie sur une approche globale à multiples niveaux, ayant comme priorité stratégique l'intégration à l'OTAN et à l'UE, et soutenue par deux autres piliers: une politique régionale

de stabilisation et de coopération et une sage politique d'intégration politique à l'égard des minorités ethniques, notamment la minorité hongroise. La pierre angulaire de cette politique ambitieuse, avec des effets positifs substantiels sur sa politique interne, réside dans le processus de réconciliation entre la Roumanie et la Hongrie dans le cadre d'un partenariat stratégique entre ces deux pays. On peut noter que l'un des ingrédients du rapprochement a été l'excellente coopération militaire bilatérale, qui s'est concrétisée par la création du bataillon mixte roumano-hongrois de maintien de la paix en janvier 2000. Ainsi, la coopération militaire a joué un véritable rôle de catalyseur dans l'émergence du partenariat. De plus, il faut rappeler que la réconciliation s'est appuyée sur les processus d'adhésion de ces deux pays à l'OTAN et à l'UE. Outre ce processus de réconciliation avec la Hongrie, la Roumanie a amorcé une politique de coopération régionale focalisée sur les Balkans.

Il en va de même pour la Bulgarie. Il y a beaucoup de similarités entre ces deux pays, qu'il s'agisse des cycles historiques longs (selon l'acceptation de Braudel¹²) ou de leurs évolutions post-guerre froide qui les ont conduit à constituer un tandem stratégique *de facto* stabilisateur dans les Balkans. A l'exemple de la dynamique créée entre ces deux pays, le reste des Balkans pourrait suivre une voie identique.

Un paramètre supplémentaire vient compléter ces évolutions "vertueuses". A l'instigation des acteurs mentionnés ci-dessus et avec le parrainage des acteurs occidentaux, le processus de coopération dans les Balkans a pu commencer avec la mise en application des accords de Dayton à partir de 1996. Les Balkans connaissent depuis cette date une multitude d'initiatives régionales, y compris un accord sous-régional de coopération militaire multilatérale, ayant pour but de conjurer tout risque de nouveau conflit. L'objectif déclaré de la plupart de ces initiatives est de passer d'une logique de conflit à une logique d'intégration dans l'espace européen.

A travers ces initiatives émerge progressivement un climat politique et institutionnel propice à la création d'un cadre sous-régional stable capable d'amortir les tensions de la partie centrale et de stopper le cycle de "balkanisation" de cette région. Cependant, la relative modestie de ces initiatives sous-régionales –"cendrillons de la sécurité européenne"¹³–, les ressources financières toujours insuffisantes, leur caractère parfois exclusif¹⁴ et

¹² *Le Temps du monde*, Armand Colin, Paris, 1997.

¹³ A. J. K. Bailes, "Les organisations subrégionales: Cendrillons de la sécurité européenne", *Revue de l'OTAN*, no. 6/1997.

¹⁴ Voir l'absence de la Serbie et du Monténégro de la SEDM/MPFSEE.

une compétition discrète avec leurs parrains, entravent leur potentiel stabilisateur et la logique d'inclusion.

... et Balkans occidentaux en crise latente

Quant aux Balkans occidentaux, ils sont toujours à l'agenda de sécurité de l'Europe. Le foyer crisogène ex-yougoslave, avec ses points cruciaux de tension kosovare, bosniaque et macédonienne qui disséminent ses graines d'instabilité presque partout, reste l'épicentre des problèmes de sécurité de cette région.

Si l'on prend en compte les querelles récurrentes entre les deux partenaires de la communauté serbo-monténégrine, aggravées par une nouvelle vague nationaliste en Serbie¹⁵ et la difficulté à définir le statut du Kosovo, on peut affirmer que le processus de fragmentation successive de l'espace ex-yougoslave n'est sans doute pas encore à son terme. Bien que des dirigeants raisonnables (et même démocrates qui ont d'ailleurs reçu un soutien frileux et souvent conditionnel de la communauté occidentale) aient pris le pouvoir en Serbie, la complexité de ce noyau conflictuel reste extrême parce qu'étroitement liée au dossier des Serbes de Bosnie-Herzégovine et à l'avenir de l'Etat bosniaque. Parallèlement, au sein et à côté de l'ex-république fédérale yougoslave, on assiste à une espèce de *renaissance nationale* chez les Albanais¹⁶ impliquant également la Macédoine voisine.

... les défis de sécurité récurrents ...

Dans le dossier de sécurité des Balkans occidentaux, on dit communément que le nationalisme ethnique est le fléau principal. La maladie qui se cache derrière cette constatation est une combinaison entre un manque de maturité des démocraties émergentes de la zone (qui les expose aux influences criminogènes), une faiblesse économique qui menace la solidarité communautaire et l'indigence qui affaiblit la cohésion sociale ; s'y superposent les effets négatifs des "passions micro-identitaires" des différentes communautés nourries par les malentendus des histoires officielles¹⁷ (souvent parallèles ou pis divergentes), tout comme ceux de la coordination insuffisante de la communauté occidentale ou des autres acteurs externes aux Balkans. La question qui se pose est de savoir si cette maladie identitaire et la

violence qui l'accompagne sont à l'heure actuelle réellement maîtrisées par la présence dissuasive des forces internationales. Pourraient-elles être gérées par des mécanismes sociétaux spécifiques de la société balkanique qui sont aujourd'hui étouffés par une modernisation trop rapide?

Le philosophe et homme politique roumain, Titu Maiorescu, dès à la fin du XIX^e siècle, a appelé le résultat de ce processus "**le système des formes sans fond**". Les structures sociétales traditionnelles rurales basées sur la famille élargie (les systèmes claniques albanais ou monténégrins si décriés), les communautés religieuses, les réseaux d'amitié qui permettent aux individus et aux groupes sociaux de survivre dans des conditions très précaires¹⁸, se sont reproduits au niveau de la vie politique des Etats nationaux, y compris dans les régimes communistes¹⁹. Ces structures peuvent constituer les fondements d'une société démocratique, civile et politique, spécifiquement balkanique²⁰. Fondées sur la confiance réciproque, sur le code de l'honneur et de la honte -fondement du contrat social-, elles ont souvent été ignorées, considérées comme dépassées et laissées à la merci de politiciens corrompus et des réseaux du crime organisé qui les ont utilisées à leur profit²¹. Reste à réfléchir aux modalités permettant de rétablir ces structures traditionnelles dans le tissu socio-politique des Etats balkaniques.

Pour mieux comprendre et combattre les défis de sécurité toujours actuels, qu'ils soient réels ou de simples perceptions, il faut les ordonner selon leur nature (politique, économique, sociétale et militaire) et leur niveau d'apparition (individus, groupes sous-étatiques, entités para-étatiques, Etats, régions et espace euro-atlantique)²². On obtient alors le catalogue suivant:

1. défis de nature politique. Il reste à définir le statut de la Serbie-Monténégro, du Kosovo et de la Bosnie-Herzégovine, y compris leurs frontières. Le risque existe de la marginalisation de la Serbie-Monténégro qui occupe une place géographique centrale dans les Balkans et sans laquelle la coopération régionale, politique et économique, serait difficile. Reste ensuite le problème de la fragilité de

¹⁵ D. Heimerl, "Serbie et Monténégro 2003-2004. Entre la tentation nationaliste et la raison démocratique", *Le Courrier des Pays de l'Est*, no 1044, juillet-août 2004, pp. 202-219.

¹⁶ "Pan-albanisme: Quelle menace pour la stabilité des Balkans?", *Europe Report*, N°153, ICG, 25 February 2004.

¹⁷ Alma Lama, "Kosovo: des manuels d'histoire qui attisent la haine", *IWPR*, accessible sur internet à l'adresse suivante: <http://www.balkans.eu.org/article3891.html>

¹⁸ Ces structures permettaient à ceux (notamment les personnes âgées), restés dans leurs villages, de recevoir l'aide de leurs parents émigrés dans les pays occidentaux.

¹⁹ Voir Prevelakis, *Les Balkans. Cultures et géopolitique*, Nathan, Paris, 1994, p. 93.

²⁰ S. Samson, "De la Kanun la Capacity Building", *Sfera Politicii*, no 107/2004, pp. 31-44.

²¹ *Ibid.*

²² Nous nous sommes inspirés du modèle d'analyse de la sécurité proposé par le professeur Barry Buzan dans son livre, *People, States and Fear*, 1991 (traduction roumaine publiée à Bucaresti, Editions Cartier, 2000).

la gouvernance, marquée par la méfiance de l'opinion publique et par la vulnérabilité des sociétés face aux réseaux du crime organisé nationaux et transnationaux ou de soutien du terrorisme. Puis, vient la faible capacité des autorités publiques de certains pays à gérer politiquement les conflits d'intérêts entre groupes sociaux. Enfin, il y a la forte précarité des politiques publiques -notamment éducation, santé et politiques sociales- ayant des effets néfastes sur la majorité des couches sociales.

2. défis de nature économique. En dépit de la croissance de ces dernières années, les déficits structurels des économies locales -désindustrialisation, poids toujours important de l'agriculture, niveau modeste des investissements locaux et étrangers- ne permettent pas de faire baisser le chômage massif, la pauvreté chronique et de réduire la fracture sociale. Ces facteurs créent les conditions propices à l'extension des réseaux criminels et du terrorisme.

3. défis de nature sociale. Le tissu social est affaibli sinon déchiré par les projets identitaires concurrents, générateurs de sentiments de méfiance et d'insécurité qui alimentent le nationalisme ethnique. Le capital social relativement bien instruit et éduqué est affaibli par l'indigence, le bas niveau de solidarité institutionnelle et le degré réduit de confiance inter-communautaire. Il existe une tension montante entre une société civile de type occidental et les formes locales de société civile comme le système clanique, la famille élargie, la communauté villageoise ou les églises locales. Enfin, on assiste à une polarisation sociale de type latino-américain dont la classe moyenne -clé de voûte de la stabilité politique- fait les frais.

4. défis de nature militaire. Ce type de risques est en diminution constante mais le dossier kosovar requiert toujours une attention particulière car les violences peuvent à nouveau éclater. Il y a aussi le problème du retard de la réforme du secteur de sécurité et de défense en Serbie-Monténégro qui pourrait avoir des effets néfastes au sein de la nouvelle fédération.

S'agissant de **leur niveau de manifestation et de dissémination**, les défis politiques pèsent autant sur les acteurs locaux pris séparément (et sur les groupes sous-étatiques) que sur la région. Une mauvaise gestion de ces défis pourrait affecter la stabilité de l'Europe.

Les défis économiques et sociétaux, quant à eux, pèsent notamment sur les acteurs locaux, et particulièrement sur les individus et les divers groupes sociaux, et, par leur action cumulée, affaiblissent la cohésion socio-politique des Etats et leur stabilité politique. En outre ceux-ci peuvent influencer négativement la dynamique de coopération sous-régionale émergente. En ce qui concerne les défis militaires, ils sont relativement bien

circonscrits par les opérations de l'OTAN et de l'Union européenne et le risque reste relativement faible.

IV. Repères pour une approche plus efficace de l'action de l'OTAN

Pour aborder ce point nous avons pris en considération la philosophie et la capacité d'action ainsi que les priorités stratégiques de l'Alliance, y compris l'assurance de la stabilité dans les Balkans. Nous avons imaginé une meilleure utilisation des réseaux de coopération régionale et des contributions des nouveaux ou anciens membres de l'Alliance et considéré l'aire potentielle de manifestation et de dissémination des défis rémanents dans la région. Enfin, nous avons sélectionné trois conditions d'amélioration de l'approche alliée:

- le renforcement de l'ancrage des Balkans dans l'espace européen;
- une coordination plus étroite de l'OTAN avec les acteurs impliqués dans la région;
- l'adaptation de la doctrine opérationnelle de l'Alliance relative aux missions de gestion de crise.

En premier lieu, il faut que l'Alliance réponde aux défis politiques qui engagent tous les acteurs. Certains mécanismes politiques de l'Alliance peuvent répondre efficacement à ce type de défi. Certes, à l'égard des défis militaires régionaux, la responsabilité qui pèse sur les épaules de l'Alliance est évidente.

En second lieu, à l'égard des défis sociétaux et économiques, les capacités de réponse alliées sont plus restreintes et se limitent à garantir un cadre politico-sécuritaire stable, vital pour le développement économique, la reconstitution du tissu social et le renforcement de la coopération sous-régionale. Dans ces circonstances, si l'on veut s'attaquer aux problèmes de nature politico-sécuritaire et militaire, l'amélioration de l'engagement allié actuel appelle les trois conditions fondamentales ci-dessous et les démarches sous-jacentes suivantes:

Un soutien allié plus généreux et non discriminatoire pour le renforcement de l'ancrage des Balkans dans l'espace européen est essentiel. Ce soutien devrait encourager deux mouvements d'intégration, **une intégration verticale** de tous les acteurs locaux au sein de la communauté euro-atlantique, respectivement le CPEA/PpP ou même l'OTAN et **une intégration horizontale/transversale**, autrement dit un renforcement du réseau de coopération existante au niveau sous-régional²³.

²³ Voir les suggestions de Dennis Sandole et Amedeo Watkins dans, *From Peace Making to Self Sustaining Peace. International Presence in South-Eastern Europe at a Crossroads*, National Defence Academy, Vienne, 2004.

– Bien que l'Alliance ne soit pas en mesure de résoudre elle-même, par ses propres mécanismes, l'incontournable problème du statut et des frontières des Balkans, l'intégration au sein du CPEA/PpP de deux acteurs (Serbie-Monténégro et Bosnie-Herzégovine) pourrait aider à l'émergence d'un contexte politique plus favorable aux négociations. On peut estimer que l'intégration de la Serbie-Monténégro (un pays insuffisamment intégré qui joue avec le syndrome de la cité assiégée cultivé par l'ancien président Milosevic) serait de nature à diminuer le sentiment de marginalisation qui alimente le courant radical-nationaliste serbe et à sortir du dilemme de la sécurité.

Pour ce qui est de la Bosnie-Herzégovine, son adhésion au CPEA/PpP pourrait responsabiliser les autorités locales qui tendent à développer de plus en plus une culture de dépendance. Le CPEA constitue également un cadre de dialogue politique dans lequel tous les acteurs intéressés pourront entamer les pourparlers relatifs aux dossiers sensibles comme le Kosovo, la question des minorités, etc.

La participation de la Serbie-Monténégro au CPEA/PpP peut permettre l'accès aux programmes d'assistance désormais vitaux pour la réforme du secteur de sécurité et de défense. En outre, l'adhésion rapide de la Serbie-Monténégro et de la Bosnie-Herzégovine peut réduire le sentiment potentiel d'insécurité généré par la prochaine vague de l'élargissement aux pays de la Charte Adriatique. Au risque d'être politiquement incorrect, il faut souligner que poursuivre une politique punitive envers la Serbie-Monténégro et la maintenir hors du cadre atlantique n'est pas la meilleure option. Cela risque de reproduire, à une autre échelle, la triste histoire de République de Weimar.

– En ce qui concerne l'intégration au niveau sous-régional, l'Alliance doit s'appuyer sur les trois nouveaux membres de la région qui ont participé au lancement du processus de coopération régional, ont contribué à stopper l'instabilité yougoslave et se sont avérés, politiquement et militairement, capables d'être des acteurs de sécurité dans leur voisinage balkanique bien avant leur intégration. On peut désormais imaginer que cette contribution sera soutenue et même renforcée à l'avenir. En les intégrant, l'Alliance s'est donné les moyens d'influencer de manière directe la dynamique de coopération sous-régionale. Celle-ci pourrait être renforcée dans trois directions: l'ouverture d'accords sous-régionaux de sécurité à tous les Etats balkaniques (voir le SEDM/FMMPSE); le renforcement des capacités et du rôle de sécurité des initiatives pan-balkaniques (voir le Processus de coopération d'Europe du sud-est ou Pacte de stabilité); la participation des alliés locaux à des formules de coopération plus flexibles (bi-, tri- ou quadrilatérales) qui associent les pays non-membres et non-candidats.

On peut estimer qu'avec l'inclusion de la Serbie-Monténégro dans le SEDM un pas supplémentaire sera accompli pour soutenir les forces démocratiques de Belgrade et pour dépasser le préjugé de conspiration anti-serbe si cher aux partis nationalistes radicaux. D'ailleurs les participants à l'initiative ont décidé de mettre SEEBRIG -son corollaire en matière de force multinationale- à la disposition de l'OTAN pour les opérations de soutien de la paix A travers l'approfondissement et le renforcement des initiatives de coopération sous-régionale (y compris la reprise de l'Initiative alliée pour l'Europe du Sud-Est, lancée à Washington en avril 1999) un pas important sera fait pour aboutir à l'appropriation régionale, "Regional Ownership".

Enfin il faut souligner l'intérêt d'impliquer des alliés locaux à la coopération en formules tri- ou quadrilatérales (par exemple Roumanie-Hongrie-Serbie-Monténégro; Roumanie-Hongrie-Serbie-Monténégro-Croatie; Bulgarie-Serbie-Monténégro-ARYM-Grèce) fondées tant sur les affinités historiques et culturelles que sur l'intérêt commun (qui permet une meilleure compréhension des besoins locaux et l'identification de réponses plus adéquates aux défis). Elle pourrait faciliter le transfert des modèles de réconciliation et d'intégration et servir d'exemples pour soutenir les réformes des pays non-membres.

En conséquence l'intégration tant verticale qu'horizontale des Balkans et de tous les acteurs locaux pourrait aider à venir à bout de dilemmes apparemment encore insolubles. Mais il serait naïf de penser que celle-ci offrira automatiquement la solution de tous les dossiers brûlants des Balkans. Toutefois, la double intégration pourra probablement débloquent les arcs-boutements et dégager une voie de solution politico-diplomatique à ces questions et c'est pourquoi la coordination étroite avec les autres organisations est impérative.

Une coordination plus étroite entre l'OTAN et les acteurs impliqués dans la région est vitale. Pour que la logique politique créée par l'intégration soit productive, les démarches alliées devraient accompagner et compléter les actions et les programmes sous-régionaux des acteurs extérieurs comme l'ONU, l'UE, et l'OSCE. Mais le dialogue de l'Alliance avec l'ONU, empoisonné par les arrière-pensées réciproques, doit être revivifié et focalisé sur deux catégories de problèmes: d'une part les besoins des individus, des sociétés et des entités qui sont sous administration internationale (Bosnie-Herzégovine et Kosovo); d'autre part la création des conditions pour définir le statut de ces entités. Le partenariat stratégique OTAN-UE, y compris "l'approche concertée" sur les Balkans occidentaux, doit être approfondi par une action complémentaire dans divers domaines (élargissement, gestion de crises, assistance pour la reconstruction et stabilisation) tout en préservant les acteurs locaux des réseaux pro-européens ou pro-atlantistes.

Même si l'agenda des priorités alliées concerne d'autres régions, on estime que l'eupéanisation totale des opérations de stabilisation des Balkans se fait trop rapidement. Le processus relativement lent de synchronisation entre l'OTAN et l'UE, la maturation en cours de l'Europe de la Défense et les attentes des acteurs locaux (y compris la perception de l'OTAN comme garant des accords post-guerre) requiert une action combinée des deux organisations, convergente sur le long terme. C'est en respectant ces exigences qu'on peut imaginer qu'une coordination accrue entre OTAN, UE et ONU, avec le soutien du Groupe de contact, pourrait parvenir à un compromis politique entre les acteurs locaux intéressés; ce pourrait être l'objet d'une conférence internationale chargée de traiter les dossiers en suspens (notamment le dilemme de la résolution 1244/1999 sur le Kosovo). Dans la perspective d'une intégration européenne de toutes les entités étatiques balkaniques (qui va comporter pour les Balkans le principe de subsidiarité y compris au niveau sous-étatique), on peut imaginer l'émergence progressive d'un système des souverainetés partagées.²⁴

L'adaptation de la doctrine opérationnelle de l'Alliance relative aux missions de gestion de crise, est à faire, notamment pour les phases de stabilisation et de sortie de conflits.

Dans ce domaine, une constatation s'impose: la présence de forces alliées dans les Balkans, particulièrement au Kosovo, doit être prolongée aussi longtemps qu'une solution politique et diplomatique au dilemme créé par la résolution 1244/1999 n'est pas trouvée.

De plus, les événements de mars 2004 au Kosovo ont révélé que les dirigeants et planificateurs alliés doivent faire face à deux problèmes sensibles. Tout d'abord la relative ambiguïté des rapports entre les forces de l'OTAN et l'administration " onusienne " semble avoir permis le développement de violences; ensuite le renforcement de la réglementation des missions de maintien de l'ordre public, policières ou judiciaires, (voir le soutien apporté aux activités du TPY) va prendre une importance de plus en plus grande dans un contexte où les réseaux du terrorisme balkanique sont de plus en plus présents.

En outre, les planificateurs alliés pourraient prendre en compte des éléments supplémentaires comme les capacités mises à la disposition par les nouveaux alliés locaux, l'emploi accru de troupes de gendarmerie mieux adaptées et une attention particulière à la surveillance des frontières de l'entité kosovare.

Conclusion

Au-delà de l'actuelle dynamique de sécurité des Balkans, il convient de souligner que l'engagement balkanique de l'OTAN a donné de solides bases au processus de stabilisation et ouvert la porte de l'intégration européenne aux pays de la région. Malgré une tardive prise de conscience de la position stratégique des Balkans, l'Alliance doit poursuivre son engagement, en particulier sa présence militaire dans les zones sensibles, notamment au Kosovo.

Parallèlement, l'OTAN devrait réviser sa perception des Balkans en substituant à la simple logique de gestion et de sortie de crise, une logique de stabilisation et d'intégration.

Dans ces conditions l'Alliance devrait poursuivre, conjointement avec l'Union européenne, l'actuelle perspective d'ancrage des pays balkaniques dans l'aire européenne de stabilité. On estime qu'une simple feuille de route (même sur le long terme) prise en charge par l'UE pour l'intégration, serait en mesure de soutenir le rattrapage économique et la stabilisation politique des Balkans. Sinon, on court le risque de voir certains espaces, en particulier le Kosovo, devenir une nouvelle " Cisjordanie au cœur de l'Europe ". Une approche européenne fondée uniquement sur la PESC/PESD, bien que nécessaire, sera insuffisante pour assurer le succès de l'UE dans les Balkans.

Les Balkans ne sont ni l'Afghanistan, ni le Moyen-Orient mais une région européenne, entourée de pays déjà intégrés dans l'espace euro-atlantique. Les principes de la logique d'intégration ont été énoncés mais restent encore à mettre en œuvre, tant au niveau régional qu'au niveau européen.

Dans ce cadre, les membres balkaniques de l'Alliance pourront jouer un rôle renforcé et il convient d'encourager leur activisme coopératif au plan régional. Simultanément, pour assurer la réussite complète de son implication dans la région depuis près de 10 ans, l'Alliance devra dépasser l'attitude partielle voire partielle dont elle a pu faire preuve jusqu'à maintenant et traiter équitablement tous les pays de la région. Si la démarche séquentielle choisie s'est révélée payante au plan tactique, l'Alliance doit maintenant favoriser une coopération sous-régionale saine et renforcée à moyen et à long terme permettant une intégration européenne réussie de la région qui exigent l'une comme l'autre la participation de tous les acteurs locaux.

²⁴ E. Chevallier, "L'OTAN et les Balkans: pistes pour une question qui se rappelle à nous", *NDC Research Paper*, No. 13, November 2004, Collège de défense de l'OTAN, Rome.