

UDC 930.85(4-12)

YU ISSN 0350-7653

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS
INSTITUTE FOR BALKAN STUDIES

BALCANICA

XXXVIII

ANNUAL OF THE INSTITUTE FOR BALKAN STUDIES

Editor

DUŠAN T. BATAKOVIĆ

Editorial Board

FRANCIS CONTE (Paris), DIMITRIJE DJORDJEVIĆ (Santa Barbara),
DJORDJE S. KOSTIĆ, LJUBOMIR MAKSIMOVIĆ, DANICA POPOVIĆ,
BILJANA SIKIMIĆ, ANTHONY-EMIL TACHIAOS (Thessaloniki),
SVETLANA M. TOLSTAJA (Moscow), GABRIELLA SCHUBERT (Jena),
NIKOLA TASIĆ (Director of the Institute for Balkan Studies)

BELGRADE
2008



Predrag Simić

La Russie et le problème du Kosovo et Metohija

Presque dix années après l'intervention militaire de l'OTAN contre la Serbie et l'instauration de l'administration des Nations Unies, le Kosovo et Metohija s'est retrouvé au centre de la politique internationale comme une question qui avait divisé les positions des Etats-Unis et de la Russie et a obtenu la signification du précédent dans les relations internationales susceptible d'avoir une influence non seulement sur l'avenir des Balkans occidentaux mais aussi sur bon nombre de litiges territoriaux et ethniques en Europe et dans le monde. En effet, ce litige a opposé non seulement les intérêts de la Serbie à ceux de la population albanaise au Kosovo et Metohija, mais aussi deux principes fondamentaux du droit international : l'inviolabilité de l'intégrité territoriale des Etats souverains et le droit des peuples à l'autodétermination (les troisième et septième principes du « Décathlon d'Helsinki »). Si une indépendance, même une « indépendance limitée » de cette province méridionale serbe était imposée contrairement à la volonté de la Serbie, cela serait le premier cas de cette nature en Europe après la Seconde guerre mondiale et un précédent susceptible de constituer un motif d'exigences similaires dans d'autres régions de litiges ethniques et territoriaux. En dépit des efforts déployés par l'envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Kosovo et Metohija, Martti Ahtisaari, afin de placer ce problème dans le contexte de la décomposition de l'ancienne Yougoslavie, on n'a pas jusqu'à présent offert une explication convaincante démontrant pourquoi une indépendance imposée du Kosovo et Metohija ne deviendrait pas un précédent avec des conséquences de grande envergure pour les relations internationales.

Dans les Balkans occidentaux un tel précédent pourrait avoir une influence sur la Bosnie-Herzégovine (Republika Srpska), la Macédoine (Macédoine occidentale) ainsi que sur la Serbie elle-même (Vallée de Preshevo), mais aussi sur d'autres pays de la région où vivent de nombreuses minorités

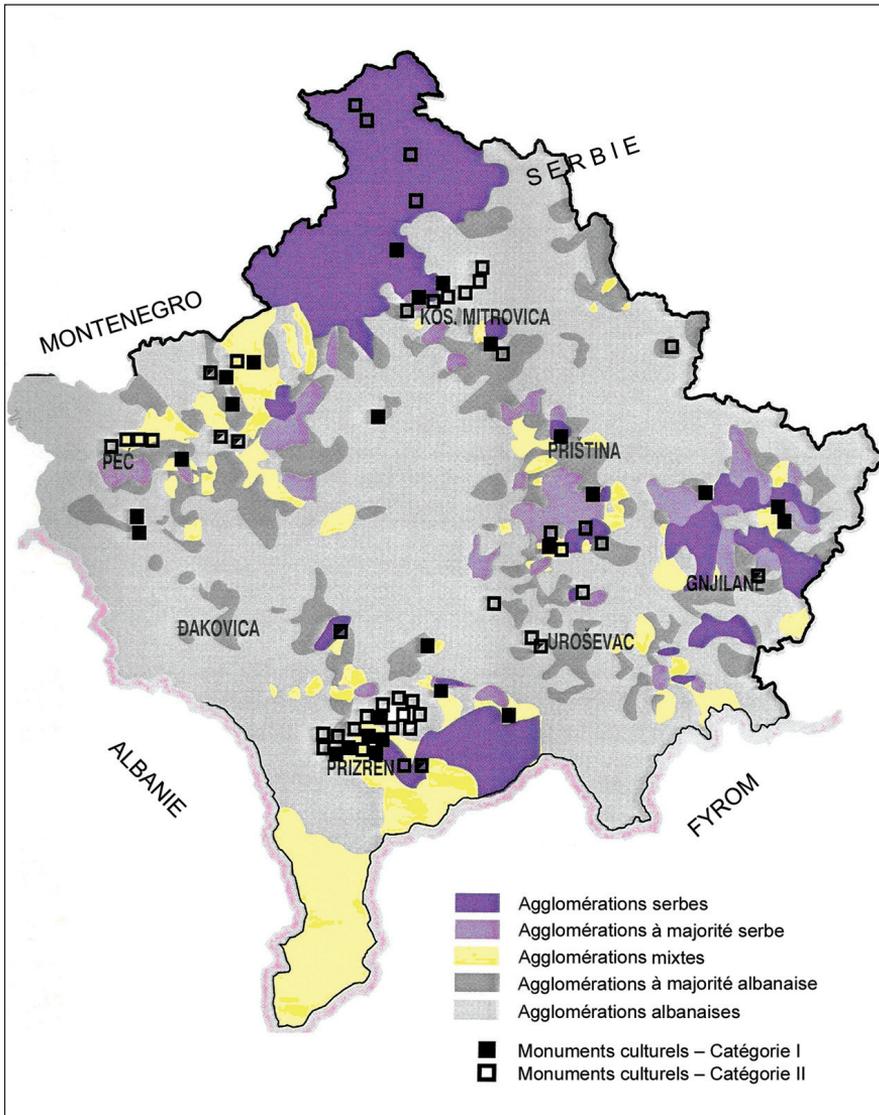
albanaises.¹ Parmi les pays sur lesquels un tel précédent aura un impact se trouve aussi la Russie qui depuis une vingtaine d'années est confrontée à de semblables problèmes en Tchétchénie mais aussi dans l'ensemble du territoire de l'ancienne Union Soviétique – par exemple en Ossétie du Nord, en Abkhazie, en Transnistrie et ailleurs. Moscou partage aussi, d'une manière semblable à celle de Belgrade, l'opinion selon laquelle une indépendance de cette province ne constituerait pas le point final du drame yougoslave mais le point de départ d'un nouveau cycle de litiges ethniques et territoriaux avec des conséquences qui dépasseraient le cadre des Balkans occidentaux. L'internationalisation de la crise de Kosovo et des guerres civiles menées au cours des années quatre-vingt-dix du XX^e siècle dans l'espace de l'ex-Yougoslavie a inévitablement ouvert d'autres questions géopolitiques liées à la présence et aux intérêts de la Russie dans les Balkans.

* * *

La position russe sur les conflits dans l'ancienne Yougoslavie devrait donc être considérée dans le cadre du rôle historique et des intérêts de la Russie en Europe du Sud-est mais aussi dans celui de la politique intérieure et extérieure de la Russie après la décomposition de l'Union Soviétique. Un regard sur l'histoire montre que l'intérêt de la Russie pour les détroits (du Bosphore et des Dardanelles) l'a menée, vers le milieu du XIX^e siècle déjà, à un conflit avec les puissances occidentales qui a commencé par la Guerre de Crimée.² La rivalité stratégique entre la Russie et l'Occident a reçu vers la fin du siècle une forte impulsion par le mouvement panslave en Russie et en Europe du Sud-est dont les peuples voyaient en Moscou de l'époque un fort appui dans leur lutte de libération contre l'Empire ottoman et l'Empire des Habsbourg – deux principaux rivaux de la Russie de l'époque. Ce conflit s'est poursuivi après la Révolution d'octobre dans un contexte politique modifié par une surenchère stratégique entre l'Union Soviétique et l'Occident pour le contrôle de l'Europe orientale et par des efforts toujours considérables de Moscou pour obtenir un libre accès à la Méditerranée. Après la fin de la guerre froide et le démantèlement de l'Union Soviétique, les Balkans

¹ A l'appui de cela sont de nombreuses demandes de la diaspora albanaise influente aux Etats-Unis et en Europe occidentale qui ne cachent pas leurs prétentions envers l'unification des territoires dans les Balkans peuplés des Albanais. A ce sujet, voir la page Internet « Ligues civiques américano-albanaises » : www.aacl.com

² Pour plus de détails sur la politique de la Russie de l'époque, voir S. Garnett et I. Kobrinska, *Rossia na Balkanah* (Moscou : Moskovskii Tsentri Karnegi, 1996) ; J. Kurjak, éd., *La politique russe dans les Balkans* (Belgrade : IMPP, 1999) ; Ch. Jelavitch, *Tsarist Russia and Balkan Nationalism* (Berkeley and Los Angeles : University of California Press, 1962).



Structure ethnique et le patrimoine culturel serbe au Kosovo et Metohija

ont obtenu, de manière inattendue, la place centrale dans la politique de la Russie et dans ses efforts visant à redéfinir ses intérêts stratégiques et ses rapports avec l'Occident. La politique russe à l'égard de l'Europe du Sud-est avait à l'époque deux objectifs.

Le premier est stratégique car l'élite politique russe perçoit les Balkans comme une région importante pour la sécurité et les intérêts de la

Russie en Europe et dans la Méditerranée. Depuis la fin du XIX^e siècle les Détroits sont l'objectif principal des efforts de la Russie visant à ouvrir pour sa marine marchande et sa marine de guerre la voie menant à la Méditerranée. L'autre but est religieux et culturel parce que Moscou soutenait les peuples slaves et orthodoxes de l'Europe du Sud-est dans leur lutte contre l'Empire ottoman et, plus tard, contre l'influence des puissances occidentales dans cette région.³ Pendant les années soixante-dix du XIX^e siècle, le mouvement panslave et le démembrement de l'Empire ottoman ont une influence sur l'opinion publique et les milieux culturels et politiques russes de sorte qu'un intérêt fort pour le destin des Slaves et des chrétiens balkaniques s'y manifestait. Guidée par ces intérêts, la Russie a joué un rôle décisif dans la libération des peuples balkaniques contre l'Empire ottoman au dix-neuvième et au début du vingtième siècle. Dans la période entre la Guerre de Crimée et la Première guerre mondiale a été créée l'architecture politique de l'Europe du Sud-est qui, avec certaines modifications après la création de l'Etat yougoslave en 1918, existait jusqu'à 1991 : « Dans une grande mesure, elle est aussi l'œuvre de la politique russe dans les Balkans : elle a pratiquement mis fin au rôle important du facteur russe dans la construction et, plus particulièrement, dans la détermination des frontières des Etats nationaux balkaniques. »⁴

Des intérêts semblables, bien que dans un contexte politique et international différent, ont été montrés par l'Union Soviétique après l'année 1917. Selon l'opinion de Youri Davidov, une érosion de l'empire soviétique a commencé dans les Balkans :

En Grèce la guerre civile s'est terminée par une défaite des forces de gauche, suivie de longues années de réaction anticommuniste. En 1946 Staline n'a pas soutenu l'idée du leader bulgare Georgi Dimitrov sur une « Fédération socialiste balkanique » : Moscou craignait qu'une telle fédération n'agisse indépendamment de l'URSS. En 1947 ont commencé des problèmes dans les rapports avec la Yougoslavie. En 1948 Belgrade a été exclu du bloc socialiste et Josip Broz Tito, selon le scénario déjà utilisé, a été proclamé espion et mercenaire des Etats occidentaux. En 1955, après la mort de Staline, les rapports entre l'URSS et la Yougoslavie se sont normalisés, mais Belgrade, qui avait déjà tiré un enseignement amer, se tenait per-

³ Les sentiments slavophiles en Russie vers la fin du XIX^e siècle se sont reflétés dans la littérature russe de l'époque, par exemple dans les œuvres de Pouchkine, Dostoïevski, Tolstoï, Tourgueniev et d'autres écrivains. Voir Y. Davidov, *Problema Kosovo v rosilskom vnutripolitcheskom kontekste*, dans D. Trenin et E. Stepanova, eds., *Kosovo : mezhnarodnie aspekti krizisa* (Moscou : Moskovskii Tsentri Karnegi, 1999).

⁴ S. Terzić, « Le contenu idéologique et la stratégie de la politique russe dans les Balkans (1856-1914) », dans Kurjak, éd., *La politique russe dans les Balkans*, 9.

sévèrement à distance dans ses relations avec Moscou. En fait, les conséquences du conflit entre Staline et Tito n'ont pas été complètement dépassées jusqu'à la désintégration de l'URSS et de la RSFY. En 1964 le Roumain Nicolae Ceausescu a commencé lui aussi à mener sa propre politique dans le cadre de la communauté socialiste, en jouant, dans son intérêt, sur la carte des contradictions entre les dirigeants soviétiques et chinois... En fait, la Bulgarie est restée la seule alliée locale de l'URSS dans la région.⁵

Toutefois, Moscou tentait avec persistance d'améliorer ses relations avec la Yougoslavie dans le souhait d'obtenir un accès aux ports adriatiques, notamment aux Bouches de Kotor. Au cours des années soixante-dix Léonid Brejnev a même sept fois adressé une telle demande au président yougoslave Josip Broz Tito, alors de l'URSS aidait financièrement la construction de la voie ferrée Belgrade–Bar. Les efforts soviétiques ont eu également une composante idéologique étant donné que le modèle yougoslave alternatif du socialisme était, depuis le conflit de 1948, une des brèches les plus sérieuses ouvertes dans le bloc communiste.⁶ Cependant, pour le régime de Tito, la menace soviétique, réelle ou imaginaire, était importante à cause d'une homogénéisation des différents peuples yougoslaves mais aussi à cause de l'aide occidentale qui depuis le début des années cinquante a permis le succès de l'« expérience yougoslave ». Après l'accession de Mikhaïl Gorbatchev à la tête de l'URSS la « menace soviétique » a perdu son caractère convaincant et la Yougoslavie s'est trouvée dans un vacuum géopolitique qui a accéléré son démantèlement.

Après la fin de la guerre froide, l'Europe du Sud-est et notamment la politique envers la crise yougoslave se sont retrouvées au centre de la politique extérieure de la Russie. Presque comme pour les États-Unis, la guerre en ex-Yougoslavie était pour Moscou le motif du premier débat sérieux sur la politique étrangère et les intérêts nationaux dans les relations internationales post-bipolaires.⁷ Selon l'opinion des analystes russes, jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix la politique russe envers la crise yougoslave et l'Europe du Sud-est a passé par quatre phases suivantes :

⁵ Davidov, *Problema Kosovo*, 249–250.

⁶ Voir L. Lees, *Keeping Tito Afloat* (Penn State University Press, 1997); B. Heuser, *Western "Containment" Policies in the Cold War: The Yugoslav Case, 1948–1953* (London: Routledge, 1989); J. Campbell, *Tito's Separate Road, America and Yugoslavia in World Politics* (New York: Harper & Row, 1967).

⁷ Un examen détaillé de ce débat peut être trouvé dans J. Guskova, *Jugoslovenska kriza i Rusija* [La crise yougoslave et la Russie] (Belgrade: IIPE, 1996), et eadem, « Dinamika kosovskog krizisa i politika Rosii », dans Trenin et Stepanova, édés., *Kosovo: mezhdunarodnie aspekti*.

- Au cours de la première phase (1991–1992) la Russie essayait d'établir des proches relations de partenariat avec l'Occident et en général elle suivait et soutenait la politique des Etats-Unis et de l'Union européenne envers la crise yougoslave. Comme l'a remarqué le ministre des affaires étrangères de l'époque Andreï Kozyrev, le but de la Russie était de succéder au statut et aux privilèges de l'URSS comme l'un des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies. Afin de justifier le « crédit de confiance » de l'Occident par rapport aux nouveaux dirigeants russes, selon Kozyrev, Moscou était « obligée de passer de l'autre côté, plus civilisé et plus démocratique, de la barricade et d'être alliée de ceux qui montaient la garde de la légitimité internationale ». A cet effet, la tâche de la diplomatie russe, selon les propos de Kozyrev, consistait à « introduire la Russie en tant que grand Etat dans la famille des sociétés démocratiques progressistes, à la soi-disant société occidentale... »⁸ Pendant cette période-là, Moscou, comme les Etats-Unis, soutenait la sauvegarde de la souveraineté de l'ancienne Yougoslavie.
- « La période de l'indétermination de politique extérieure » a été brusquement rompue en février 1992 où Moscou, comme les Etats-Unis d'Amérique, a reconnu le fait de démantèlement de la Fédération yougoslave et a commencé à développer ses relations avec les nouveaux Etats créés sur le sol de celle-ci. Pendant cette période la Russie tentait d'intégrer le nouveau système de sécurité en Europe. « Pour cette raison, dans les conditions de la situation la plus grave dans les Balkans, la Russie a renoncé à la politique autonome, étant complètement d'accord avec la voie choisie par l'Amérique. La diplomatie russe exerçait son activité diplomatique dans les limites qui lui avait été permises, en exécutant une pression sur la partie serbe au moment où personne ne pouvait avoir une influence sur les Serbes « non coopératifs ». La caractéristique principale de cette période était un manque total d'indépendance de la politique étrangère de la Russie, son dépendance des plus importants pays, avant tout de l'Amérique. »⁹ En suivant cette politique, le 29 mai 1992 la Russie a voté au Conseil de sécurité des Nations Unies la résolution 857 imposant des sanctions internationales contre la Yougoslavie sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

⁸ A. V. Kozyrev, « Preobrazenie ili kafkianskaà metamorfoza : demokratičeskaà politika Rosii i ee prioriteti, *Nezavisimaa gazeta*, le 20 août 1992.

⁹ J. Guskova, « L'évolution de la politique extérieure russe dans les Balkans dans les années quatre-vingt-dix du dix-neuvième siècle », dans Kurjak, éd., *La politique russe dans les Balkans*, 60.

- La troisième phase de la politique russe au sujet de la crise yougoslave commence en 1996 par une déception de la Russie face à la politique de l'Occident, entre autres face à celle en Europe du Sud-est dont les résultats sont devenus visibles après l'Accord de paix de Dayton. Selon les critiques russes de la politique occidentale envers la crise yougoslave, cette politique a : 1) intensifié le démembrement de l'ancienne Yougoslavie contrairement au droit international ; 2) reconnu les frontières entre républiques comme étant les frontières entre des Etats ; 3) fait un précédent par rapport aux Etats fédéraux ; 4) rétréci le cercle des pays qui décident de la politique envers les crises internationales ; 5) introduit la « loi de la force » dans les relations internationales ; 6) accepté la politique des « doubles standards » ; 7) abandonné les principes de la Charte des Nations Unies ; 8) rendu légale la participation de l'OTAN dans des opérations de paix ; 9) isolé et affaibli la Serbie et le Monténégro et intensifié les tensions politiques en RF de Yougoslavie ; 10) sapé la confiance des Serbes dans la Russie ; 11) privé Moscou de sa priorité historique en Europe du Sud-est, etc.¹⁰ Selon l'opinion de Jelena Guskova, « la diplomatie russe s'est trouvée vers la fin de l'année 1995 dans une situation extrêmement difficile. Après la débâcle de la politique étrangère russe dans les Balkans, la Russie a cessé d'être le facteur déterminant du cours des événements dans cette région. L'influence traditionnelle sur les peuples yougoslaves a été perdue, les chefs de file des organisations régionales, qui ont consolidé leur position, comptaient peu sur la Russie. »¹¹
- La quatrième période de la politique de la Russie en Europe du Sud-est a été marquée par son engagement au sujet de la crise au Kosovo et Metohija, aussi bien dans la phase initiale du conflit (1998) que pendant la conférence de paix à Rambouillet et l'intervention de l'OTAN contre la République Fédérale de Yougoslavie. Bien que cette crise ait donné à Moscou l'occasion de développer une intense activité diplomatique et de retrouver auprès des plus importants pays de l'Europe occidentale ses partenaires, cette phase s'est, elle aussi, terminée de manière relativement défavorable pour la politique étrangère russe qui à la fin a été obligée de reculer devant la pression de l'OTAN et des Etats-Unis.

Les raisons de la position retenue de l'Union Soviétique au début de la crise yougoslave sont évidentes : en 1990–1991 les dirigeants soviétiques étaient préoccupés par les problèmes internes et, comme la politique de

¹⁰ *Ibid.*, 60–61.

¹¹ *Ibid.*

l'Administration Bush aux Etats-Unis, ils étaient prêts à laisser à l'Union européenne le rôle principal dans les efforts de médiation. A cette époque-là Moscou et Washington avaient des intérêts similaires en ce qui concerne cette crise et partageaient la crainte que la désintégration de la Yougoslavie soit un précédent périlleux susceptible d'entraîner des processus similaires dans d'autres Etats multiethniques de l'Europe du Sud-est, en premier lieu dans l'URSS.¹² « Par contre, les deux pays collaboraient derrière la scène pour empêcher l'agonie de la Yougoslavie », remarque Stephen Larrabee.¹³ Malgré la désintégration de l'Union Soviétique vers la fin de 1991, cette coopération a été également poursuivie au cours de la première moitié de 1992, ce qui en Russie était la cause des premières critiques sévères de la politique menée par le ministre des affaires étrangères Andreï Kozyrev. A cette époque déjà, elle est devenue l'objet de la surenchère entre le Ministère des affaires étrangères et le Soviet Suprême au sujet du contrôle de l'ensemble de la politique étrangère russe. Le soutien de la Russie à la résolution N° 857 du Conseil de sécurité a rencontré une critique acharnée de nombreux députés influents, y compris le président du Comité des affaires internationales et des relations économiques internationales Evgueni Ambarcumov. Vers le milieu de l'année déjà, il a publiquement condamné le ministre Kozyrev pour avoir suivi « comme un esclave » la politique des Etats-Unis : « Il est difficile de comprendre les raisons pour lesquelles la Russie, qui naturellement a ses propres intérêts, soutient l'ensemble des positions américaines. »¹⁴ Le mécontentement de plus en plus croissant des parlementaires devant la politique de Kozyrev a mené Ambarcumov et Oleg Rumanjcev, secrétaire exécutif de la Commission constitutionnelle du Soviet Suprême, a commencé à soutenir activement la Serbie, y compris leur visite démonstrative rendue à Belgrade le 13 août de la même année.

C'est ainsi que la position envers la crise yougoslave a tracé une ligne de division entre le nombre de plus en plus décroissant d'hommes politiques russes qui soutenaient la politique pro-occidentale du ministre Kozyrev et le nombre croissant d'hommes politiques qui exigeaient que la politique extérieure russe définisse ses propres intérêts nationaux et œuvre en leur faveur sur la scène internationale. Au pôle extrême de ses exigences s'est trouvé Vladimir Jirinovski qui pendant sa visite à Belgrade en janvier 1994 a déclaré qu'« une attaque contre la Serbie serait comme une attaque contre la

¹² Voir R. L. Hutchings, *American Diplomacy and the end of the Cold War. An Insider's Account of U.S. Policy in Europe, 1989-1992* (Washington, Baltimore & London : The Woodrow Wilson Center Press & The John Hopkins Press, 1997).

¹³ F. Stephen Larrabee, *Russia and the Balkans : Old Themes and New Challenges*, Euro-balkans (Summer 1995).

¹⁴ *Izvestià*, le 22 juin 1992.

Russie » et a demandé la création de l'union des peuples slaves depuis « Knin jusqu'à Vladivostok ». Le Belgrade officiel n'a pas manqué l'occasion de faire activement du lobbying auprès des milieux russes politiques, intellectuels, culturels, religieux et militaires ce dont témoignent de nombreuses visites de parlementaires, de journalistes et de personnalités de la vie publique russes à la Yougoslavie et à la Republika Srpska de l'époque. Les milieux pro-occidentaux en Russie suivaient avec désapprobation ces activités de la diplomatie yougoslave : « Les contacts réguliers entre Moscou et Belgrade semblent avoir permis à la Russie de jouer le rôle de médiation entre l'Occident et les Serbes ainsi que de montrer à l'opposition du pays son influence internationale. Force est d'avouer que 'les relations spéciales', 'les liens historiques' et 'la forte influence' de Moscou sur les dirigeants serbes ont pu apporter beaucoup plus. Malheureusement, nous ne parlons pas aujourd'hui seulement de l'influence de Moscou sur Belgrade et Pale mais de Belgrade et Pale qui manipulent les hommes politiques moscovites dans leur propre intérêt. L'attitude envers la Russie a été influencée par la rivalité traditionnelle entre la Russie et la Serbie dans les Balkans (l'affirmation qu'elles sont 'alliées dès le début' est un mythe historique) et sans aucun doute par l'affaiblissement de la position de la Russie dont le pouvoir et l'influence ne peuvent pas être comparés avec ceux de l'Empire russe ou de l'URSS. »¹⁵ Ces estimations négligent, cependant, le fait que la politique envers les conflits en ex-Yougoslavie ait permis à Moscou de défendre plus activement ses intérêts dans les rapports avec ses principaux partenaires occidentaux.¹⁶

Devant ces critiques, le ministre Kozyrev a commencé à changer petit à petit le cours de la diplomatie russe et à montrer plus de compréhension pour la politique du Belgrade officiel. Le virage de la politique envers la crise yougoslave vers la fin de 1992 faisait partie d'un virage plus important de la politique russe aussi bien dans ses relations avec l'Occident que par rapport aux « nouveaux voisins », à savoir aux républiques soviétiques devenues autonomes. Ce virage a été conditionné, avant tout, par le changement du rapport de forces au sommet politique russe qui démontrait un mécontentement croissant par rapport à la politique de l'Occident envers la Russie et à l'absence de compréhension de ses intérêts nationaux. L'arrière-fond de l'attaque des parlementaires contre le ministre des affaires étrangères dissimulait, cependant, le conflit avec le président Eltsine qui à l'époque était dans sa phase avancée. En diminuant au ministre des affaires étrangères et au président l'espace pour mener de manière autonome la politique extérieure,

¹⁵ *Komersant*, le 29 juillet 1995

¹⁶ Voir P. Goble, *Dangerous Liaisons: Moscow, the Former Yugoslavia and the West*, dans R. H. Ullmann, éd., *The World and Yugoslavia's Wars* (New York : Council on Foreign Relations Press, 1996), 182-197.

ils exerçaient une pression sur Boris Eltsine pour qu'il accepte l'ensemble de leurs demandes relatives à l'orientation de la politique extérieure et intérieure de la Russie. Autrement dit, la politique envers la crise yougoslave est devenue polygone pour peser les forces des groupements opposés sur la scène politique russe. Cela a mené Sergei Karaganov, membre du Conseil présidentiel d'Eltsine et un des experts russes de politique extérieure les plus influents, à remarquer : « Presque personne ici ne s'intéresse à la Serbie, mais l'opposition joue sur cette carte pour rendre la position du gouvernement plus difficile et le gouvernement doit s'y soumettre ».¹⁷

Le résultat de ce débat a été la politique que la Russie allait mener jusqu'à l'Accord de Dayton et qui avait les objectifs suivants : premièrement, empêcher la rupture des relations avec l'Occident et l'isolement diplomatique de la Russie ; deuxièmement, atténuer la pression exercée par la Douma sur le président et le gouvernement ; troisièmement, sauvegarder l'influence russe en Europe du Sud-est ; quatrièmement, empêcher l'OTAN d'imposer sa solution contraire aux intérêts de la Russie, cinquièmement, faire maintenir les décisions sur la politique de la communauté internationale envers la crise yougoslave au Conseil de sécurité des Nations Unies et sauvegarder ainsi l'influence de la Russie en tant que son membre permanent ; sixièmement, empêcher l'élargissement du conflit. Une occasion pour que cette politique donne des fruits a été offerte dès le début de 1994 où, après l'explosion au marché Markale à Sarajevo, l'OTAN a adressé un ultimatum aux Serbes pour qu'ils retirent leur artillerie à vingt kilomètres de Sarajevo, sous menace de bombardement. D'une manière tout à fait inattendue pour les pays occidentaux, l'adjoint du ministre russe des affaires étrangères Vitalii Churkin s'est impliqué dans la crise et a réussi à obtenir le retrait des Serbes de Bosnie et à empêcher les attaques de l'OTAN et aussi à déployer un contingent symbolique (deux bataillons) de soldats russes entre les parties belligérantes. L'entremise fructueuse de Churkin était le premier grand succès de la diplomatie russe après la fin de la guerre froide et a provoqué un enchantement non seulement des Serbes de Bosnie mais aussi à Belgrade et à Moscou. La satisfaction à Pale n'a cependant pas duré longtemps car en avril de la même année a surgi la crise au sujet de la ville de Bosnie orientale, Gorazde, au moment où le diplomate russe a en vain essayé de répéter la même action. A cette occasion-là il y a eu un conflit ouvert entre Vitalii Churkin et les dirigeants des Serbes de Bosnie après quoi Moscou a interrompu ses liens avec Pale.

« Au lieu de cesser les attaques, comme ils l'avaient accepté, et de retirer leur lourde artillerie en dehors de la zone acceptée, les Serbes de

¹⁷ Cité selon A. Gowers, « Russia attacks UN vote on Serbs », *Financial Times*, le 20 avril 1993.

Bosnie ont continué à bombarder Gorazde en laissant la Russie se sentir trahie et humiliée. L'entêtement des Serbes de Bosnie n'a laissé au gouvernement d'Eltsine autre choix que d'appuyer les attaques aériennes ou de se confronter à un isolement diplomatique. Malgré cela, on pouvait voir des différences internes au sein du Gouvernement d'Eltsine : alors que le ministre des affaires étrangères Andreï Kozyrev préconisait une attitude ferme envers les Serbes de Bosnie, y compris l'appui au bombardement, le ministre de la défense Pavel Gratchev s'opposait ouvertement au bombardement en affirmant qu'on ne doit pas considérer les Serbes comme étant les seuls coupables pour les attaques contre Gorazde. »¹⁸ La donnée selon laquelle les Etats-Unis ont renouvelé les relations avec les Serbes de Bosnie avant la Russie, paraît comme une curiosité. Sous la pression des rapports de forces changés au sein du Congrès, le président Clinton a envoyé en décembre 1994 en mission de médiation l'ancien président américain Jimmy Carter accompagné de l'ambassadeur Charles Redman qui jusqu'à la fin du mois de janvier 1995 essayaient en vain de convaincre Radovan Karadzic d'accepter leurs propositions. En même temps est arrivé à Belgrade l'ambassadeur Charles Tomas qui a coupé l'isolement américain de deux ans de la Serbie et a rendu ses interlocuteurs perplexes en déclarant que « les Etats-Unis ne souhaitent pas voir la Yougoslavie sous les sanctions et dans l'isolement mais, au contraire, ils souhaitent qu'elle revienne au sein de l'OSCE et des Nations Unies et intègre l'Union européenne et l'OTAN. »¹⁹ Un mois plus tard, l'ambassadeur russe à Zagreb, Leonid Keresteczijanc, demandé par des journalistes de commenter la déclaration de Tomas, a répondu que Moscou soutenait l'adhésion de la Yougoslavie à l'UE mais était contre son adhésion à l'OTAN.

Les raisons de l'intervention diplomatique russe en Bosnie-Herzégovine devraient être cherchées non seulement dans la pression du lobby serbe à la Douma mais aussi dans le mécontentement des députés modérés et de l'opinion publique par l'attitude agressive de l'OTAN. La réaction russe à l'ultimatum de l'OTAN n'a toutefois pas été motivée par les sympathies envers les Serbes mais par la crainte d'une marginalisation. A ce sujet, Stephen Larrabee a remarqué : « La Russie était contre les attaques aériennes de l'OTAN car cela signifie que la Russie n'aurait aucun rôle à jouer dans le processus de paix. » Malgré la chance variable de Vitalii Churkin en Bosnie-Herzégovine la diplomatie russe a réussi à consolider son succès

¹⁸ Larrabee, *Russia and the Balkans*.

¹⁹ L'auteur de ce texte était présent à un dîner dans la résidence de l'ambassadeur américain où Charles Tomas a prononcé ce discours. Demanda par les journalistes présents s'ils pourraient publier cette déclaration, l'ambassadeur a répondu positivement.

par la création du soi-disant Groupe de contact international,²⁰ une sorte de « concert des puissances » contemporain où la Russie a obtenu, pour la première fois après la décomposition de l'Union Soviétique, sinon un statut sur un pied d'égalité alors un statut de partenaire privilégié des Etats-Unis. En d'autres termes, la diplomatie russe ne pouvait pas s'opposer directement à l'intention de l'OTAN de bombarder les Serbes de Bosnie, mais elle pouvait exiger que la décision y relative ne soit pas prise par l'OTAN mais par le Conseil de sécurité où la Russie dispose toujours de son statut privilégié de membre permanent et du droit de veto. Quand elle l'a réussi, la Russie a atténué sa position négative par rapport à une éventuelle intervention militaire contre les Serbes de Bosnie. Une position similaire a été prise par Moscou au sein du Groupe de contact : devenue membre de cette organisation internationale informelle, la diplomatie russe a laissé en général l'initiative aux Etats-Unis.

Cette position russe pourrait être interprétée par les intérêts russes plus larges dans le développement de ses relations de partenariat avec le Traité de l'Atlantique du Nord et dans la construction d'un nouveau système de sécurité en Europe. Contrairement aux Etats-Unis qui veulent construire ce système autour de l'OTAN, Moscou tentait de faire en sorte que ce rôle soit attribué à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans la création et les travaux de laquelle elle participait depuis la fin des années soixante. L'attitude agressive manifestée par l'OTAN d'abord en Bosnie-Herzégovine pour culminer en 1999 au Kosovo et Metohija, la Russie l'a perçue comme une menace indirecte non seulement pour ses clients et pour sa politique en Europe du Sud-est mais aussi pour sa propre sécurité.²¹ Il faut mentionner que les premières opérations des forces aériennes de l'OTAN contre les Serbes de Bosnie à Gorazde²² ont eu lieu simultanément avec le débat russe sur le entre au programme « Partenariat pour la paix ». Les fortes réactions dans la Douma et les sentiments anti-américains provoqués par cette action ont fait que Boris Eltsine a repoussé l'entrée de la Russie au Partenariat pour la paix jusqu'à ce que le mécontentement de l'opinion publique et des milieux politiques ne se calme pas. Bien que le Groupe de contact ait aidé à éviter un isolement diplomatique de la Russie, Moscou n'a pas eu de raison d'être contente de la manière dont

²⁰ Ses membres étaient à l'époque les Etats-Unis, la Russie, la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

²¹ Par exemple, en cas d'une propagation des conflits ethniques au Caucase et en Asie moyenne où une nouvelle OTAN pourrait s'immiscer dans l'avenir. Les architectes de la réforme de l'OTAN, comme Zbigniew Brzezinski, ne cachaient pas ces intentions.

²² En fait, les premières opérations de combat dans l'histoire de l'OTAN qui est d'un demi siècle.

les Etats-Unis et l'OTAN ont mis fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine. Se rangeant ouvertement du côté de l'une des parties en conflit par la levée de l'embargo contre la livraison des armes aux musulmans et Croates de Bosnie, par le soutien de renseignement accordé à l'offensive de l'armée de Croatie en Krajina et en Bosnie occidentale et par une campagne aériennes de deux semaines contre les Serbes de Bosnie qui a provoqué l'exode de la population serbe de la Croatie et de la Bosnie occidentale, les Etats-Unis et l'OTAN ont clairement démontré l'impuissance de la Russie de protéger les Serbes et ses propres intérêts dans le Sud-est européen.

* * *

L'intervention militaire de l'OTAN contre la RF de Yougoslavie au printemps 1999 a mis les relations entre la Russie et l'Occident à la plus grave épreuve depuis le début des années quatre-vingts. Pour la première fois après la guerre froide la Russie et l'OTAN se sont trouvées aux côtés opposés d'un conflit armé. Aleksei Arbatov et d'autres analystes russes influents de l'époque ont estimé que, à l'instar de la crise berlinoise ou de la crise cubaine des missiles pendant la guerre froide, la crise de Kosovo avait amené la Russie et l'OTAN jusqu'au bord d'un conflit ouvert.²³ Les connaisseurs des relations russo-américaines pendant les années quatre-vingt-dix soulignent, à cette occasion, que la cause des réactions russes virulentes n'a pas été la crise de Kosovo elle-même mais le mécontentement accumulé de la Russie devant la direction de la transformation de l'OTAN après la guerre froide. Contrairement aux attentes russes, l'OTAN a survécu ses adversaires de guerre froide (le Pacte de Varsovie et l'Union Soviétique), a commencé son élargissement à l'Est et a montré son intention d'agir en dehors du territoire de ses Etats membres sans permission des Nations Unies. L'élite politique russe a vu les conséquences de ce processus et la confirmation de ses propres craintes dans la crise de Kosovo en 1999. Malgré le fait que Moscou ait limité son soutien à Belgrade à des moyens politiques, un engagement militaire, selon l'appréciation de Oksana Antonenko, « n'a été évité probablement que par ces circonstances heureuses, la faiblesse russe militaire et économique et la volonté de Boris Eltsine de tenir la Russie à l'écart de cette guerre. »²⁴ Plusieurs occasions se sont présentées pour cela pendant la guerre de trois mois : le secrétaire d'Etat américain William Cohen a brandi la menace d'une attaque contre les pétroliers russes si les Russes essayent de violer

²³ A. Arbatov, « NATO glavnaia problema dla evropeiskoi bezopasnosti », *Nezavisimaa gazeta*, le 16 avril 1999.

²⁴ O. Antonenko, « Russia, NATO and European security after Kosovo », *Survival* 41-42 (Winter 1999-2000), 124.

l'embargo de l'OTAN contre la Yougoslavie ; la Douma russe ne manquait que quelques voix pour adopter la décision d'admission de la Yougoslavie à l'Union entre la Russie et la Biélorussie ; les officiers russes appelaient ouvertement les hommes politiques à accorder une aide militaire à la Yougoslavie alors que l'ancien commandant des forces de l'OTAN en Europe, le général Wesley Clark, aurait donné l'ordre de prendre par la force l'aéroport de Pristina d'une brigade russe qui était arrivée inopinément de la Bosnie au Kosovo avant les forces de l'OTAN. Bien que les relations entre la Russie et l'OTAN se soient dans une certaine mesure améliorées après les bombardements, cette crise est devenue une nouvelle source de tensions entre l'Est et l'Ouest et a provoqué des conséquences sur les relations entre la Russie et les Etats-Unis.

Les experts de politique extérieure russes²⁵ considéraient que Moscou aurait dû tirer de la crise de Kosovo au moins trois conclusions. Premièrement, malgré le fait que les armes nucléaires rendent toujours inimaginable une guerre entre la Russie et l'OTAN, la Russie et l'OTAN peuvent se trouver aux côtés opposés dans des conflits régionaux. Etant donné que la retenue initiale s'est atténuée des deux côtés, l'OTAN ne considère évidemment plus que le mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies, à savoir le consentement de la Russie (et de la Chine) constitue une condition préalable indispensable pour le recours à la force dans les relations internationales. En dépit de son dépendance financière de l'Occident, Moscou s'est libérée des illusions sur « une maison commune européenne » de Michael Gorbatchev et sur « un partenariat stratégique avec l'Occident » d'Andreï Kozyrev et elle sera de plus en plus souvent prête à s'opposer aux ambitions de l'OTAN de s'élever au-dessus des Nations Unies et l'OSCE. Comme réponse au Nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté en avril 1999 au sommet de Washington, la Russie a commencé à réexaminer sa doctrine militaire. Deuxièmement, les institutions que l'on croyait être les piliers de nouvelles relations de partenariat entre la Russie et l'OTAN – y compris l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 régissant leurs relations mutuelles, la coopération et la sécurité – n'ont pas réussi le test de la cerise de Kosovo. Toutes les formes de coopération prévues par cet Acte ont été interrompues peu après le début des bombardements contre la Yougoslavie, mais la plupart d'entre elles ont été plus tard renouvelées. Une des priorités de la diplomatie russe sera donc de freiner l'OTAN avec une coopération de plus en plus étroite avec des pays d'Europe occidentale, l'OSCE, l'UE, le Groupe de contact et le G-8 qui occupent le premier plan comme un cadre pour l'engagement russe dans le règlement de la crise de Kosovo et des autres

²⁵ Antonenko, « Russia, NATO and European security » ; Trenin et Stepanova, eds., *Kosovo : mezhdunarodnie aspekti krizisa*.

crises régionales. C'est pourquoi on peut s'attendre à ce que dans l'avenir la diplomatie russe s'appuie de plus en plus sur ces institutions, désireuse d'augmenter son influence internationale.

Le retour de la réal politique dans les relations entre la Russie et l'OTAN est interprété par des experts russes comme une libération des illusions de la deuxième moitié des années quatre-vingts et de la première moitié des années quatre-vingt-dix où la crise de Kosovo a joué au printemps 1999 un rôle important. La déception de Moscou devant l'élargissement de l'OTAN à l'Est et la révision de l'article 5 de l'Accord de Washington (la soi-disant *out of area* clause) rend leurs intérêts de plus en plus incompatibles et la Russie de mois en mois intéressée par le partenariat avec l'OTAN. Au lieu de cela, Moscou voit ses partenaires dans la construction d'un nouveau système de sécurité, post-bipolaire et paneuropéen avant tout dans les pays d'Europe et les organisations comme l'OSCE et l'ONU. A ce sujet, Oksana Antonenko remarque :

Aussi, les rapports entre l'OTAN et la Russie ont-ils produit entre 1993 et 1999 plus de déclarations et mythes politiques que d'actions communes en pratique ou de prises de décision communes. Ces mythes ont peu contribué à la convergence des intérêts ou à la capacité de régler les désaccords avant qu'ils deviennent des crises. Inévitablement, démasquer chaque de ces mythes a provoqué une vague de mécontentements devant l'OTAN dans la politique russe. La crise de Kosovo n'a été, dans les relations entre la Russie et l'OTAN, que le tout nouveau mécontentement dans toute une série d'autres.²⁶

Cet auteur voit une telle illusion dans « le mythe sur l'intégration de la Russie dans les structures occidentales économiques, politiques et de sécurité », dans ce que Michael Gorbatchev appelle vers la fin des années quatre-vingts « la maison commune européenne ». A ce sujet, le ministre des affaires étrangères Andrei Kozyrev a écrit en 1997 : « Nous n'avons simplement pas de litiges ou de conflits d'intérêts non réglables (avec les États démocratiques les plus dynamiques – note de P.S.), vraiment, nous avons à notre disposition toutes les possibilités pour des relations amicales avec eux et même... pour une union avec eux. »²⁷ Les conséquences des attentes opposées de l'Occident et de la Russie pouvaient être aperçues déjà au sommet de l'OTAN qui a eu lieu à Bruxelles en 1994 quand Moscou s'est rendu compte que l'élargissement de l'OTAN à l'Est (l'admission de la Pologne, de la Tchéquie et de la Hongrie en tant que membres) ne serait suivi ni par l'intégration de la Russie ni par la transformation de l'OTAN d'une institu-

²⁶ Antonenko, « Russia, NATO and European security », 126.

²⁷ *Nezavisimàà Gazeta*, le 1^{er} avril 1997.

tion plutôt militaire en une institution plutôt politique.²⁸ Pour répondre à cette évolution des événements, le président russe a lancé une nouvelle locution qui dit « après la guerre froide arrive la paix froide », alors que Moscou tentait sans succès de construire un système particulier de sécurité collective au sein de la Communauté des États Indépendants.

Le deuxième est « le mythe sur le partenariat » créé en 1995–1996 où l'OTAN, sous la pression de la France, de l'Allemagne et de certains autres pays européens, a essayé d'améliorer ses relations avec la Russie. L'idée était que, malgré leur désaccord au sujet de la politique d'élargissement de l'OTAN à l'Est, la Russie et l'OTAN pouvaient développer leurs relations de partenariat. A part le programme « Partenariat pour la paix », ont-ils été offerts à la Russie une position spéciale et un statut spécial au sein de l'OTAN. Bien que cela ait dans une certaine mesure amélioré l'atmosphère, les deux parties ont continué d'avoir une approche essentiellement différente de leurs relations mutuelles : pour l'OTAN, l'ouverture devait être le signe de bonne volonté et calmer la résistance russe à l'admission de la Pologne, de la Tchéquie et de la Hongrie, alors que la Russie (qui est entrée en 1994 au Partenariat pour la paix) souhaitait stopper l'élargissement de l'OTAN ou au moins avoir une influence sur sa politique. En mai 1995 les deux parties ont conclu l'Accord sur le partenariat individuel de la Russie avec l'OTAN qui devait harmoniser les différences dans leurs relations mutuelles. La première occasion pour tester l'Accord a été offerte par l'Accord de Dayton pour la Bosnie-Herzégovine où dans les forces de paix internationales (sous le commandement de l'OTAN) est entrée une brigade russe mais sous le commandement direct de généraux américains.²⁹

²⁸ Les experts russes ont réagi négativement dès les premiers indices du virage dans la politique de l'OTAN en été et en automne 1993. Après le premier consentement du président Eltsine de voir la Pologne entrer dans l'OTAN, une vague de critiques s'est produite. A la conférence des directeurs d'instituts européens pour les relations internationales, tenue à Rhodes en septembre 1993, Sergei Karaganov a ironiquement remarqué: « La Pologne peut bien sûr être admise à l'OTAN... mais après la Russie. La Russie une fois entrée à l'OTAN, le commandement de cette union doit être transféré au Conseil de sécurité et au Secrétaire général des Nations Unies, le Comité de l'état major des Nations Unies doit être activé et ainsi transformer l'OTAN en forces armées des Nations Unies dans l'esprit de la Charte et des nouveaux rapports entre l'Occident de la Russie. » Les participants américains ont réagi de manière perplexe ne sachant pas comment rejeter une telle proposition qui avait son point d'appui dans la Charte et dans « l'Agenda pour la paix », prépondérante à l'époque, du Secrétaire général Boutros-Boutros Gali.

²⁹ Bien que la coopération russo-américaine en Bosnie ait été largement popularisée (le commandant de la brigade russe, le général Sevcov a même obtenu une décoration américaine), les analystes russes en pensent aujourd'hui d'une autre manière: « Ceux qui estiment que la coopération avec l'OTAN dans le cadre de l'IFOR/SFOR était un

Le troisième est « le mythe sur l'institutionnalisation » créé en 1996–1997 quand Moscou a essayé d'obtenir, par l'institutionnalisation de ses rapports avec l'OTAN, le contrôle des conséquences néfastes de son élargissements à l'Est. En mai 1997 Boris Eltsine et Bill Clinton ont signé l'Acte fondateur portant sur les relations mutuelles, la coopération et la sécurité, qui a été présenté comme « un nouveau début » des relations mutuelle. L'une et l'autre parties sont parties la cérémonie de signature avec des interprétations différentes de leur concertation mutuelle : alors que le président russe croyait que par ce document la Russie avait obtenu le droit de veto aux décisions de l'OTAN, la position du président américain était que « la Russie avait obtenue la voix, mais non pas le veto contre les décisions de l'OTAN. » La réponse définitive à la question de savoir qui avait raison a été donnée par la décision de l'OTAN de commencer en mars 1999 les bombardements contre la Yougoslavie malgré une intense opposition de Moscou.

La crise de Kosovo a ainsi apporté « la fin des mythes et le début des réalités » dans les rapports entre la Russie et l'OTAN et ceci aussi bien pour l'élite politique russe que pour son plus large publique. Au fond, la politique russe a reconnu dans la crise de Kosovo deux sortes de menace à sa propre sécurité. La première est une instabilité croissante le long et à l'intérieur des frontières russes. « Les analystes russes voient le soutien de l'Occident aux séparatistes albanais de Kosovo comme facteur susceptible d'encourager les séparatistes à l'intérieur de la Russie elle-même et des autres pays de la CEI. Sont peu nombreux en Russie ceux qui croient que l'OTAN est intervenue militairement pour empêcher une catastrophe humanitaire. Au contraire, l'opinion générale est que l'OTAN attisait l'instabilité en soutenant l'UCK et d'autres forces extrémistes pour désamorcer la Yougoslavie – le seul pays dans la région qui n'a pas d'ambition de se rapprocher de l'OTAN – et pour augmenter sa présence militaire dans les Balkans ». ³⁰ L'autre menace est la crainte que l'intervention contre la Yougoslavie puisse devenir un précédent et un modèle pour de semblables interventions en Asie moyenne, au Caucase et même à l'intérieur des frontières de la Russie elle-même, par exemple en Tchétchénie. Pendant les bombardements contre la Yougoslavie, dans

succès politique sont peu nombreux aujourd'hui en Russie. Au contraire, prévaut l'opinion qu'elle a révélé la faiblesse de la Russie et humilié les forces armées russes, malgré le fait que l'on reconnaisse la coopération efficace des unités sur le terrain. L'expérience en pratique acquise pendant cette opération n'a pas été transformée en une stratégie à long terme des opérations communes avec l'OTAN. Nombreux officiers qui ont été engagés à l'IFOR ont été licenciés ou ont quitté les forces armées après leur retour en Russie. Même le commandant du contingent russe SFOR, le général Léonid Sevcov, a été muté dans les unités du Ministère de l'Intérieur. » Antonenko, « Russia, NATO and European security », 128.

³⁰ *Ibid.*, 131.

l'opinion publique russe étaient présent le slogan « Aujourd'hui la Yougoslavie – demain la Russie », qui avertissait que la guerre contre la Yougoslavie aurait pu être le modèle pour une intervention similaire contre la Russie. Ces craintes sont alimentées par le fait que la Géorgie et l'Azerbaïdjan ont déjà appelé l'OTAN à intervenir dans leurs propres conflits intérieurs et que la guerre au Kosovo ait augmenté la tension dans les rapports entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan qui menaçait de faire entrer dans le conflit un membre permanent de l'OTAN – la Turquie.³¹

Malgré la marge de manœuvre très étroite et les échecs initiaux, les experts russes en politique extérieure considèrent que la diplomatie russe a quand même réussi à obtenir d'importants résultats pendant cette crise. Avant tout, la politique russe a résisté aux pressions de Belgrade qui proposait l'entrée de la Yougoslavie à l'Union de la Russie et de la Biélorussie, et la Russie a ainsi évité d'être impliquée dans la guerre ce à quoi était favorable un soutien relativement faible de l'opinion publique. Selon l'enquête menée par la radio « Echo de Moscou » sur l'entrée de la Yougoslavie dans l'Union moins de 23 pourcent des personnes enquêtées se sont prononcées pour et 77% contre.³² Les analystes russes croyaient que par cela l'Union obtiendrait définitivement le caractère d'une coalition antioccidentale qui dans une nouvelle guerre froide aurait épuisé les ressources militaires, économiques, politiques et morales de la Russie. L'exception était les hommes politiques comme Vladimir Jirinovski qui considéraient que « la destruction de la Russie qui durait depuis neuf ans aurait pu être terminée par une victoire dans les Balkans ». ³³ En outre, l'élite politique russe est méfiante envers le président yougoslave Milosevic en croyant qu'il ne s'adresse à Moscou pour l'aide que lorsqu'il est sous la pression de l'Occident pour essayer d'aboutir, pendant les périodes de la détente des tensions, à un compromis avec l'Occident, notamment avec les États-Unis. Deuxièmement, l'échec du début de la campagne aérienne a contraint l'OTAN d'accepter le rôle de médiation de la Russie et de reconnaître son importance comme un des facteurs incontournables des relations internationales en Europe et dans le monde. Cela est illustré par la volonté de l'Occident d'accorder à la Russie pendant la

³¹ Pendant la guerre de l'OTAN contre la Yougoslavie la Russie a renforcé sa présence militaire en Arménie (missiles S-300 et avions MIG-29), a effectué d'exercices militaires en commun avec l'Arménie et a établi un poste de commandement de la défense antiaérienne dans ce pays. Cela a, en revanche, conduit l'Azerbaïdjan de demander l'installation d'une base de l'OTAN sur son territoire, soutenir l'intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie et offrir la participation de ses soldats à la mission au Kosovo dans le cadre du bataillon turc.

³² Cité selon Davidov, *Problema Kosovo*, 258.

³³ *Ibid.*, 259.

guerre des moyens financiers significatifs et aussi d'accepter sa demande demandant que le centre de prise de décision sur la crise soit transféré au G-8 où la Russie pouvait compter sur le soutien des pays influents dont l'Allemagne.³⁴ Troisièmement, peu après l'intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie les forces armées russes ont commencé une offensive contre les insurgés tchéchènes en mettant en œuvre une tactique fort semblable à celle utilisée par l'OTAN en Yougoslavie : l'appui sur la force aérienne, les attaques contre l'infrastructure, même « des conférences de presse du style de avec des statistiques précises sur les décollages des avions et les accusations contre les Tchéchènes pour la purification ethnique des Russes sur place »³⁵. Après le Kosovo, l'Occident n'a pas pu faire grand-chose pour empêcher l'offensive russe en Tchétchénie par quoi Moscou a démontré avec succès sa capacité de recourir à la force et de garder l'initiative de ce qui se transforme de toute évidence en une nouvelle surenchère stratégique avec l'OTAN, à savoir en « paix froide » selon les paroles de Boris Eltsine. L'issue couronnée de succès de l'opération en Tchétchénie a redonné la confiance en soi non seulement aux forces armées russes, mais aussi à l'élite politique et à l'opinion publique qui ont accepté aussitôt le changement au sommet du pouvoir du pays vers la fin de 1999. La crise de Kosovo a aussi engagé la révision de la doctrine militaire russe : bien que le projet de ce document soit préparé pendant trois ans, il n'a pas été suffisamment soutenu par les milieux politiques et militaires pour figurer sur l'ordre du jour du Conseil de sécurité. Le ministère russe des affaires étrangères a fini par rendre public le 9 octobre 1999 ce document qui reflète les enseignements que les dirigeants militaires russes ont tirés de la guerre au Kosovo. Et alors que le précédent concept de sécurité nationale de décembre 1997 avait mis l'accent sur les menaces intérieures pour la sécurité, la nouvelle doctrine militaire le fait sur les menaces extérieures dont, par exemple : intervenir dans les affaires intérieures de la Fédération de Russie ; tenter d'empêcher l'influence russe sur la scène internationale ; affaiblir sciemment l'ONU et l'OSCE ; mener des campagnes militaires sans mandat des Nations Unies et avec violation du droit international ; saper les traités internationaux sur le contrôle des armements etc.³⁶

Du côté négatif du bilan, il faut remarquer que la Russie n'a pas réussi à empêcher l'OTAN de recourir à la force contre la Yougoslavie sans décision du Conseil de sécurité des Nations Unies et n'a pas réussi non plus à s'imposer comme facteur militaire important dans les Balkans aux derni-

³⁴ Le Document du G-8 qui a mis fin a été dans la plus grande mesure l'oeuvre des diplomates russe (Viktor Chernomirdin) et allemande (Wolfgang Hisinger).

³⁵ Davidov, *Problema Kosovo*, 132.

³⁶ *Krasnaia Zvezda*, le 9 octobre 1999, pp. 4-6.

ers moments de la crise. Bien que des soldats russes soient arrivés de la Bosnie par la Serbie par une marche spectaculaire à l'aéroport de Pristina avant les unités de l'OTAN la tentative d'une descente aérienne d'un plus grand nombre de soldats russes n'a pas réussi étant donné que la Hongrie, la Roumanie et la Bulgarie, sous influence de l'OTAN, ont refusé d'accorder aux avions russes une autorisation de survol. Quelque chose de semblable est arrivé au convoi de l'aide humanitaire que le Ministère russe des situations extraordinaires a acheminé vers la Yougoslavie. Le convoi était arrêté pendant plusieurs jours à la frontière hongroise après quoi seulement une partie du convoi pouvait continuer son voyage. Dans les deux cas le message politique adressé à Belgrade et Moscou était que l'OTAN contrôle l'espace entre la Yougoslavie et la Russie et que toute alliance militaire, comme une entrée de la RFY dans l'Union de la Russie et la Biélorussie, serait condamnée d'avance à l'échec. Deuxièmement, la Russie a aussi connu un échec en essayant de répondre à la politique de l'OTAN menée en Europe de l'Est et dans les Balkans par une homogénéisation de la Communauté des Etats Indépendants. A l'exception de la Biélorussie et du Tadjikistan, les autres membres de la CEI ont soutenu l'intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie ou n'y se sont pas ouvertement opposés.³⁷ Lors du sommet des pays de la CEI la Russie et la Biélorussie ont ensemble soumis un projet de document qui condamnerait l'intervention de l'OTAN contre la Yougoslavie mais il n'a pas été adopté car non accepté par les autres chefs d'Etat. De plus, le soi-disant groupe GUUAM (Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan et Moldova) s'est ouvertement mis au côté de l'OTAN en adressant un grand défi aux tentatives de la Russie d'établir un système de sécurité collective de la CEI.

Malgré le secouement qu'elles ont vécu pendant la crise de Kosovo, les relations entre la Russie et l'OTAN se sont progressivement normalisées jusqu'à l'automne 1999, alors que des soldats russes se sont trouvés dans les rangs des forces internationales de paix (KFOR) au Kosovo dans lesquelles l'OTAN joue le rôle principal. On pourrait indiquer comme une curiosité particulière qu'à l'époque la Russie a été représenté auprès de l'état major de l'OTAN à Bruxelles le général Viktor Zavarzin, ce même général qui con-

³⁷ « La position anti-OTAN de Moscou a contribué, au moins en partie, à la destruction de l'accord sur la sécurité collective signé en 1992 à Tachkent, ainsi qu'à la création au sein de la CEI du soi-disant groupe GUUAM, qui s'employait ouvertement à remplacer ses relations avec la Russie par celles plus proches avec l'Occident et l'OTAN... L'effet contreproductif de la rhétorique anti-OTAN entre 1995 et 1997 n'a pas échappé à Moscou. Après le sommet de l'OTAN à Madrid en 1997, la Russie a entamé une large activité pour améliorer ses relations détériorées avec d'autres pays de la CEI. » R. Danneurether, « Escaping Enlargement Trap in NATO-Russian Relations », *Survival* 41-42 (Winter 1999-2000), 148.

duisait les unités motorisées russes depuis la Bosnie jusqu'à Pristina. Selon les enquêtes de l'opinion publique russe, plus d'une moitié des gens considéraient que les relations mutuelles se normaliseraient progressivement alors que moins d'un cinquième considéraient qu'elles continueraient de s'aggraver. Cette opinion a été aussi partagée par le premier ministre russe de l'époque Vladimir Poutine en estimant que « la Russie doit faire partie et elle fera partie du monde civilisé et dans ce sens elle doit coopérer avec l'OTAN ». La coûteuse opération russe au Kosovo a trois principaux motifs : premièrement, empêcher l'OTAN d'établir sans entrave sa présence durable dans la région ; deuxièmement, projeter l'influence russe dans la région et, troisièmement, protéger la population serbe contre la terreur albanaise et surveiller la mise en œuvre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Jusqu'à la fin de 1999 il n'y avait que très peu de raisons pour être satisfait de cette opération : la Russie n'a pas obtenu un secteur militaire à elle, ses soldats n'ont pas réussi de briser le blocus des Serbes à Orahovac, alors que la présence russe à l'aéroport de Pristina a perdu de l'importance par la construction de la base américaine Bondsteel près d'Uroševac et par le rôle prédominant de l'OTAN à la KFOR. Dans ces circonstances, Moscou a retiré ses soldats du Kosovo. L'expérience de la crise de Kosovo et les problèmes rencontrés par la KFOR et la MINUK dans l'exercice de leur mandat au Kosovo ont considérablement refroidi l'enthousiasme de début de l'OTAN par les opérations *out of area* (en particulier dans des pays européens). Dans ces conditions, la Russie a formulé une demande comme condition de la normalisation de ses relations avec l'OTAN demandant que son aventure de Kosovo ne se reproduise plus jamais, que de nouvelles lignes de séparation ne soient pas tracées en Europe et que l'OTAN doive pleinement considérer les intérêts légitimes de la Russie conformément à l'Acte fondateur Russie-OTAN.

Le départ du pouvoir de Slobodan Milosevic en octobre 2000 et les changements démocratiques en Serbie vont mener Belgrade pendant les années suivantes à faire un virage par rapport à l'Occident et ont encouragé les attentes selon lesquelles cela conduirait progressivement à un apaisement et un règlement de compromis de la crise de Kosovo. Ces attentes se sont avérées vraies lorsqu'au printemps 2001 une crise a surgi au Sud de la Serbie (La Vallée de Preshevo) avec le soutien des milieux radicaux au Kosovo et Metohija. Contrairement à la politique d'autrefois de Slobodan Milosevic, les nouveaux pouvoirs de Belgrade se sont adressées pour l'aide à l'OTAN, l'UE et l'OSCE, grâce à quoi la crise a été vite dépassée par des moyens politiques et presque sans victimes ce qui a renforcé l'orientation pro-occidentale de la Serbie. Quand une nouvelle vague de violence contre les Serbes au Kosovo et Metohija a surgi le 17 mars 2004, l'opinion publique serbe attendait à ce que l'Occident réagisse avec détermination mais

ces attentes ont considérablement diminué lorsque, au début de l'année 2005, d'abord le soi-disant « Group de contact international »³⁸ et ensuite certaines personnalités proches de l'ancienne administration Clinton³⁹ ont demandé que soit réglé « le statut final », c'est-à-dire l'indépendance du Kosovo et Metohija. Ces demandes seront bientôt acceptées par la nouvelle administration américaine qui dans ce sens lancera une initiative devant le Conseil de sécurité des Nations Unies. Bien que le rapport du représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, Kai Eide, contienne des remarques critiques sur la situation des droits de l'homme et le bilan de l'administration internationale au Kosovo et Metohija,⁴⁰ le Conseil de sécurité, à l'initiative du Groupe de contact international, a quitté la politique menée jusqu'alors des « standards avant le statut » au profit de la politique « des standards et le statut » et a chargé l'ancien président finlandais Martti Ahtisaari de faire commencer les négociations entre Belgrade et Pristina sur « le statut final » du Kosovo et Metohija. Bien que les négociations menées entre la partie serbe et la partie albanaise à Vienne au cours de l'année 2006 n'aient pas apporté de résultats, Ahtisaari a exposé en début février 2007 sa proposition sur une « indépendance limitée » de cette province méridionale serbe qu'il a bientôt présenté au Conseil de sécurité des Nations Unies.

* * *

Les demandes exigeant l'indépendance du Kosovo et Metohija et la plan d'Ahtisaari ont rencontré des réactions négatives en Serbie et ont fait que les forces démocratiques se sont trouvées dans une situation inconvenable d'opter soit pour la perte d'une partie importante du territoire national où au Moyen Age a été créé l'Etat serbe, où se trouvent les plus importants monuments de la culture serbe et où la population serbe est sous une forte pression (seulement dans la période après le mois de juin 1999 ont été ex-

³⁸ Voir International Crisis Group, « Kosovo: Toward Final Status », Europe Report N° 161, Bruxelles, le 24 janvier 2005.

³⁹ Par exemple, l'ancien sous-secrétaire américain au Département d'Etat et le président de la fondation Carnegie, Morton Abramowitz, et l'ancien médiateur américain en Bosnie-Herzégovine et ambassadeur aux Nations Unies, Richard Holbrooke.

⁴⁰ Kai Eide, envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies, a écrit, à ce propos, dans son rapport sur la situation dans la province: « Les Serbes du Kosovo ont choisi de rester à l'écart des institutions politiques centrales, et d'entretenir des appareils parallèles de santé et d'enseignement. Ils redoutent de ne devenir qu'un élément décoratif de toute institution politique centrale mise en place, sans possibilité d'obtenir des résultats tangibles. Les Albanais du Kosovo n'ont pas fait grand-chose pour dissiper ces craintes. » « Examen global de la situation au Kosovo », p. 2, <http://www.csotan.org/Kosovo2004/kai-eide-rapport.pdf>.

pulsés du Kosovo 226.000 Serbes et autres habitants non albanais), soit pour un rapprochement continu aux intégrations européennes et euro-atlantiques. La pression de l'Occident en faveur du plan d'Ahtisaari a provoqué un mécontentement de la population serbe et a réveillé la crainte qu'une indépendance du Kosovo et Metohija puisse être l'introduction à un nouveau cycle de crises en Serbie (la Vallée de Preshevo, Sandjak etc.) mais aussi dans la région, cycle de crises que l'on croyait jusqu'alors être dépassé par le départ de Slobodan Milosevic du pouvoir et par les changements démocratiques de 2000–2007. Les conséquences ont bientôt ressenties en Bosnie-Herzégovine où la proposition sur « une indépendance limitée » du Kosovo et Metohija a perturbé l'équilibre politique post-Dayton et encouragé les revendications similaires. Ont été particulièrement aigues les réactions de l'opinion publique en Serbie aux déclarations de Martti Ahtisaari et de certains hommes politiques occidentaux selon lesquelles « quelqu'un doit payer le prix de la politique de Milosevic au Kosovo » et qui ont directement menacé les positions des partis démocratiques et pro-européens après 2000. En faveur de cela était la situation dans l'Union européenne après son grand élargissement en 2004 et 2007 qui a provoqué chez les vieux membres une forte opposition à un élargissement continu de l'Union sans laisser beaucoup de chance à une admission prochaine de la Serbie et des autres pays des Balkans occidentaux. L'échec du référendum sur la constitution de l'UE en France et aux Pays-Bas en mai et en juin 2005 coïncidait avec l'augmentation de la pression occidentale contre la Serbie en faveur de l'indépendance du Kosovo et Metohija et a envoyé un message fort que devenir membre de l'UE n'est pas envisagé pour bientôt. Cela a provoqué une polarisation aigue pendant la campagne électorale en Serbie vers la fin de 2006 et fait revenir sur la scène politique les forces du précédent régime qui ont formulé des demandes ouvertes pour faire un virage dans l'orientation pro-européenne politique de la Serbie. Bien que les partis pro-européens aient emporté la victoire aux élections parlementaires en janvier 2007, le fait que le plan de Martti Ahtisaari soit rendu public en février a provoqué une crise politique qui a reporté la formation d'un nouveau gouvernement de coalition jusqu'au mois de mai, a fait revenir la crise de Kosovo au sommet des priorités politiques en Serbie et a rendu la scène politique serbe homogène par rapport aux exigences pour la sauvegarde de la souveraineté nationale.⁴¹

⁴¹ Dans un texte d'une tonalité ironique, publié dans *Libération*, le professeur français de géopolitique Cedomir Nestorovic a décrit la nouvelle situation de manière suivante : « Si d'aventure la Serbie devient une république de la fédération de la Russie, si d'aventure la Russie installe ses missiles et ses radars sur le sol de la Serbie pour contrer les Etats-Unis en Europe, l'Union Européenne y aura grandement contribué. Ce scénario

Le plan d'Ahtisaari sur une « indépendance limitée » du Kosovo et Metohija a été interprété comme un précédent risqué dans d'autres pays européens confrontés à des problèmes ethniques mais aussi dans des pays en dehors de l'Europe qui se sont sentis menacés. Parmi eux s'est trouvée la Russie qui n'a commencé que récemment de sortir de la crise en Tchétchénie et qui fait face à des problèmes similaires dans son « nouveau voisinage » (Abkhazie, Ossétie du Sud, Transnistrie), raison pour laquelle le règlement du « statut final » du Kosovo et Metohija est devenu un problème qui touche directement ses intérêts nationaux.⁴² Deuxièmement, après les expériences négatives qu'elle a eues pendant les années quatre-vingt-dix en ex-Yougoslavie, la Russie est également devenue très sensible aux perturbations de l'équilibre existant dans les Balkans mais aussi aux changements dans l'ordre international existant. Moscou n'a pas oublié que pendant les années quatre-vingt-dix pour beaucoup de gens à l'Occident la Serbie avait été « la métaphore de la Russie » et que les interventions militaires de l'OTAN contre les Serbes en Bosnie-Herzégovine en 1995 et contre la Serbie en 1999 avaient démontré la faiblesse de la Russie et avaient été des messages forts pour qu'elle renonce à ses intérêts dans les Balkans et en Europe. Troisièmement, les différences entre les politiques américaine et russe envers le Kosovo et Metohija ont coïncidé avec l'aggravation des relations entre Washington et Moscou au sujet de l'initiative sur « le bouclier » antimissile américain en Pologne et en Tchéquie, de la guerre en Iran, de la politique envers l'Irak et des autres questions qui se sont trouvées aujourd'hui au sommet de la liste des problèmes internationaux. Quatrièmement, la Russie a entre temps réussi à se rétablir considérablement des conséquences de la décomposition de l'Union Soviétique et à consolider son pouvoir économique et politique en Europe et dans le monde, tout d'abord grâce à l'exportation du pétrole et du gaz mais aussi d'un assortiment de plus en plus vaste de ses produits industriels (notamment militaires). Finalement, le précédent qu'une indépen-

catastrophe pour les uns, souhaité par les autres n'est pas farfelu que cela ... La Serbie jouit d'une position géostratégique intéressante et est entièrement redevable à la Russie. D'une part, elle est la seule à pouvoir garantir sa souveraineté et son intégrité territoriale, au moins au sein de l'ONU, d'autre part, elle est la seule à offrir une coopération économique volontariste, à l'instar des propositions pour la reprise de la compagnie pétrolière NIS et de la compagnie aérienne JAT. » « Kosovo, point de non-retour ? », *Libération*, le 2 juillet 2007, p. 27.

⁴² « Les possibilités d'apparition de nouveaux sont loin d'être épuisées. Le Kosovo n'est pas le dernier de la liste. Et les prochains ne seront pas forcément l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud (Géorgie) ou la Transnistrie (Moldavie). Quoique négative pour les pouvoirs des fédérations existantes, la poursuite de la désagrégation de ces fédérations est une éventualité très probable. » « Pourquoi Moscou résiste », *Nezavisimaia Gazeta*, cité selon : *Courrier International* n° 869, le 28 juin-4 juillet 2007, p. 37.

dance du Kosovo et Metohija constituerait dans les relations internationales est aussi le test pour le rôle de la Russie en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies qui s'est trouvée dans le rôle du défendeur des principes fondamentaux du droit international dont l'inviolabilité de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des membres de l'ONU. Dans une interview accordée le 3 juin 2007 à un groupe de plus importants journaux européens, le président russe Vladimir Poutine a expliqué la position sur le Kosovo et Metohija de manière suivante :

Nous sommes favorables au dialogue et à l'application de la loi internationale, qui prévoit le respect de l'intégrité territoriale des Etats. Si nous décidons de préférer à ce principe celui de l'autodétermination, il faut faire de même partout dans le monde, notamment en Ossétie du Sud, en Abkhazie et en Transnistrie. A l'ouest, cette solution déclencherait des séparatismes en Europe. Voyez l'Ecosse, la Catalogne, le Pays Basque... Je ne pense pas que l'on doive humilier une nation européenne comme la Serbie en cherchant à la mettre à genoux. Il faut être patient, les possibilités de compromis n'ont pas été épuisées.⁴³

Le président des Etats-Unis George Bush s'est opposé à la position de Poutine et, après les consultations américano-russes échouées sur le Kosovo et Metohija au cours du sommet du G-8, a pris la position selon laquelle « il n'est plus possible de reporter le plan d'Ahtisaari », pour se prononcer ouvertement, pendant sa visite en Albanie en juin 2007, en faveur de l'indépendance du Kosovo et Metohija.

Le Kosovo et Metohija s'est ainsi trouvé au sommet des problèmes internationaux au sujet desquels les positions de Moscou et de Washington se sont divisées, juste après la question du « bouclier » antimissile américain en Europe ce dont parle également l'échec des deux présidents qui après plusieurs rencontres au milieu de l'année 2007 n'ont pas pu trouver un compromis. Aux Etats-Unis et en Russie ce problème est devenu aussi une question de politique intérieure à cause de l'approche des élections parlementaires et présidentielles russes et (fin 2007 et début 2008) et des élections présidentielles américaines vers la fin de 2008, en plaçant l'UE dans une situation gênante d'opter pour une des deux options dont chacune a des conséquences problématiques à long terme. Quoique les plus importants pays de l'Europe occidentale se soient rangés derrière la proposition d'Ahtisaari sur une « indépendance limitée » du Kosovo et Metohija, l'impossibilité de trouver un compromis au sein du Conseil de sécurité laisse ouverte la question de légitimité d'une telle décision sans quoi l'Union pourrait difficilement prendre la responsabilité pour l'envoi de sa mission civile et militaire selon le plan

⁴³ « Poutine menace de pointer des missiles sur l'Europe », *Le Figaro*, le 4 juin 2007, 3.

d'Ahtisaari. Se trouvent dans une situation particulièrement délicate ceux des membres de l'UE qui par un tel précédent seront confronté au choix à faire entre des risques possibles pour leur propre sécurité et leur loyauté aux intégrations européennes et euro atlantiques. Une prudence par rapport le plan d'Ahtisaari est présente aussi parmi les membres africains (l'Afrique du Sud) et asiatiques (Chine, Indonésie) du Conseil de sécurité qui craignent d'un possible précédent qui encouragerait les mouvements sécessionnistes et ouvrirait la question de changement de frontières internationales existantes. Sept années après l'intervention militaire de l'OTAN contre la Serbie, l'instauration de l'administration civile et militaire internationale et le départ de Slobodan Milosevic du pouvoir, « le problème de Kosovo » a de nouveau laissé de la bouteille l'esprit du nationalisme que l'on croyait laissé à l'histoire en 2000. Pour Moscou il est devenu un des problèmes internationaux majeurs dans ses rapports avec Washington mais la Russie n'est sûrement pas aujourd'hui l'unique fédération au monde faisant face à ce défi.

*Faculté des Sciences politiques
Université de Belgrade*

UDC 327.(470):323.173(497.115)