

La contribution de l'OSCE à la gestion du conflit yougoslave (1991-1995)

Autor(en): **Ghebali, Victor-Yves**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **141 (1996)**

Heft 2

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-345605>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La contribution de l'OSCE à la gestion du conflit yougoslave (1991-1995)

par Victor-Yves Ghebali ¹

Lors de l'éclatement de la guerre civile en Yougoslavie, l'OSCE se trouvait doublement handicapée. D'une part, ses Etats participants ne l'avait encore dotée de nulle capacité opérationnelle pour la gestion des crises et des conflits. D'autre part, le « Décalogue » d'Helsinki (l'instrument qui lui servait jusqu'alors de boussole normative) ne contenait pas de directives susceptibles de lui permettre de trancher entre les exigences du principe de l'intégrité territoriale des Etats et celles du principe de l'autodétermination des peuples.

Cependant, dès les premiers instants du conflit armé en Yougoslavie, l'OSCE n'hésita pas à offrir ses services aux parties en proposant l'établissement d'un cessez-le-feu (dont elle aurait assuré la surveillance) et la mise sur pied d'un processus de règlement politique. Mais ses velléités d'intervention furent étouffées dans l'œuf par les Douze de l'Union européenne qui préféraient entreprendre eux-mêmes cette double démarche. Court-circuitée d'emblée par

les pays qui composaient son noyau dur politique depuis l'effondrement du communisme, l'OSCE s'inclina. En vue d'atténuer les effets de cette abdication politique, elle approuva expressément l'intervention de l'Union européenne et établit avec celle-ci une coopération pragmatique.

Lorsque les Douze déclarèrent forfait pour faire appel à l'ONU, elle s'inclina également devant l'organisation mondiale – laquelle assumait la fonction du *peace-keeping* en collaboration avec l'OTAN et la fonction du *peace-making* de concert avec l'Union européenne. En fin de compte, à partir de septembre 1992, l'OSCE se résigna à n'assumer qu'un rôle résiduel consistant à prévenir l'extension du conflit à d'autres régions de l'ex-Yougoslavie, à appuyer l'application des embargos décrétés par l'ONU à l'encontre des belligérants et à prendre certaines dispositions dans la perspective de l'après-conflit. Selon la terminologie de l'Agenda pour la paix des Nations Unies, sa contribution se situa au triple niveau de la diploma-

tie préventive, du *peace-enforcement* et du *peace-building* ².

1. La diplomatie préventive : les missions en Serbie et en Macédoine

La méthode principalement utilisée par l'OSCE pour la gestion du conflit yougoslave est la diplomatie préventive. Dès septembre 1992, l'organisation paneuropéenne s'attacha à éviter l'extension de la guerre à d'autres régions de l'ex-Yougoslavie par le biais de missions constituées à cette fin, d'une part dans les trois provinces serbes dont l'autonomie interne avait été abolie par le régime de Milosevic (Kosovo, Voïvodine, Sandjak) et, d'autre part, dans l'Ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM).

Les « Missions de longue durée » établies dans trois provinces serbes ethniquement explosives avaient pour mandat de promouvoir le dialogue entre les autorités serbes et les communautés non-serbes (Albanais du Kosovo, Hon-

¹ Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales (Genève).

² Entre juin 1991 et septembre 1992, l'OSCE ne resta cependant pas inactive. Cf. V.-Y. Ghebali : « La crise yougoslave devant la CSCE », Perspectives du droit international et européen. Recueil d'études à la mémoire de Gilbert Apollis. Paris, Pedone, 1992, pp. 211-227 (mise à jour dans : La nuova Europa della CSCE. A cura di Giovanni Barberini e Natalino Ronzitti. Milano, Franco Angeli, 1993, pp. 147-166).

grois de Voïvodine et musulmans du Sandjak), d'établir des « points de contact » en vue de la résolution des difficultés existantes, de collecter des informations sur les violations aux droits de l'homme dans la région à l'intention de l'OSCE et, enfin, de mettre à la disposition des autorités concernées des informations sur les législations européennes relatives aux droits de l'homme, à la liberté de l'information et aux élections libres³. En un mot, il s'agissait de bons offices, de médiation ainsi que de tâches d'information et d'assistance technique. On retiendra également que ces Missions opéraient sur le territoire d'un Etat suspendu de l'OSCE. Leur établissement ne fut acquis que grâce à la bonne volonté du gouvernement fédéral yougoslave (alors dirigé par Milan Panic), en dépit des objections soulevées par les nationalistes serbes.

Instituée dans une République ne bénéficiant que d'un simple statut d'observateur à l'OSCE, la Mission dans l'ERYM fut chargée de surveiller l'évolution de la situation tant à l'intérieur qu'aux frontières du pays. De manière plus concrète, son mandat consistait à désamorcer les tensions inter-ethniques et à détecter les menaces susceptibles de porter atteinte à l'intégrité territoriale d'un Etat qui



pour les Serbes n'était que la « Serbie méridionale ».

En dépit de son caractère novateur, cette double expérience de diplomatie préventive ne peut se prévaloir que d'un bilan assez limité. Les Missions de longue durée ont joué un rôle incontestablement utile, mais trop bref pour être considéré comme décisif. En effet, elles quittèrent la région en juillet 1993 (après moins d'un an d'activités), la nouvelle Yougoslavie ayant – consécutivement à la chute de Panic – conditionné

le renouvellement de leur mandat à sa propre réintégration politique au sein de l'OSCE. Cette dernière préféra, judicieusement, mettre un terme aux Missions en question plutôt que de transiger avec ses valeurs et principes de base⁴. Quoiqu'il en soit, il est clair que la brève expérience des Missions de longue durée n'a aucunement altéré les données fondamentales de la situation du Kosovo ou des autres provinces concernées.

A ce jour, la Mission de Skopje est toujours en pla-

³ Cf. l'Annexe 1 au Journal N° 2 de la 15^e Réunion du Comité des hauts fonctionnaires.

⁴ En vertu du Memorandum d'accord signé le 28 octobre 1992 entre la Yougoslavie et l'OSCE, les Missions furent établies pour une période initiale de six mois, renouvelable par accord mutuel. Ce mandat fut prolongé jusqu'au 20 juin 1993.

... Брже, брже!



(Карикатура Ј. Прокопљевића)

«Grouille-toi, grouille-toi!» La menace de frappes aériennes de l'OTAN vue par Politika de Belgrade du 18 février 1994.

ce. Ses activités de même que sa collaboration avec l'ONU sur le terrain se déroulent de manière assez satisfaisante⁵. On peut admettre que la Mission contribue dans une certaine mesure à l'objectif de la stabilisation interne du pays. Mais aussi utile soit-elle, sa présence n'est pas cruciale pour la simple raison qu'elle constitue un simple dispositif d'alerte précoce, non pas de dissuasion et de peace-building comme l'exigerait une véritable stratégie de di-

plomatie préventive. Quoique pleinement bienvenue, l'existence de la Mission ne représente qu'une demi-mesure, dont la fragilité est d'ailleurs accentuée par le fait que les projets en cours pour le règlement politique du conflit yougoslave procèdent d'une problématique partielle et non pas globale. L'avenir de l'ERYM demeurant aléatoire⁶, l'on est tenté de conclure que le rôle de la Mission de l'OSCE consiste, somme toute, moins à prévenir qu'à retarder l'éventuel éclate-

ment d'un nouveau conflit dans la région.

2. L'appui au Peace-enforcement : les missions d'assistance à l'application des sanctions (MAS)

Parallèlement à la diplomatie préventive, l'OSCE s'est engagée dans une opération complexe destinée à permettre aux pays de la région de respecter le double embargo décrété par le Conseil de sécurité des Nations Unies, c'est-à-dire l'embargo sur les armes applicable à tous les belligérants⁷ et l'embargo économique total imposé à l'encontre de la seule Yougoslavie (Serbie/Monténégro)⁸.

Vu la diversité des systèmes douaniers ainsi que des techniques de contrôle des pays de la région, l'application de l'embargo économique se révéla assez vite défectueuse : d'où la mise en place, de concert par l'OSCE et l'Union européenne, d'un dispositif d'assistance et de surveillance terrestre le long du Danube⁹. Sept MAS, établies en

⁵ En décembre 1992, le Conseil de sécurité décida de déployer un bataillon d'infanterie de la FORPRONU en ERYM à des fins préventives. En conséquence, les deux organisations internationales conclurent, en avril 1993, un accord de coopération et de coordination (CSCE Communication N° 108 du 15 avril 1993).

⁶ Cf. James PETTIFER : « Macedonia ; Still the Apple of Discord », The World Today, Vol. 51, N° 3, March 1995, pp. 55-58.

⁷ Résolution 713 du 25 septembre 1991.

⁸ Résolutions 787 du 16 novembre 1992 et 820 du 17 avril 1993.

⁹ La surveillance du respect des sanctions par la voie maritime et aérienne est assurée de concert par l'OTAN et l'UEO, depuis juillet 1993, dans le cadre de l'opération « Sharp Guard ».

Hongrie, Roumanie, Macédoine, Bulgarie, Croatie, Ukraine et Albanie, forment le cœur de ce dispositif¹⁰ ; leur mandat est d'appuyer la mise en œuvre des sanctions par le moyen d'une assistance technique fournie aux sept pays hôtes par une équipe de plus de 200 experts douaniers. La coordination entre les MAS s'effectue par l'intermédiaire d'un Centre de communication (SAMCOMM) installé à Bruxelles, dans le cadre de la Commission de l'Union Européenne. Le dispositif est coiffé par un Coordonnateur des sanctions mandaté par l'OSCE et l'Union européenne¹¹.

En dépit de ce réseau aux mailles d'une finesse sans

précédent, l'efficacité des sanctions est demeurée notablement douteuse¹². La raison n'est attribuable ni à une insuffisance du dispositif, ni à une application imparfaite de celui-ci. Elle découle du vice inhérent à la problématique même des sanctions internationales. Tout embargo économique international semble devoir être voué à l'échec pour trois raisons fondamentales.

En premier lieu, il est par définition inefficace vis-à-vis d'un Etat non démocratique, car il a inévitablement pour effet de pénaliser la population du pays incriminé sans ébranler le gouvernement visé ; seul un gouvernement de type

démocratique, où des contre-pouvoirs se manifestent de manière interactive, pourrait se révéler politiquement vulnérable à la pression économique internationale. Dans le cas présent, il est clair que l'embargo a sévèrement affecté l'économie yougoslave, mais tout en renforçant la légitimité interne du régime de Milosevic.

En deuxième lieu, le respect universel des sanctions relève de l'illusion. Il en est ainsi parce que les sanctions pénalisent les pays limitrophes autant, voire davantage, que le pays cible ; dans le cas d'espèce, il est significatif que l'ERYM et l'Albanie, qui ont bien des raisons de se méfier de la Serbie, constituent les sources majeures de contournement de l'embargo. Par ailleurs, dans un système économique international exclusivement régi par la loi de l'offre et de la demande (et donc du profit), le contournement de l'embargo est une tentation fatale.

En troisième lieu, conçues comme une fin en soi, en dehors de toute menace réelle ou crédible de recours à la force, les sanctions économiques perdent d'avance toute vertu de coercition ou de dissuasion,

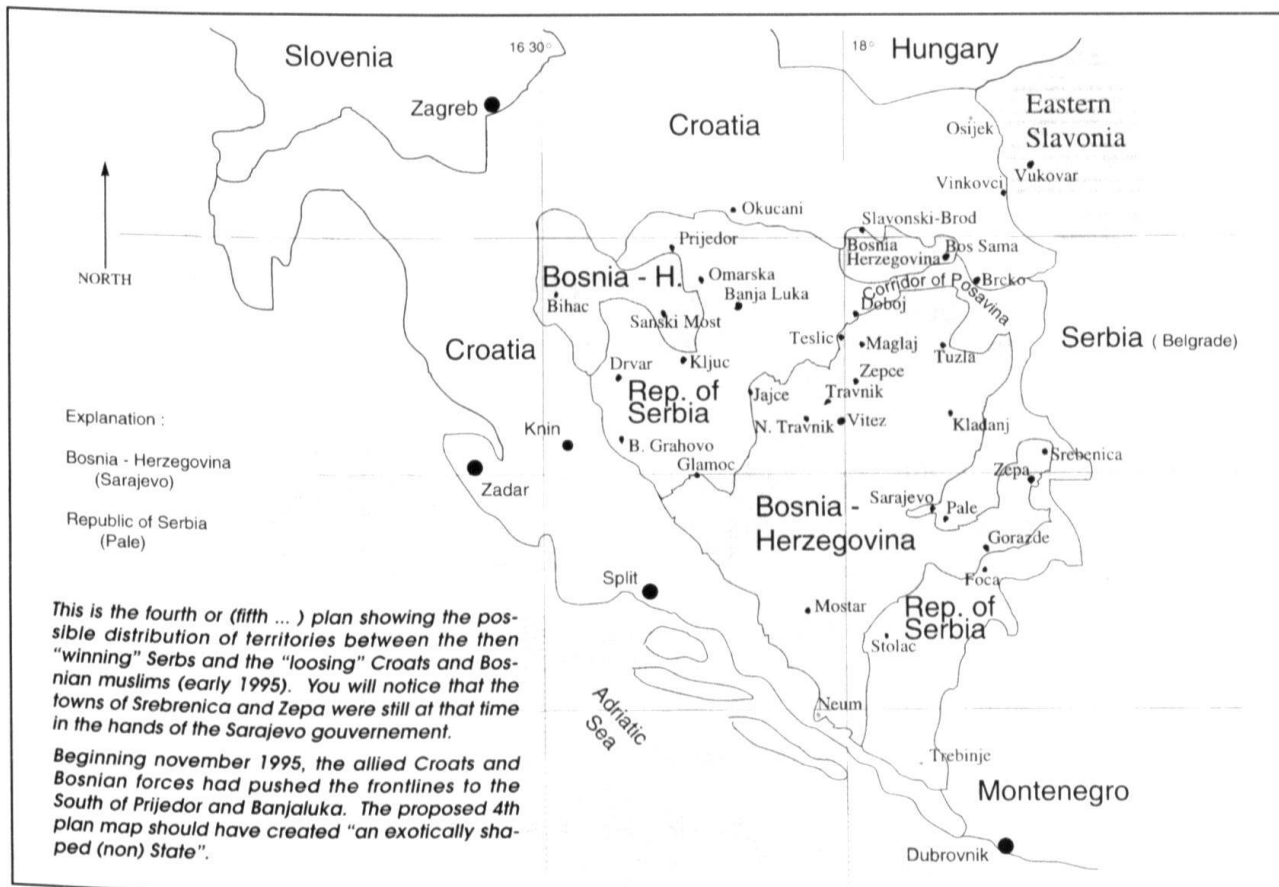


Figuro 20.7.95.

¹⁰ Les MAS ont été établies entre octobre 1992 et avril 1993. Tous les pays concernés sont limitrophes de la Serbie/Monténégro, sauf l'Ukraine : la coopération de cette dernière était une condition indispensable au verrouillage du Danube.

¹¹ Cf. Eugenios Kalpiris, Richardt Vork et Antonio Napolitano : *Les sanctions des Nations Unies dans le conflit de l'ex-Yougoslavie*. Bruxelles, Bruylant, 1995 – sous presse.

¹² Cf. le Rapport Fassino sur « La situation dans l'ancienne Yougoslavie » ; Document 1467 de l'Assemblée de l'UEO, 12 juin 1995 (paragraphe 51 à 58).



comme l'a bien exprimé J. Sharp : « Economic sanctions are not worth the paper they are written on when they are not backed by credible military sanctions »¹³.

3. Le Peace-Building : vers un régime de sécurité dans les Balkans et la consolidation des structures de la Bosnie-Herzégovine

L'OSCE a également eu le mérite de tenter d'aborder

le conflit yougoslave, du moins certains de ses éléments, dans l'optique du peace-building, une technique symétrique par rapport à celle de la diplomatie préventive : si la pré-occupation de celle-ci est de prévenir des situations conflictuelles, l'objectif de celle-là est d'éviter que des situations de ce type, une fois apaisées, n'éclatent à nouveau. Le peace-building vise ainsi l'ensemble des mesures destinées à pacifier la société civile, à démocratiser les institutions politiques et reconstruire l'économie d'un pays ravagé par un conflit armé. Normalement, de telles mesu-

res s'imposent au stade du « post-conflit », c'est-à-dire lorsqu'un accord politique a mis formellement fin au conflit, voire – comme dans le cas de l'intervention des Nations Unies au Salvador – dans la phase terminale du conflit.

L'OSCE a eu la témérité de s'engager dans le peace-building, alors que la fin du conflit yougoslave était encore tout sauf prévisible. D'une part, depuis décembre 1993, elle étudie l'éventualité d'un régime de maîtrise des armements et de désarmement qui viendrait couronner et consolider un règlement global dans les

¹³ Jane M. O. Sharp : « Intervention in Bosnia – The Case For », *The World Today*, Vol. 49, N° 2, February 1993, p. 31.

Balkans – régime qui pourrait inclure des MDCS ainsi que des plafonds et des mesures de vérification inspirées du régime du Traité FCE. D'autre part, elle a institué à Sarajevo une Mission de peace-building (devenue opérationnelle en octobre 1994) ayant pour mandat d'aider les trois médiateurs prévus par la Constitution de la Fédération croato-bosniaque de mars 1994 à accomplir leur tâches relatives au respect des droits de l'homme et de la légalité démocratique¹⁴ ; l'objectif visé ici par l'OSCE est la consolidation des structures démocratiques et pluriethniques de la Bosnie-Herzégovine.

Vu les données militaires et politiques de la situation sur le terrain, le projet d'un régime de sécurité pour les Balkans est resté entièrement dans les limbes. De toute manière, l'élaboration d'un tel régime reste impossible sans le concours direct, partant la réintégration à l'OSCE de la Serbie/Monténégro. Quant à la Mission de Sarajevo, elle accomplit – dans des conditions les plus difficiles – un travail sans doute particulièrement louable, mais qui n'en est pas moins dérisoire eu égard à la nature de la situation d'un pays victime d'un génocide se déroulant au vu et au su de ce que l'on a coutume d'appeler la « communauté internationale ».



4. Conclusion

Le conflit yougoslave hante la conscience européenne depuis plus de quatre ans¹⁵. Les leçons qui en découlent sont d'une extrême gravité.

En premier lieu, le conflit a marqué le retour sur le continent d'une forme de barbarie que l'on pouvait croire révolue depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : étant donné que la purification ethnique est bien l'objectif (et non pas la conséquence) de la guerre en Bosnie-Herzégovine, l'enjeu véritable du conflit yougoslave est bien moins régional (balkanique) qu'universel et « civilisationnel ».

En deuxième lieu, le fait qu'une telle barbarie ait pu se développer en toute impunité face à une alliance politico-militaire aux ressources pourtant plus que considérables a démontré que la tentation de l'apaisement constituait un tropisme structurel (et non pas accidentel) des régimes démocratiques.

En troisième lieu, le conflit a confirmé la nature freudienne des rapports liant une Europe politiquement infirme (car incapable de décider ou d'agir seule) à une Amérique maintenant peu disposée à fournir les béquilles d'antan.

Enfin, la gestion désastreuse du conflit a gravement discrédité les organisations internationales ou

¹⁴ Cf. l'Annexe au Journal N° 23 (2 juin 1994) du Comité permanent.

¹⁵ Cf. V.-Y. Ghebali : « UNPROFOR in the Former Yugoslavia : The Misuse of Peacekeeping and Associated Conflict Management Techniques » dans *The New Dimensions of Peacekeeping*. Edited by Daniel Warner. Dordrecht, Nijhoff, 1994, pp. 13-40.

régionales de sécurité impliquées.

Il pourrait paraître singulier d'affirmer que l'OSCE n'a pratiquement pas été atteinte par ce discrédit général. Mais, marginalisée par les autres organisations internationales, elle n'a été amenée qu'à gérer les aspects les moins délicats et les moins visibles du conflit yougoslave : un rôle résiduel était certes peu glorieux, mais il présentait au moins l'avantage de lui éviter d'exposer sa crédibilité.

Plus paradoxalement encore, il est permis d'avancer que l'OSCE a tiré certains bénéfices directs de sa gestion du conflit yougoslave. Celui-ci a eu le mérite de lui révéler, non pas ses limites (qu'elle connaissait déjà), mais ses capacités latentes et son potentiel créateur. En effet, jusqu'en 1993, l'OSCE allait se réfugier dans une stérile fuite politique en avant due au fait qu'elle se trouvait à la recherche de son rôle

dans la nouvelle Europe et en quête de sa propre identité¹⁶.

Le conflit yougoslave lui démontra progressivement que la nature des problèmes affectant l'Europe post-communiste était telle qu'aucune institution de sécurité ne pouvait matériellement les gérer à elle seule. L'OSCE comprit ainsi que, dans un tel contexte, une organisation dont la problématique était celle de la sécurité globale trouverait toujours un certain rôle à jouer. Elle réalisa de même qu'elle ne pouvait plus (comme pendant la guerre froide) travailler dans un splendide isolement, que son affirmation dans la nouvelle Europe devait passer par une coopération inter-institutions poussée et diversifiée.

C'est dans cet ordre d'idées qu'il convient de comprendre l'auto-proclamation de l'OSCE en accord régional au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies (juillet 1992)

ainsi que sa collaboration pragmatique avec l'ONU, l'Union européenne, l'UEO et le Conseil de l'Europe, mais non avec l'OTAN.

Enfin et surtout, elle réalisa que la diplomatie préventive et le peace-building pouvaient être ses créneaux spécifiques et lui conférer un véritable avantage comparatif par rapport aux autres organisations internationales. La mise sur pied sur une base purement ad hoc (en dehors de toute disposition statutaire) de Missions aux multiples fonctions intégrant les instruments de la dimension humaine à ceux de la gestion des conflits a consacré cette mutation¹⁷. En somme, face à un conflit d'une gravité sans précédent en Europe depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'OSCE n'a sans doute pas réagi de manière décisive, mais sa réponse n'en a pas moins été originale et relativement pertinente.

V.-Y. G.

¹⁶ Cf. V.-Y. Ghebali : « La fuite en avant de la CSCE » et « La crise d'identité de la CSCE », *Défense nationale*, avril 1993, pp. 97-108 et mars 1994, pp. 103-113.

¹⁷ Cf. V.-Y. Ghebali : « La CSCE. Bilan de la période 1991-1994 » dans *Quelle politique de sécurité pour l'Europe ? Sous la direction de Pierre Pascallon*. Paris, Publisud, 1995, pp. 85-92.