

La fin de la Yougoslavie et l'instabilité balkanique

Radovan Vukadinovic

Les Cahiers du CERI
n° 4 - 1992

Les Cahiers du CERI

Les *Cahiers du CERI* ont commencé à paraître au dernier trimestre 1991. Il s'agit d'une collection de "travaux en cours" (working papers) destinée à accueillir et à diffuser dans la communauté scientifique des textes qui proposent des hypothèses, des pistes novatrices sur le plan méthodologique, ou amorcent le défrichage de domaines peu explorés.

Bien entendu les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.

Déjà parus dans la collection

Zaki LAÏDI.- "De l'hégémonie à la prédation ? Hypothèses sur la transformation de la puissance américaine". *Cahiers du CERI* n° 1, 1991, 36 pages.

Denis-Constant MARTIN.- "La découverte des cultures politiques. Esquisse d'une approche comparatiste à partir des expériences africaines". *Cahiers du CERI* n° 2, 1992, 36 pages.

André GRJEBINE.- "Maastricht : s'est-on trompé d'Europe ?" *Cahiers du CERI* n° 3, 1992, 52 pages.

Chaque numéro peut être obtenu sur simple demande adressée au CERI.

Sur l'auteur

Radovan Vukadinovic est professeur de Relations internationales à la Faculté des sciences politiques de l'université de Zagreb (dont il fut le doyen de 1980 à 1982) et directeur de son cycle supérieur en Relations internationales.

Après avoir été, en 1970-71, Senior fellow à l'Université Columbia à New York (School of International Affairs), il fut rédacteur en chef de la revue de sciences politiques *Politicka Misao*, de 1974 à 1982. Depuis 1984, il est professeur invité à l'Université d'Etat de Floride.

Il est membre de l'International Institute for Strategic Studies (IISS) de Londres, de l'Institute for East-West Studies de New York et de l'Akademie für Sicherheit und Zusammenarbeit de Berlin.

Radovan Vukadinovic est l'auteur de nombreux travaux sur la Méditerranée, les Balkans et la Yougoslavie, notamment *Break-up of Yugoslavia - Threats and Challenges*, La Haye, Clingendael, 1992.

Préface

Engagement et objectivité sont-ils conciliables ? La science politique, l'analyse diplomatico-stratégique, d'inspiration réaliste, privilégiant le calcul rationnel des acteurs, peuvent-elles fonctionner à vif au milieu des horreurs de la guerre ? Au-delà de l'apport inestimable que constitue son analyse, unique jusqu'à présent, des dimensions régionales de la catastrophe yougoslave, le grand mérite de Radovan Vukadinovic est d'avoir démontré que l'on pouvait répondre à ces questions par l'affirmative. Alors qu'un peu partout, et plus particulièrement en France, les analyses les mieux intentionnées ou les plus savantes n'arrivent pas à se libérer des préjugés idéologiques (liés au thème des frontières immuables ou à celui du droit des petites nations, à l'anti-germanisme ou au culte de l'Europe centrale) qui leur font négliger la complexité de la situation, c'est à un universitaire croate, habitant et enseignant à Zagreb, que revient l'honneur de nous donner cette leçon.

Je n'en ai été, à vrai dire, qu'à moitié surpris. J'ai connu Radovan Vukadinovic en 1971, au Research Institute on Communist Affairs de l'Université Columbia, dirigé par Zbigniew Brzezinski, à l'époque d'une première grande crise yougoslave qui l'amenait déjà à m'annoncer l'indépendance de la Croatie. Je l'ai rencontré régulièrement, ensuite, dans les colloques de l'Association internationale de science politique ou de l'Institut international d'études stratégiques, et je l'ai vu se révéler comme le meilleur spécialiste yougoslave de la sécurité européenne et de la théo-

rie des relations internationales. Ces contacts internationaux et son enseignement annuel aux Etats-Unis ont sans doute favorisé, sans l'expliquer, son don extraordinaire pour adopter le point de vue des différents acteurs, pour faire apparaître, en quelques phrases, leurs stratégies et leurs ambiguïtés. Seuls deux paragraphes, d'une sobriété et d'une mélancolie thucydidiennes, font percevoir un frémissement devant les destructions irréparables opérées par Milosevic et devant les perspectives imprévisibles ouvertes, pour l'Europe et le monde, par le retour des conflits balkaniques.

Avouerai-je que, parfois, ce parti pris de privilégier l'analyse diplomatico-stratégique, qui fait le prix de sa réflexion, me paraît poussé un peu loin ? C'est ainsi que lorsque, à partir de considérations géopolitiques régionales, il envisage un rôle de premier plan, sinon hégémonique, pour la Roumanie, il néglige peut-être (volontairement sans doute) des faiblesses intérieures ou liées à d'autres rapports de force, extra-balkaniques, qu'il n'ignore évidemment pas. Mais probablement fallait-il, surtout dans un travail aussi bref et concentré, mettre entre parenthèses une série de considérations (psychologiques et morales d'une part, socio-économiques et extra-régionales de l'autre) pour mieux dégager une logique spécifique : celle des stratégies des acteurs balkaniques. Ce tour de force qui nous donne l'impression de comprendre l'incompréhensible, nous lui sommes infiniment reconnaissants de l'avoir accompli pour nous.

Pierre Hassner

La fin de la Yougoslavie et l'instabilité balkanique

Les Balkans occupent une place particulière dans l'histoire européenne et mondiale. Les guerres qui s'y sont déroulées, le mot de "balkanisation" pour désigner l'instabilité qui a préludé à la Première Guerre mondiale, font que "les Balkans" évoquent immédiatement le danger de bouleversements locaux ou européens.

Cette région, où s'entrecroisent plusieurs voies, notamment entre l'Est et l'Ouest, revêt une importance stratégique cruciale. Les deux guerres balkaniques, les débuts de la Première Guerre mondiale, les opérations sanglantes qui s'y sont déroulées pendant la Seconde, le fait qu'elle était traversée par la ligne de partage des blocs pendant la guerre froide [Petkovic 1978], enfin les bouleversements sociaux et politiques qui ont transformé les anciens Etats communistes ont fait d'elle un centre d'intérêt particulier. Mais c'est la désintégration de la Yougoslavie qui est considérée aujourd'hui comme le facteur déstabilisant le plus grave, non seulement pour les Balkans, mais aussi pour l'Europe.

Le défi de la crise yougoslave

La désintégration de la Yougoslavie [Vukadinovic 1992a ; Van den Heuvel, Siccama 1992] et l'apparition de nouveaux Etats peuvent être examinées sous plusieurs angles. On peut les étudier en tant que modèle violent de sécession, ou encore s'interroger sur l'incapacité de la communauté internationale à proposer à temps une solution pacifique, c'est-à-dire à donner ses chances à une séparation à l'amiable des ex-républiques. Il est clair aussi que la dislocation de la Yougoslavie exerce une forte influence sur tous les milieux de l'Europe de l'Est et de l'Ouest, qui recherchent eux aussi les voies de l'autodétermination des peuples ; et cette influence ne fera que grandir. Mais c'est dans les Balkans que l'effet déstabilisateur des événements yougoslaves sera le plus fort.

De nombreux analystes des relations internationales pensaient que la Yougoslavie avait un rôle crucial à jouer dans les Balkans [Zachary 1990]. Sa crise a conduit à une nouvelle répartition des forces dans la région et y a fait émerger l'influence croissante de certains grands Etats. On voit ainsi se dessiner une nouvelle carte politique des Balkans, différente de celles du passé, mais non sans analogies avec elles.

Premier effet évident de cette crise : l'apparition de nouveaux Etats. La Slovénie et la Croatie ont été reconnues le 15 janvier 1992 comme Etats indépendants et souverains et ont acquis dans les relations internationales leur personnalité juridique complète. La Bosnie-Herzégovine a obtenu le même statut un peu plus tard, la Macédoine lutte pour la reconnaissance de sa souveraineté et la nouvelle République fédérale de Yougoslavie, constituée de la Serbie et du Monténégro, doit prouver qu'elle satisfait à toutes les normes internationales.

Dans l'espace balkanique se mêlent des peuples qui diffèrent par leur culture, leur religion, leur civilisation. Catholiques, orthodoxes et musulmans ont connu différentes phases dans leurs rapports. La Yougoslavie, exemple de cette mixité, a longtemps réussi à constituer un ensemble à peu près capable de résoudre ses problèmes tout en prenant des positions spécifiques dans les relations internationales [Zimmermann 1987]. Les tensions entre l'Est et l'Ouest, qui passaient pour une bonne part par les Balkans, étaient quelque peu atténuées par le modèle spécifique yougoslave (autogestion et non-alignement). On croyait que cette spécificité était une garantie suffisante pour tenir la Yougoslavie à l'écart des tensions de la guerre froide. Mais, dès la fin de celle-ci, le pays entra dans une crise qui détruisit tous ses acquis des 45 années précédentes, et menaça sérieusement d'entraîner dans sa chute la stabilité et la paix des Balkans.

La désintégration de ce pays, qui a si longtemps joué un rôle spécial entre l'Est et l'Ouest et qui, pour tous ses voisins, représentait l'exemple même d'une politique extérieure beaucoup plus développée que ses moyens matériels ne semblaient le lui permettre, a ouvert le champ à des combinaisons tactiques et stratégiques nouvelles tant sur son territoire que dans l'ensemble des Balkans.

Pendant des années, la Yougoslavie fut considérée comme un modèle de développement pour les pays de l'Est européen. Elle avait atteint une relative prospérité et jouissait d'une bonne image internationale grâce à sa politique de non-alignement. On pensait généralement qu'elle avait réussi à résoudre ses problèmes intérieurs, notamment la question nationale, et même qu'elle constituait, en cette dernière matière, un modèle [Shoup 1968]. Son ouverture au monde extérieur et le niveau des libertés publiques étaient considérés comme des éléments importants de son succès, comparativement aux pays de l'Est.

La crise a commencé après la mort de Tito : il fallut payer la dette extérieure, et par ailleurs les tendances nationalistes se renforcèrent [Vukadinovic 1990]. Slobodan Milosevic en fut le principal boute-feu. Il essaya d'abord de "moderniser" la fédération en faisant jouer à la Serbie un rôle prédominant. Ayant échoué dans ce projet, il lança l'idée d'une Grande Serbie qui regrouperait tous les Serbes. Après les élections libres de 1990 au cours desquelles les peuples de Slovénie et de Croatie se prononcèrent pour la création de leur propre Etat, il y eut la "petite" guerre de Slovénie, qui ensuite se propagea en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Avivant la flamme de la guerre sur le territoire de l'ex-Yougoslavie tout en réduisant leurs ambitions devant la résistance des peuples non serbes, Milosevic et son armée, démoralisés par leurs échecs, n'ont su montrer que désir de destruction.

Ce conflit a toutes les caractéristiques d'une guerre de civilisation, de religion, d'une guerre ethnique. C'est un règlement de comptes après lequel la vie en commun sera impossible pour des décennies. Dans le tourbillon de ses atrocités périclète tout l'acquis commun, sur le plan humain et matériel, de la première et de la deuxième Yougoslavie.

De ce point de vue, peu importe désormais de savoir si la Yougoslavie était ou non une création artificielle des vainqueurs de la Première Guerre mondiale, ou si ce furent les dirigeants de la première ou ceux de la deuxième Yougoslavie qui commirent le plus de fautes. En peu de temps, la politique de Milosevic a réussi à effacer tous les mythes de la vie commune. La Yougoslavie comme perspective politique a disparu pour longtemps.

Le réveil des rivalités dans un contexte nouveau

Au début, la crise était confinée à la Slovénie et à la Croatie. Les institutions internationales et les Etats voisins, y compris ceux des Balkans, considérèrent qu'il s'agissait d'une crise intérieure à un Etat souverain. Mais lorsqu'il fut clair qu'il n'y aurait pas de retour au *statu quo ante*, c'est-à-dire lorsque la Slovénie et la Croatie exprimèrent la volonté de se séparer complètement de la Yougoslavie, les pays balkaniques commencèrent à s'intéresser de beaucoup plus près au processus. On comprit que la Slovénie et la Croatie réussiraient à réaliser leur désir de souveraineté et qu'elles se tourneraient vers les pays auxquels les liaient leurs traditions, leur civilisation et leurs relations économiques, c'est-à-dire vers les pays occidentaux.

Quelques-uns de ces derniers, Allemagne en tête, manifestèrent beaucoup d'intérêt, et c'est en grande partie grâce à cela que les deux républiques se virent faciliter la voie vers la souveraineté. Leur reconnaissance par la Communauté européenne n'en fut que la consécration symbolique.

C'est la guerre en Bosnie-Herzégovine qui vint démontrer aux pays balkaniques qu'il ne s'agissait plus d'une transformation de l'ex-Yougoslavie ni d'un conflit local, mais d'événements revêtant une signification régionale et même internationale. La lutte de la Macédoine pour sa reconnaissance a élargi la crise, puis le référendum du Kosovo et la volonté d'autonomie du Sandjak sont venus la porter au cœur même du territoire de la Serbie, dans la partie plus proprement balkanique, la plus vulnérable, de l'ex-Yougoslavie.

La désintégration de la Yougoslavie et les nouvelles possibilités d'action qu'elle a ouvertes ont été interprétées de différentes manières par les Etats balkaniques. Les bouleversements en Europe centrale se sont répercutés dans cette région qui, tout en aspirant à suivre la direction générale, a gardé ses particularités.

Les pays ex-socialistes : Roumanie, Bulgarie et Albanie, ont réglé leurs comptes, chacun à sa manière, avec le passé socialiste. Leurs conditions nationales spécifiques ont fait que ce changement s'est réalisé par des moyens différents et que les régimes qui en sont issus ont plus ou moins rompu avec l'ancien système.

La Grèce, pays membre de l'OTAN et de la CE, a essayé de suivre la crise yougoslave à la fois comme Etat occidental et comme Etat balkanique avec des intérêts particuliers dans la région. Il faut ajouter, parmi les facteurs déterminants de sa politique, ses relations conflictuelles avec la Turquie.

La Turquie s'est retrouvée, pour la première fois depuis bien longtemps, en situation de jouer un rôle politique important dans les Balkans. Les modalités de ce retour ont été déterminées notamment par son aspiration à être admise à la CE, par ses relations avec les Etats-Unis et avec la Grèce.

Les relations économiques qu'entretenaient les différents pays balkaniques avec la Yougoslavie ont également joué un rôle. Certains avaient des liens économiques très étroits avec la fédération : Roumanie et Grèce. Pour les autres, plus éloignés, le facteur économique n'a guère joué.

Dans la nouvelle configuration des Balkans qui prend forme sous nos yeux, la plupart des Etats essaient de suivre une ligne autonome, de ne tenir compte que de leurs propres

intérêts et non des pressions extérieures. Mais cela n'est possible que tant que les instruments utilisés sont d'ordre politique et diplomatique. Si des moyens militaires venaient à entrer en jeu, certains de ces Etats devraient d'abord résoudre la question de l'harmonisation de leur action avec les acteurs extérieurs (Etats-Unis, OTAN, CE).

La crise yougoslave a fait ressurgir tous les autres conflits régionaux et ethniques, qui prennent parfois à sa lumière des significations nouvelles : litiges entre anciens Etats socialistes (Kosovo, Macédoine, Bessarabie, Dobroudja, situation des Hongrois en Roumanie), entre anciens Etats socialistes et Etats membres de l'OTAN (situation des Turcs en Bulgarie, minorité grecque en Albanie), ou entre membres de l'OTAN (litige gréco-turc sur la mer Egée et sur Chypre). Tous ces conflits sont gros de nouveaux risques de déstabilisation sur l'ensemble des Balkans et du Sud-Est de l'Europe [Larrabee 1991].

La désintégration de la Yougoslavie n'a fait que réveiller ces querelles et parfois infléchir la politique des acteurs. Tous ces conflits régionaux reflètent fidèlement le passé et le présent, mais on peut y lire aussi l'avenir des Balkans et des relations balkaniques.

Les acteurs issus de la désintégration de la Yougoslavie

Après que toutes leurs propositions en vue d'aboutir à une sorte de confédération eurent été rejetées par Milosevic et ses alliés politiques, la Slovénie et la Croatie s'employèrent à convaincre la communauté internationale de l'impossibilité de la cohabitation en Yougoslavie. Elles virent dans l'Occident et ses institutions la puissance qui pour-

rait assurer leur reconnaissance et les aider dans leur développement politique. Focalisées sur l'Europe occidentale, elles ne prêtèrent pas une grande attention aux Balkans et ne cherchèrent pas à en utiliser les figures. Les Etats balkaniques furent considérés comme des alliés secondaires et ce ne fut qu'après avoir accédé à la souveraineté qu'elles commencèrent à s'intéresser à la possibilité de créer une sorte d'alliance antiserbe regroupant, avec toutes les républiques de l'ex-Yougoslavie sauf la Serbie et le Monténégro, les pays qui avaient prouvé, en reconnaissant rapidement leur indépendance, qu'ils étaient favorables au démembrement de la fédération et se rangeaient sans équivoque du côté des ennemis de Milosevic.

La Bosnie-Herzégovine eut une approche tout à fait différente. Tout en cherchant à obtenir la reconnaissance de l'Occident et en appréciant hautement la fermeté américaine sur la nécessité de maintenir l'intégrité de la république, les autorités bosniaques (musulmanes) ont surtout voulu se rapprocher de la Turquie. Elles estiment que ce pays, compte tenu de la conjoncture internationale qui lui permet de jouer un plus grand rôle, a de bonnes raisons de s'engager à leurs côtés ; engagement fondé sur des ressemblances séculaires, sur la communauté de religion et sur la présence de bon nombre de Bosniaques en Turquie. On attend de celle-ci une aide qui ne se limite pas à des proclamations de solidarité.

Le Sandjak, qui revendique son autonomie territoriale et qui, si la Serbie faiblit, essayera certainement de s'en séparer, se tourne aussi vers la Turquie, convaincu d'en obtenir les mêmes faveurs que la Bosnie-Herzégovine.

Les dirigeants macédoniens estiment, eux aussi, que la Turquie a intérêt, à long terme, à l'indépendance de la Macédoine, intérêt qu'elle a manifesté par son soutien

diplomatique et politique. Ils pensent également que les Bulgares ne manqueront pas l'occasion d'aider la Macédoine pour affaiblir la Serbie. Ils ont cherché à créer un équilibre des forces balkaniques. D'un côté, ils ont promis de se séparer pacifiquement de l'ancienne Yougoslavie, c'est-à-dire de la Serbie, de l'autre ils ont pris des garanties de sécurité du côté turc et noué des liens d'amitié avec la Bulgarie. Cela devrait empêcher qu'éclate un conflit serbo-macédonien et bloquer à la fois les manœuvres de la Grèce en vue d'interdire l'indépendance et l'action de la minorité albanaise qui revendique l'autonomie territoriale et n'accepte pas son statut minoritaire dans la nouvelle Macédoine.

Pour la population albanaise du Kosovo, l'existence de l'Albanie a toujours représenté une certaine sécurité. Même du temps d'Enver Hoxha, l'Etat albanais était un symbole national au Kosovo, en particulier face à la répression serbe. Une fois que l'Albanie se fut prononcée pour les principes démocratiques européens, les hommes politiques du Kosovo purent plus facilement envisager d'agir pour l'autodétermination et l'unité albanaise. Tout en s'adressant aux institutions européennes, aux Etats-Unis et à la Turquie, c'est à l'Albanie que les dirigeants du Kosovo accordent le plus de valeur. Elle est proche d'eux et ils pensent qu'elle ne laisserait pas ses compatriotes aux mains du régime de Milosevic. On en attend une aide de toutes sortes, politique, diplomatique, et même militaire si éclatait la guerre avec les Serbes. Naturellement, les dirigeants du Kosovo ne pensent pas qu'en pareil cas l'Albanie pourrait se lancer seule dans l'action. C'est pourquoi ils placent beaucoup d'espoirs dans le développement des relations turco-albanaises.

De toute façon, les dirigeants du Kosovo doivent résoudre les questions fondamentales qui se posent à leur mouvement. L'une d'elles est celle des voies de la liberté

et de l'indépendance : faut-il y parvenir pacifiquement, attendre l'affaiblissement du régime de Milosevic, ou faut-il utiliser la force ? Il y a débat sur ce point. Les voix venues d'autres parties de l'ex-Yougoslavie, notamment de la Croatie, qui clamaient à la population albanaise que la liberté ne pouvait se gagner que par les armes et qu'il fallait construire un front commun contre Milosevic, n'ont pas rencontré beaucoup d'écho au Kosovo. On y est plutôt de l'avis que la Serbie est encore très puissante, que les Albanais n'ont pas d'armes et que le moment politique n'est pas venu.

L'évolution de la région dépendra en grande partie de la manière dont sera tranchée cette question tactique. Mais une autre question, stratégique celle-là, ne doit pas être négligée : quel est l'objectif poursuivi lorsqu'on parle d'autodétermination du Kosovo ? Est-ce une république indépendante entretenant des relations privilégiées avec l'Albanie, la "Yougoslavie", la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine ? Ou s'agit-il de fusionner Kosovo et Albanie actuelle en une Grande Albanie ? Là non plus, il n'y a pas consensus. L'un des principaux dirigeants du Kosovo, Ibrahim Rugova, a appelé de ses vœux successivement une république indépendante du Kosovo qui pourrait "se rapprocher progressivement" de l'Albanie, puis, conscient de l'extrême sensibilité de la question, "un Kosovo indépendant et neutre entre la Serbie et l'Albanie". Le président du gouvernement albanais provisoire du Kosovo, le Dr. Bujar Bukoshi, parle d'une Grande Albanie de sept millions d'habitants, qui aurait certainement une position importante dans les relations balkaniques¹ ; y entreraient non seulement le Kosovo, mais aussi les parties du Monténégro, de la Serbie et de la Macédoine dont la population est majoritairement albanaise. Un tel projet rencontrerait immédiatement l'hostilité de plusieurs acteurs. D'abord celle de la "Yougoslavie"

¹ *Globus*, Zagreb, 31 janvier 1992.

(Serbie-Monténégro), qui voudra garder intact son territoire actuel et qui portera la guerre dans les territoires serbes et monténégrins concernés. Ce conflit se propagera rapidement en Macédoine, où la plus grande partie des 40 % d'Albanais partira en guerre pour sa libération. Ainsi sera enclenché le mécanisme d'un nouveau conflit balkanique, qui risquera d'entraîner d'autres Etats de la région et même de plus loin. La Turquie, qui soutient à la fois l'Albanie et la Macédoine, pourrait se trouver dans une situation délicate. Et de quel côté se rangerait la Bulgarie ? Les autres pays ne se jetteraient-ils pas sur la Macédoine pour procéder à un nouveau partage de celle-ci ? C'en serait alors fini de l'intégrité macédonienne.

C'est la raison pour laquelle Tirana et les leaders du Kosovo sont mis en garde de divers côtés² contre cette façon de poser le problème de l'autodétermination, qui allumerait un foyer de plus dans la péninsule. L'Albanie est le seul pays qui ait reconnu le gouvernement provisoire albanais du Kosovo ; tous les autres acteurs restent très réservés. Mais, en cas de désagrégation rapide de la Serbie, cette prudence pourrait s'envoler et toutes les complications évoquées auraient alors le champ libre.

L'implication progressive de tous les acteurs balkaniques dans le développement de la crise yougoslave est la preuve qu'il ne s'agit pas simplement de la décomposition d'une fédération en ses différentes parties, mais que sont en jeu d'importants éléments régionaux, tant politiques que stratégiques. La crise, commencée au nord-ouest, s'est déplacée vers la partie proprement balkanique de l'ex-Yougoslavie. La possibilité pour les acteurs ex-yougoslaves de conclure des alliances extérieures s'est renfor-

² Notamment, bien sûr, par les sommets européens, qui régulièrement condamnent la politique serbe, demandent à l'Albanie de ne pas s'ingérer, et font savoir aux Albanais du Kosovo que la CE ne soutiendraient pas leur lutte armée.

cée, ainsi que celle, pour les pays balkaniques, d'intervenir directement, par la politique et la diplomatie, dans le processus de désintégration et la création de nouveaux Etats dans la région.

Considérant les attitudes des différents acteurs européens, les leaders des nouveaux Etats ont à juste titre estimé que les plus intéressés à la désintégration de la Yougoslavie seraient les Etats balkaniques, donc que leur consolidation dépendrait en grande partie de la vitesse à laquelle ils obtiendraient l'appui de ces derniers. En se fondant sur l'histoire de la région, notamment au cours des deux guerres des Balkans et des deux guerres mondiales, il n'était pas difficile de prévoir l'état d'esprit et les choix de certains acteurs.

Les rivalités, l'hostilité et la méfiance n'ont pas disparu après la dernière guerre, alors même que régnait une certaine détente balkanique. La désintégration de la Yougoslavie montre justement que les intérêts nationaux sont profondément enracinés dans l'histoire ténébreuse des Balkans et que, dans les conditions nouvelles, cette histoire cherche à se répéter avec des moyens, des signaux et des alliés différents.

Les Etats préexistants : Roumanie, Bulgarie, Albanie, Grèce, Turquie

Le déroulement des événements dans les Balkans est fortement influencé par l'approfondissement au jour le jour du drame que vivent les habitants du territoire yougoslave et par la politique suivie par les différentes parties en conflit. Mais il ne faut pas négliger l'influence d'acteurs balkaniques extérieurs qui voient s'ouvrir là des possibilités inattendues et dont la politique extérieure s'est trouvée

dynamisée par la crise ; en analysant attentivement l'action, on s'aperçoit que la crise yougoslave a ouvert un nouveau chapitre des relations stratégiques intrabalkaniques.

Tout en suivant de très près les aspects proprement balkaniques de la crise yougoslave, ces acteurs ne perdent pas de vue les analyses qu'en font les grands acteurs internationaux. Le tourbillon de la guerre inquiète fortement l'opinion et les leaders du monde entier. Ceux-ci, ainsi que les institutions internationales, recherchent activement des solutions.

En tenant compte de l'ensemble de ces éléments : renforcement des hostilités sur le terrain, dynamisation des acteurs balkaniques et intérêt accru des grandes puissances et des organisations internationales, nous allons tenter d'analyser les façons de voir des acteurs balkaniques, leurs attitudes et le processus d'instauration de nouvelles relations dans les Balkans.

La **Roumanie**, qui par tradition a toujours eu de bonnes relations avec la Serbie, considère les bouleversements actuels comme un défi à son régime fragile et comme un risque d'inquiétantes complications dans l'ensemble de la péninsule. Il n'y a jamais eu de conflit ni de guerre entre les deux pays ; la religion orthodoxe leur est commune ; le régime néo-socialiste d'Iliescu est celui qui ressemble le plus au pouvoir du Parti socialiste de Milosevic ; enfin, les relations économiques sont étroites : les deux pays ont construit ensemble le complexe énergétique de Djerdap et coopèrent dans le domaine de l'industrie des armements. En matière de communications, la Yougoslavie naguère, la Serbie aujourd'hui, sont très importantes pour la Roumanie, qu'il s'agisse du trafic routier, aérien ou fluvial.

Tous ces liens constituent une base solide pour l'action commune serbo-roumaine. Il s'y ajoute que la Roumanie a toujours eu des difficultés avec sa minorité hongroise et veut à tout prix éviter que la Hongrie n'émette à son encontre de revendications territoriales ; or la Serbie connaît le même problème. Cette communauté d'intérêts [Vukadinovic 1992b] fait que la Serbie peut s'appuyer sur la Roumanie à l'heure où elle a si peu d'amis.

D'autant que la chute du régime de Milosevic pourrait poser de nouveaux problèmes aux autorités roumaines. Tout d'abord les désordres qui l'accompagneraient pourraient s'étendre à la Roumanie. Si un roi était rappelé à Belgrade, cela renforcerait les prétentions de l'héritier du trône en Roumanie. Mais, bien plus dangereux, cela pourrait renforcer une revendication d'autodétermination des Hongrois de Voïvodine, avec risque de contagion en Roumanie. Voilà qui serait bien plus grave que la perte d'un allié idéologique ou que des difficultés dans les voies de communications.

La Roumanie suit donc depuis le début le déroulement de la crise yougoslave avec une extrême attention ; elle a appuyé discrètement Milosevic et a multiplié les contacts. Mais en même temps, du fait notamment de ses très grandes difficultés économiques, elle ne pouvait pas ne pas tenir compte des intérêts des pays de l'Europe occidentale, alors qu'elle a tant besoin de leur aide et qu'elle aspire à entrer dans l'Europe. Elle a ainsi été parmi les premiers pays à reconnaître la souveraineté de la Slovénie et de la Croatie et, à la CSCE, elle ne s'est pas opposée à la décision du 8 juillet 1992 de ne plus admettre de représentant de la Yougoslavie au moins jusqu'au 14 octobre suivant.

Les autorités roumaines voient bien les faiblesses de Milosevic et savent que la "nouvelle" Yougoslavie, même si elle survit, ne sera jamais la Yougoslavie d'autrefois. Tout

ce qui liait Roumanie et Yougoslavie garde jusqu'ici sa valeur, mais qu'en serait-il si la Serbie à son tour se disloquait ? Tout en souhaitant maintenir les relations avec Milosevic, la Roumanie reste ouverte à une politique réaliste dans les Balkans. Sa présence dans la crise balkanique restera limitée du fait de ses préoccupations internes. Il est vrai qu'elle n'a pas de prétentions territoriales vis-à-vis de la Serbie, qu'elle n'a rien à gagner à une aggravation de la situation de cette dernière et rien à redire au sort de la minorité roumaine qui y vit. Pourtant, elle s'efforcera de ne pas mettre obstacle aux actions communes de l'Europe et de la communauté internationale et de ne pas trop se compromettre comme amie de la Serbie.

Qu'en serait-il cependant dans l'avenir, si la Roumanie était économiquement plus forte, politiquement plus stable et mieux intégrée à la coopération internationale ? En ce cas, la désintégration de la Yougoslavie pourrait lui ouvrir la possibilité d'un nouveau rôle international. Car, avec ses 24 millions d'habitants et son territoire relativement vaste, elle pourrait prendre la place de pilier des Balkans naguère occupée par la Yougoslavie. Elle est d'ores et déjà le plus grand Etat de la péninsule. Sur le plan militaire, elle est aussi la plus puissante, même si ses capacités sont modestes. Il faut tenir compte de tout cela lorsqu'on s'essaie à des projections sur la politique roumaine³. Même si la situation est aujourd'hui bien confuse, on entend déjà dire çà et là, à Bucarest, que la Roumanie doit se préparer à jouer un rôle nouveau et saisir les possibilités que lui offre la situation présente. Le fera-t-elle ou se contentera-t-elle d'une place dans l'une des coalitions balkaniques en gestation ? Pour l'instant, il est clair qu'elle ne veut pas se laisser détourner de ces énormes tâches intérieures que sont

³Ce serait particulièrement important en cas de création d'une Grande Roumanie par rattachement de la Moldavie. Dans ce cas, on verrait surgir dans les Balkans un Etat particulièrement fort et pourvu de nouveaux atouts politiques.

le rétablissement économique et l'instauration de la stabilité politique.

La **Bulgarie** observe aujourd'hui les événements d'un point de vue différent. Avec les élections d'octobre 1991 et janvier 1992 qui ont vu triompher les forces démocratiques, libérales et antisocialistes, les liens qui, dans la période "néo-socialiste" précédente, avaient pu l'attacher à Milosevic ont été dissous. Du coup, la "solidarité orthodoxe" s'en est trouvée distendue.

Dès son arrivée au pouvoir, la nouvelle direction bulgare s'est déclarée hostile au maintien de la Yougoslavie comme Etat fédéral. En faisant de la Bulgarie l'un des premiers pays à reconnaître la Slovénie, la Croatie, puis la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine, elle faisait comprendre à Milosevic qu'elle se plaçait du côté des forces antiserbes. Lors de l'extension de la guerre à la Bosnie-Herzégovine, les diplomates bulgares se sont prononcés à différentes occasions pour l'envoi de troupes de l'OTAN dans l'ex-Yougoslavie. Car cette extension paraissait aux dirigeants bulgares, comme à ceux d'autres pays balkaniques, l'élément le plus dangereux de la crise yougoslave et la plus forte menace contre le développement de nouvelles relations dans les Balkans.

Il est clair que la Bulgarie, vieil ennemi de la Serbie, espère que cette dernière a été menée à une impasse totale par Milosevic et que sa chute sera définitive. Elle escompte la création d'un bloc antiserbe dans les Balkans, réunissant toutes les autres républiques de l'ex-Yougoslavie, la Bulgarie, la Turquie et l'Albanie. Ce bloc serait capable de mettre en échec toute ambition "impériale" de la Serbie. Le moment, pense-t-elle, en est venu et elle a un rôle important à jouer dans cette alliance.

La défaite de la Serbie aurait pour conséquence, espère-t-on à Sofia, des bouleversements en Voïvodine et au Sandjak, ainsi que la sécession du Kosovo. Les rectifications de frontière qui en résulteraient ne sont pas l'essentiel : le plus important aux yeux de la Bulgarie est que cela expulserait Belgrade de sa place de pilier des Balkans. Le rôle de la Bulgarie s'en trouverait accru et sa coopération politique avec d'autres Etats balkaniques transformée.

C'est en vue de cet objectif primordial que les dirigeants bulgares ont renoncé à poser en préalable à la reconnaissance de la Macédoine la question de la nation macédonienne. Estimant que, dans les conditions actuelles, la Macédoine peut beaucoup plus facilement se rallier à la Bulgarie qu'à la Serbie, elle a jugé inopportun de soulever le problème. La reconnaissance de la Macédoine a jeté les bases de l'établissement de relations normales de bon voisinage. L'accent est mis sur la nécessité de l'existence d'une Macédoine souveraine et le développement de la coopération. Le reste, y compris la question de la nation macédonienne, est laissé à plus tard.

La reconnaissance de la Macédoine par la Bulgarie a porté un coup à sa vieille amitié avec la Grèce. Celle-ci perçoit dans la nouvelle politique bulgare non seulement un ton antiserbe, mais surtout le risque d'une alliance turco-bulgare visant à l'isoler. Les liens gréco-bulgares ont commencé à se distendre à la suite de l'intensification des relations entre Sofia et Ankara, et l'opposition de la Grèce à la reconnaissance de la Macédoine s'est durcie. Cela confirme qu'il n'y aura pas **une** alliance balkanique, car la désintégration de la Yougoslavie a conduit à des divergences ouvertes entre les Etats de la région.

Les anciens dirigeants bulgares, néo-socialistes, pensaient que, en présence de la crise yougoslave, il va-

lait mieux, pour des raisons tant intérieures qu'internationales, ne pas pousser à de nouvelles divisions dans les Balkans : ils gardèrent le silence sur la Macédoine [Cviic 1991]. Ils voyaient également dans l'amitié gréco-bulgare des possibilités privilégiées de rapprochement avec l'Europe et de rapports équilibrés avec la Turquie. Mais la dynamique du démembrement de la Yougoslavie, la proclamation d'indépendance de la Macédoine et l'affaiblissement de la Serbie donnèrent l'occasion à leurs successeurs, Jelio Jeleu en tête, d'affirmer des positions plus hardies. La survie de la Yougoslavie, quelle que soit sa forme, ou l'apparition d'une Grande Serbie, ne sont pas dans l'intérêt de la Bulgarie. Celle-ci aspire désormais à des rapports nouveaux dans les Balkans.

Les dirigeants bulgares sont avant tout préoccupés des énormes problèmes économiques de leur pays et recherchent les voies d'un développement rapide et de l'accès à l'Europe. Ils ont accéléré les réformes et ont cherché à attirer les capitaux étrangers. Ils se sont également efforcés de résoudre le problème de la minorité turque. Celle-ci peut favoriser le développement en contribuant à attirer les capitaux turcs. C'est là le point de départ de la communauté de vues turco-bulgare sur la Macédoine.

Toutefois, à la différence de la Turquie, qui s'est engagée pour l'indépendance et la souveraineté complète de la Macédoine, la Bulgarie ne l'accepte que comme un fait transitoire. Elle est persuadée que la Macédoine aura des problèmes énormes et que, tôt ou tard, il lui faudra demander de l'aide. La Turquie est loin, l'Albanie et la Grèce sont hostiles, les relations avec la Serbie resteront mauvaises ; la Bulgarie seule pourra répondre. Tous les hommes d'Etat bulgares, tout en affirmant que la Macédoine fait partie de la Bulgarie, ajoutent immédiatement qu'elle ne peut lui être unie pour le moment ; près de la moitié de sa population

serait de souche albanaise (40 %⁴) ou turque (10 %). Compte tenu de ses problèmes avec sa propre minorité turque, la Bulgarie a préféré établir des relations normales avec la Macédoine et s'intégrer à la coopération multilatérale en vue de créer les conditions d'un règlement progressif de ses problèmes. Autrement dit, elle prépare une fusion pour des jours meilleurs. Elle est naturellement consciente que cela ne pourra se faire qu'avec l'accord de tous ou presque tous les Etats balkaniques. L'isolement de la Serbie lui fournit l'occasion de nouer dans la région des liens qui lui seront utiles le moment venu.

Dans les bouleversements en Yougoslavie, l'**Albanie** voit de nouvelles chances, mais aussi de nouveaux dangers. Malgré ses énormes problèmes économiques, voire sa misère, le pays le plus pauvre des Balkans et de l'Europe est bien obligé de suivre de près ces événements qui se déroulent à ses portes, sur un territoire qui abrite une importante population albanaise.

Les dirigeants de l'Albanie arrivés au pouvoir au printemps 1992 ont vu dans ces événements tout d'abord un affaiblissement de la Serbie tant dans l'ex-fédération que dans les Balkans, laissant espérer une amélioration du sort des Albanais du Kosovo, menacés de génocide par le régime de Milosevic. C'est pour cette raison qu'ils s'empressèrent de reconnaître la Slovénie et la Croatie indépendantes, puis la Bosnie-Herzégovine. Tout en se joignant à ceux qui accusent la politique agressive de Milosevic de faire courir les plus graves risques à la région, ils ont attiré l'atten-

⁴ Selon les estimations albanaises. Les Albanais ont boycotté le recensement yougoslave de 1991.

tion de l'Europe sur leur propre évolution démocratique et sur les dangers encourus par les Albanais du Kosovo, réclamant la protection de leurs droits.

Du temps de Enver Hoxha, puis de Ramiz Alija, l'Albanie n'avait pas négligé le respect des droits de la minorité albanaise en Yougoslavie. Mais aujourd'hui, elle demande beaucoup plus. Le président Sali Berisha affirme, contrairement à beaucoup de ceux qui, en Yougoslavie et dans le monde, se sont exprimés sur le sujet (Serbie, mais aussi Etats-Unis, Allemagne, Grèce), qu'on ne saurait parler de règlement de la crise yougoslave sans autodétermination des Albanais du Kosovo, auxquels doit s'appliquer, en toute cohérence, le principe du droit à l'autodétermination exercé par les autres peuples. Les responsables de la diplomatie albanaise ont déclaré que cette question serait un "thème permanent" de leur activité européenne⁵.

Toutefois, l'Albanie est bien consciente de la situation réelle du Kosovo, ainsi que de la détermination de la Serbie d'empêcher par la force tout processus menant à l'autodétermination. Elle doit bien tenir compte des rapports de force et des spécificités de sa situation de pays post-communiste. Un Etat qui aspire à entrer dans la Communauté européenne et dans l'OTAN⁶ ne peut pas appeler au soulèvement la population albanaise du Kosovo : la brutalité de la réaction serbe en Bosnie-Herzégovine suffit à prévoir ce qui se passerait en pareil cas. Il est peu probable

⁵ Danas, Zagreb, 19 mai 1992.

⁶ D'après certains hommes politiques albanais, c'est justement l'entrée de l'Albanie dans l'OTAN qui pourrait assurer des garanties supplémentaires en cas de conflit ouvert avec Belgrade. Cependant, il est clair au vu du comportement récent de l'OTAN que celle-ci est très réticente à donner quelque assurance que ce soit aux pays de l'Europe de l'Est ; les réticences sont probablement encore plus fortes vis-à-vis de l'Albanie.

que l'Albanie, qui a déjà des problèmes avec ses propres affamés, puisse soutenir un tel conflit et accueillir les dizaines de milliers de réfugiés qui franchiraient ses frontières. Sans compter que pareil exode servirait peut-être la Serbie.

C'est pourquoi les dirigeants albanais affirment qu'ils feront l'impossible pour éviter l'extension du conflit au Kosovo, poursuivant l'objectif de l'autodétermination par des voies politiques. Ils espèrent que la Serbie sera affaiblie au point d'accepter des solutions politiques qui lui seront imposées de l'extérieur.

Ils ne veulent d'ailleurs pas préciser ce qu'ils entendent par autodétermination du Kosovo. S'agira-t-il d'un Etat indépendant ou faudra-t-il aller jusqu'à l'unification de tous les Albanais dans une Grande Albanie ? En attendant, l'Albanie a multiplié ses contacts et développé ses relations avec ses différents voisins balkaniques. Après le rappel de son ambassadeur à Belgrade, elle a amélioré ses relations avec la Grèce et s'est montrée ouverte à la discussion sur la situation de sa minorité grecque. Les rapports avec la Roumanie, qui ont toujours été bons, se sont multipliés. Des délégations politiques de haut niveau ont été échangées avec la Bulgarie et la question de la Macédoine a été débattue. Selon certaines sources bulgares, les Albanais auraient même proposé un partage de la Macédoine entre la Serbie, la Bulgarie, l'Albanie et la Grèce, mais la partie bulgare aurait rejeté cette solution.

Mais c'est avec la Turquie que le rapprochement a été le plus spectaculaire. La Turquie a été l'un des premiers pays à saluer l'établissement d'un gouvernement démocratique à Tirana et s'est déclarée prête à élargir toutes les sortes de contact. L'Albanie a répondu favorablement. Elle a souligné les liens traditionnels, la forte proportion de musulmans en Albanie et le nombre important d'Albanais

en Turquie. Les premières manœuvres communes des flottes albanaise et turque, l'intensification de la coopération économique et l'annonce d'une collaboration culturelle et scientifique ont marqué ce chapitre nouveau des relations. La possibilité d'une action militaire commune a même été envisagée, puisque, dans l'accord de sécurité signé entre les deux pays le 3 juin 1992, la Turquie, tenant compte de la volonté de l'Albanie de résoudre la question du Kosovo par des voies pacifiques, lui promet son aide en cas de "conflit dans les régions à population majoritairement albanaise"⁷. Cette déclaration est surtout symbolique ; mais il ne faut pas exclure qu'à l'heure de la destruction systématique de la Bosnie-Herzégovine, cette promesse acquière le caractère stratégique d'un avertissement à la Serbie, comparable à celui que présentent les garanties de sécurité offertes par la Turquie à la Macédoine en décembre 1991.

Quoi qu'il en soit, il est clair que la Turquie représente pour les Albanais le partenaire idéal. Elle a clairement montré son désaccord avec la Serbie, elle a l'ambition de développer son influence régionale et elle dispose, par rapport à l'Albanie, d'énormes moyens matériels.

Mais la Macédoine est un point de désaccord : tandis que la Turquie déploie tous ses efforts en faveur de la reconnaissance de cette république, on désapprouve à Tirana l'attitude des autorités macédoniennes vis-à-vis de la minorité albanaise et l'on déclare que, en l'absence de volonté de leur part d'accorder à celle-ci une autonomie territoriale, l'Albanie ne peut pas reconnaître la Macédoine, ni développer avec elle une coopération plus étroite.

Le changement politique en Albanie a induit un brusque tournant dans l'attitude à l'égard de la Yougosla-

⁷ *Vecernji list*, Zagreb, 4 juin 1992.

vie. Contrairement à ce qu'affirmaient autrefois les dirigeants yougoslaves chaque fois que des difficultés surgissaient au Kosovo, les anciennes autorités albanaises n'avaient jamais incité les Albanais de la province à la révolte. Elles avaient bien compris que le rapport de forces entre une petite Albanie sous-développée et une Yougoslavie puissante n'était pas en leur faveur ; et elles pouvaient craindre de déstabiliser leur régime. Elles se contentaient donc de défendre le droit des Albanais du Kosovo à bénéficier du même traitement que les autres minorités d'Europe et d'interpréter leurs revendications comme une demande d'autonomie accrue au sein de la fédération. Mais la brutalité de la politique de Milosevic et la résistance à laquelle elle s'est heurtée chez les peuples non serbes ont permis au régime albanais actuel de se ranger ouvertement aux côtés des Albanais du Kosovo, de leur offrir soutien et aide politique et de se chercher des alliés en cas de guerre serbo-albanaise. Les conséquences potentielles de ce tournant dépassent les limites de l'Albanie. La question de l'apparition d'un nouveau foyer de crise dans les Balkans est posée.

Indépendamment de cette question du Kosovo, la situation des Albanais dans l'ex-Yougoslavie constituera toujours un facteur déterminant de la politique de l'Albanie dans les Balkans. Il s'agit d'un problème compliqué, dont dépendront la paix et la stabilité de la région, et qui sera la pierre de touche du degré de démocratie atteint par les nouveaux Etats issus de l'ancienne fédération.

La **Grèce** observe avec inquiétude les bouleversements en Yougoslavie. Elle a toujours eu d'excellents rapports avec la Serbie, avec laquelle elle a souvent passé des alliances et à laquelle elle lie la religion orthodoxe. Ces rapports ont conduit au fil du temps à d'étroites relations économiques avec la Yougoslavie. Une bonne partie des liai-

sons de la Grèce avec l'étranger passe par le territoire de l'ancienne fédération.

La question de la Macédoine a encore rapproché les dirigeants grecs de Milosevic. La Grèce, qui s'oppose à la création d'une Macédoine indépendante, était très proche de la Bulgarie sur cette question, jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Jelio Jeleu (janvier 1992) ; depuis le rapprochement bulgare-macédonien, elle a perdu cet allié. En revanche, Milosevic est toujours hostile à l'indépendance macédonienne et reste un allié puissant qu'il convient de défendre. Au sein de la Communauté européenne, la Grèce cherche à atténuer les pressions et les sanctions contre la Serbie et plaide que la reconnaissance de la Macédoine ne pourrait que susciter de nouveaux problèmes dans les Balkans. Lorsque la commission Badinter s'est prononcée en faveur de la reconnaissance de la Macédoine, la Grèce s'y est opposée en affirmant que la "Macédoine" était une ancienne région grecque et qu'aucun Etat ne pouvait porter ce nom ; elle a même suggéré de lui en donner un autre (République de Skopje) pour tourner la difficulté. Cette objection en apparence formelle, que la plupart des autres Etats membres de la CE n'approuvent pas, cache des raisons plus profondes. D'abord la Grèce craint qu'une fois indépendante, la Macédoine ne revendique, éventuellement avec l'appui d'une grande puissance, l'unification de tous les Macédoniens. Or ceux-ci sont présents en Grèce, en Bulgarie et en Albanie et ce seraient de nouveaux incendies qui s'allumeraient dans la zone. Bien que la Macédoine, dans sa situation actuelle, soit bien loin de pouvoir émettre de telles prétentions, les Grecs ne veulent pas prendre ce risque. Ils affirment que, d'ici que la Macédoine soit prête à le faire, de nouvelles alliances internationales pourraient s'être nouées et le paysage balkanique avoir changé. Une autre raison est que, à l'époque de la guerre civile grecque (1946-49), une grande partie des troupes et de l'encadrement de la guérilla communiste provenaient de la Macédoine grecque.

Déjà, certains gestes de la direction macédonienne au temps de la Yougoslavie étaient interprétés comme annonciateurs de revendications territoriales. Aujourd'hui, la Macédoine a inscrit dans sa constitution son souci du sort des Macédoniens à l'extérieur de son territoire.

Les Grecs estiment à la fois que la Macédoine comme Etat indépendant serait plus dangereuse que la Macédoine comme république yougoslave (déjà mal perçue), et qu'elle est aujourd'hui en situation de faiblesse par rapport à l'époque de la Yougoslavie. Ils se sont donc rapprochés de la Serbie et éloignés de la Bulgarie. Avec l'Albanie, malgré une certaine amélioration, la question de la minorité grecque reste un obstacle à un véritable rapprochement. Pourtant, sa position défavorable à la Macédoine devrait créer des liens. Mais la plus grande inquiétude est venue de l'attitude de la Turquie. Quoique membre de l'OTAN comme elle, la Turquie reste perçue en Grèce comme la menace principale. Les litiges ne manquent pas (Chypre, mer Egée) ; mais c'est surtout le subconscient qui est à l'œuvre ici. La peur de la Turquie est enracinée dans l'histoire. La Turquie est vue comme une puissance asiatique qui cherche à occuper dans les Balkans de nouvelles positions politiques et stratégiques. Les relations qu'elle noue en Bulgarie, en Macédoine, en Albanie, au Kosovo, au Sandjak et en Bosnie-Herzégovine sont interprétées comme une stratégie d'encerclément de la Grèce, d'autant plus angoissante que la Serbie, politiquement isolée, ne peut plus constituer une voie de passage vers l'Europe.

On entend dire aussi dans les milieux officiels d'Athènes que la seule solution à la situation désastreuse de l'économie macédonienne réside dans de bons rapports avec la Grèce, qui serait en mesure de l'aider à les résoudre. Seulement il y a le problème de la forte population albanaise de Macédoine, que la Grèce ne veut pas re-

cevoir et qui, avec les Albanais du Kosovo, est perçue comme une menace. C'est pourquoi la Grèce est contre la création d'une république du Kosovo et contre, aussi, son rattachement à l'Albanie. Une Grande Albanie en bonnes relations avec la Turquie serait un ennemi de plus dans les Balkans. L'éclatement d'un conflit au Kosovo pourrait faire sentir ses effets en Grèce, notamment par l'afflux de réfugiés. Tout cela milite en faveur du maintien des liens d'amitié traditionnels avec la Serbie.

La Grèce est prise entre ses obligations de membre de la CE et sa crainte de voir s'affaiblir la Serbie au profit de la Turquie. Elle tâche, au sein de la CE, d'adoucir les sanctions, tout en maintenant malgré tout de multiples contacts avec la Serbie.

La **Turquie** revient sur la scène des Balkans comme le successeur de l'empire ottoman et comme une puissance dont on attend beaucoup. La désintégration de l'URSS et du bloc de l'Europe de l'Est, et par ailleurs le rôle qu'elle a joué dans la guerre du Koweït lui ont ouvert des possibilités nouvelles auxquelles elle était loin de s'attendre. Sur une immense partie de l'ex-URSS, elle a des obligations croissantes, économiques, militaires et politiques. Ses ambitions entrent dans les vues des Etats-Unis. Il s'agit de concurrencer les tendances islamistes et de favoriser des Etats laïques dans les républiques musulmanes ex-soviétiques. Jusqu'ici, grâce à ses liens traditionnels, à la communauté de religion, à sa puissance économique et à l'appui des Etats-Unis, elle a assumé ce rôle avec succès. A Washington on estime que, contre le fondamentalisme⁸, seule la Turquie peut faire le poids en Asie centrale.

⁸ Certains analystes décèlent cette même volonté de s'opposer à l'islamisme radical dans l'engagement des Etats-Unis en faveur de l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine. Un Etat où les Serbes et les Croates seraient toujours présents pour une gestion commune avec les Musulmans pourrait, pensent-ils, fonctionner et aurait l'avantage d'empêcher la propagation de l'islamisme.

Malgré son manque de préparation à un rôle aussi lourd, la Turquie le joue avec succès et met à profit chaque occasion de renforcer sa présence dans la zone. Son modèle de développement est particulièrement attractif pour toutes les républiques d'Asie centrale, et son aide est précieuse dans les difficultés économiques qu'elles traversent. Son rôle politique et militaire se renforce aussi. Dans les litiges entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie, elle a un poids croissant. L'ancien "malade du Bosphore" est aujourd'hui une véritable puissance régionale en Asie, avec des objectifs, des intérêts et des moyens d'action élaborés ; et les appuis extérieurs, potentiels et réels, ne lui manquent pas.

Mais la Turquie partait, en Asie ex-soviétique, avec un capital de confiance acquis au cours de la période précédente. Il n'en était pas de même dans les Balkans. Jusqu'aux changements récents, elle y était isolée et confrontée à des attitudes plutôt hostiles : ses mauvaises relations avec la Grèce sont un exemple quasi classique de tensions à l'intérieur d'une alliance (l'OTAN) [Larrabee 1990] ; elle était plutôt mal vue à Tirana et n'avait aucun contact avec l'Albanie ; la politique assimilationniste pratiquée par la Bulgarie vis-à-vis de sa population turque créait des tensions entre les deux pays ; avec la Roumanie enfin, les rapports étaient assez lointains. Les relations n'étaient normalement développées qu'avec la Yougoslavie, mais le niveau de coopération n'a jamais été très élevé. Sur le plan multilatéral, la Turquie s'était efforcée de freiner la détente et la coopération régionales. Pendant toute la période de la guerre froide, elle avait rejeté l'idée d'une zone balkanique sans armes nucléaires, à laquelle s'étaient peu à peu ralliés tous les Etats de la région [Vukadinovic 1987], au motif que cela l'affaiblirait face à l'URSS. C'est d'ailleurs ce rejet qui avait poussé les Etats balkaniques à entamer en 1988, avec la première conférence des Balkans tenue à Belgrade, des conversations régionales, abandonnées à

la suite des événements de Yougoslavie.

Pourtant, c'est la Turquie qui a été appelée à remplir dans la région le vide laissé par la désintégration de la Yougoslavie. Le mouvement a été amorcé par la Bulgarie, qui comprit très vite qu'il lui fallait changer de pratique vis-à-vis de sa minorité turque pour des raisons politiques et économiques. Cela ouvrit la voie à de meilleures relations, d'autant que la Bulgarie prit en même temps des positions identiques à celles de la Turquie sur la politique de Milosevic, la Macédoine, le Kosovo, la désintégration de la Yougoslavie et la situation dans les Balkans. Le pas suivant a été franchi par la Turquie lorsqu'elle a offert à la Macédoine des garanties de sécurité. Les dirigeants turcs, soulignant que la minorité turque en Macédoine avait toujours bénéficié d'un excellent traitement et qu'il n'existait aucun litige avec les autorités macédoniennes, se déclarèrent prêts à aider à la création d'un Etat macédonien indépendant. Cette déclaration a certainement joué un grand rôle dans la sécession pacifique de la Macédoine.

La Turquie répondit immédiatement aux appels à l'aide de l'Albanie : elle fournit l'aide humanitaire demandée et signa en juin 1992 l'accord de coopération qui stipule la possibilité d'une action commune dans le domaine de la sécurité. Elle entendait par là faire comprendre à la Serbie qu'en cas de guerre au Kosovo, l'Albanie ne serait pas seule.

Mais c'est avec la guerre de Bosnie-Herzégovine que la politique turque devint plus active. Les Musulmans étaient en danger. Quoique non turcs, ils ont été liés pendant des siècles à la Turquie et ont subi son influence. Par ailleurs, pense-t-on à Ankara, jamais au cours de l'histoire une guerre commencée dans les Balkans n'a épargné la Turquie. Celle-ci doit donc se préparer à toute éventualité.

On discerne en Turquie deux approches différentes

des crises balkaniques. L'une plaide pour une politique très dynamique. Elle est défendue, notamment, par l'important groupe de pression que constituent les quelque deux millions de musulmans yougoslaves immigrés (en provenance du Sandjak, du Kosovo, de Macédoine, de Bosnie-Herzégovine), appuyés par presque tous les médias, qui se sont placés ouvertement de ce côté. Selon cette tendance, il existe déjà de fait dans la région des zones d'influence extérieure : relations privilégiées Serbie-Russie, Croatie-Allemagne. Pourquoi la Turquie ne développerait-elle pas des relations privilégiées avec la Bosnie-Herzégovine, le Sandjak ou la Macédoine⁹ ? Cette attitude se fonde sur la conviction que la Turquie est désormais en mesure, de par son niveau de développement et ses appuis extérieurs, de déployer une activité nouvelle en Asie et dans les Balkans et de s'y affirmer comme puissance régionale ; et que ce rôle sera tôt ou tard reconnu par Bruxelles, ce qui facilitera l'admission dans la CE (selon certains hommes politiques, la Turquie doit s'ériger de toute façon en puissance régionale, même si elle n'entre pas finalement dans la CE, car c'est sur un tel rôle qu'elle pourra bâtir sa position en Europe et dans le monde).

L'autre approche est plus prudente. Tout en appréciant les possibilités offertes par la situation nouvelle, elle estime que la Turquie n'est pas assez forte pour s'immiscer dans des conflits qui risquent d'être longs : conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie ou conflits balkaniques. Cette approche est celle des milieux politiques et militaires du plus haut niveau, qui ont mal accueilli les demandes d'aide, y compris militaire, de la Bosnie-Herzégovine au début de sa guerre contre la Serbie. On peut supposer que ces personnes sont bien placées pour évaluer les forces réelles du pays relativement aux réalités militaires et stratégiques. En outre, la Turquie a, à l'égard de l'OTAN, des obligations

⁹ *Globus*, Zagreb, 24 janvier 1992.

qu'elle ne peut négliger. Elle ne pourrait aider la Bosnie qu'alliée à d'autres membres de l'OTAN. Aussi s'est-elle contentée de prodiguer une assistance humanitaire. Toute autre forme d'aide fait pour l'instant l'objet d'une prudente réserve.

A ces limitations, et à celles que lui impose sa situation économique, il faut ajouter la question des Kurdes. La Turquie, qui se proclame favorable à l'autodétermination des peuples en Asie et dans les Balkans, se montre en même temps fermement décidée à étouffer tous les efforts en ce sens de sa population kurde. En réponse aux protestations occidentales contre sa politique kurde, elle a annoncé le gel temporaire de sa demande d'admission à la CE. Elle ne veut pas que celle-ci soit liée à la question des droits de l'homme en Turquie.

Tous ces éléments permettent de conclure que, pour définir sa politique dans les Balkans, la Turquie prendra en compte toute une série de facteurs internes et externes et qu'elle choisira une ligne modérée malgré sa sympathie pour les parties de l'ex-Yougoslavie qui ont obtenu ou qui cherchent à conquérir leur indépendance. Elle n'est pas assez puissante pour suivre une ligne tout à fait indépendante. Les Etats-Unis, notamment, auront une influence sur ses choix. L'initiative de la Turquie pour une action commune de tous les Etats islamiques dans la crise balkanique¹⁰ est une manifestation de la conscience qu'elle a de ses forces et de ses limites. La mise en œuvre d'une tel-

¹⁰ En juillet 1992, la Turquie, l'Iran et l'Algérie demandèrent une réunion spéciale des ministres des Affaires étrangères de l'Organisation de la Conférence islamique sur la Bosnie. En tant que président de la Conférence islamique, la Turquie demanda en août à l'Assemblée générale des Nations Unies de prendre position sur le retour des réfugiés, le libre accès de la Croix Rouge aux camps de détention serbes et la fin de l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie-Herzégovine.

le action commune devrait annuler l'effet de certaines déclarations en provenance de pays islamiques, selon lesquelles la Bosnie-Herzégovine serait le premier Etat islamique d'Europe - déclarations considérées à Ankara comme nuisibles à la Bosnie aussi bien qu'à la Turquie.

La Turquie fait preuve d'une approche rationnelle aux défis balkaniques et d'une volonté de coopération avec d'autres pays et des institutions internationales en vue d'actions soigneusement pesées.

Nouveaux clivages, nouvelles alliances

Superficiellement, on pourrait croire que la carte politique des Balkans ressemble beaucoup aujourd'hui à celle du début du siècle. Les influences allemandes et autrichiennes sont fortes dans la partie Nord-Ouest de la péninsule. La Serbie et le Monténégro s'efforcent de conserver la Russie comme allié et, dans le sud, les intérêts turcs se renforcent. Cette image répond en partie aux questions que l'on se pose sur la répartition des influences dans les futures relations balkaniques.

Avant les événements sanglants en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, on imaginait l'avenir des relations balkaniques comme s'organisant en deux grandes alliances. L'Autriche, la Bosnie, la Tchécoslovaquie, la Croatie, la Hongrie et la Slovénie feraient partie d'une "Kleinmitteleuropa". Cette association serait cimentée par les intérêts économiques et de sécurité et les traditions historiques, au premier rang desquelles le catholicisme [Cviic 1991]. Ce modèle appelle toutefois plusieurs remarques. La Bosnie n'est pas catholique. Et qu'en sera-t-il de l'Herzégovine ? Deviendra-t-elle une partie de la Croatie ? Se pose aussi la question du catholicisme en Tchécoslovaquie, qui va

probablement se scinder en deux. La chose se complique encore si la Bosnie-Herzégovine éclate en trois parties, car chacune d'elles aurait tendance à se rapprocher respectivement de la Croatie, de la Serbie et des pays musulmans.

L'autre alliance serait celle de l'est de la péninsule, avec la Grèce, la Bulgarie, le Monténégro, la Roumanie, la Serbie et la Macédoine devenue indépendante. L'Albanie, très importante à cause de la question explosive du Kosovo, devrait y être associée. Mais cette coalition est bien difficile à imaginer, même aujourd'hui. Les intérêts de la Bulgarie, de l'Albanie et de la Macédoine s'opposent à ceux de la "nouvelle Yougoslavie" (Serbie et Monténégro) qui bénéficie pour le moment du soutien de la Grèce et de la Roumanie. L'un des ciments supposés de cette association, la religion orthodoxe, n'est d'aucun secours aujourd'hui pour rapprocher la Grèce de la Macédoine, ou la Serbie de la Bulgarie. On peut simplement observer quelques signes d'une commune idéologie "néo-socialiste" entre la Serbie, le Monténégro, la Roumanie d'Illiescu et, dans une certaine mesure, la Macédoine.

Chacune des deux alliances pourrait aussi, selon ce schéma, être influencée par des acteurs extérieurs, ainsi l'Italie pour la première et la Turquie pour la seconde. Qu'en est-il ? L'Italie a instauré des relations normales avec l'ensemble des pays balkaniques, tout en manifestant un intérêt particulier pour l'Albanie. On a vu quelles initiatives de puissance régionale a prises la Turquie. C'est pourquoi il nous semble que cette conception historique et religieuse des relations intrabalkaniques ne fonctionne plus, qu'elle ne permet pas de s'en représenter l'avenir.

La coalition qui est la plus avancée est celle de la Grèce, de la Roumanie et de la "nouvelle Yougoslavie". Ces trois pays, que rapprochent l'histoire et la religion, partagent

aujourd'hui bon nombre d'intérêts sur les plans de l'économie, de la communication et de la sécurité. Il s'y ajoute, pour rapprocher la Serbie et la Grèce, la position commune sur la Macédoine et, pour lier la Serbie et la Roumanie, les ressemblances idéologiques. Si les sanctions prises par l'ONU ont apporté un autre éclairage, il est clair que les trois pays ont la même vision de la situation dans les Balkans, et notamment s'inquiètent du rapprochement turco-albano-bulgare.

Pour le moment, aucune grande puissance extérieure ne soutient cette "alliance". La Russie a de bonnes relations avec Bucarest et Belgrade. Elle a aussi des relations normales avec Athènes, mais qui n'iraient pas jusqu'à l'amener à une action concertée avec un membre de l'OTAN. C'est pourquoi le lien principal entre les trois alliés reste celui de la communauté de vues sur l'avenir de la région et sur la nécessité de bloquer les initiatives qui menacent leurs intérêts : ceux-ci sont avant tout le maintien de la Yougoslavie pour Milosevic, la stabilité dans les Balkans (notamment le gel de la question hongroise) pour la Roumanie, un coup d'arrêt à l'indépendance de la Macédoine et à la pénétration turque dans les Balkans pour la Grèce.

En face, une coalition qui bénéficie d'appuis extérieurs plus forts et qui a commencé à se constituer en alliance (accord de sécurité albano-turc) est composée de la Turquie, de la Bulgarie et de l'Albanie. Leur objectif commun est la désintégration de la Yougoslavie, la limitation des ambitions serbes, le droit à l'autodétermination des populations ex-yougoslaves. La guerre en Bosnie-Herzégovine a accéléré leur rapprochement.

La Macédoine, qui pourrait représenter, le moment venu, une proie intéressante pour quelques Etats balkaniques, n'a aucun penchant pour ces alliances nouvelles qui comportent pour elle bien des pièges. La Bosnie-Herzégovine

govine est déchirée par la guerre¹¹. En cas de partition, il est clair que chacune des trois parties suivrait son propre chemin : en direction de l'alliance Grèce/Serbie/Roumanie pour la partie serbe, et de l'alliance Turquie/Albanie/Bulgarie pour la partie bosniaque-musulmane.

Milan Panic, Premier ministre de la "Yougoslavie", sans doute pour s'aligner sur certaines idées occidentales, s'est prononcé pour des Etats-Unis des Balkans réunissant, outre son pays, la Bulgarie, la Roumanie, la Grèce, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine et entretenant des relations privilégiées avec l'Albanie. Mais cette idée a été accueillie si fraîchement dans les pays balkaniques qu'il dut l'abandonner.

Dès le déclenchement de la crise yougoslave, toutes les analyses stratégiques se sont accordées à souligner que Sarajevo ne serait pas l'occasion d'une troisième guerre mondiale, mais seulement celle d'un Liban européen. Même après qu'eut éclaté la guerre en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, même alors que le Kosovo menace d'exploser, on continue à affirmer que les conflits resteront confinés aux marches de l'Europe. Certes, les relations internationales laissent peu de place à des approches autres que strictement "réalistes". Pourtant, il faut poser la question : peut-on construire le nouvel ordre international en faisant abstraction des divisions et des guerres balkaniques, qui laisseront des traces profondes dans les générations futures ? La conscience de l'Europe et celle des grandes puissances mondiales n'ont-elles pas pris un retard dont les conséquences se feront sentir bien au-delà de cette "périphérie" que constituent les Balkans ?

¹¹ L'idée d'une confédération et d'un traité militaire entre la Bosnie-Herzégovine et la Croatie doit être comprise dans ce cadre.

BIBLIOGRAPHIE

CVIIC (Christopher).- *Remaking the Balkans*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1991.

GARDE (Paul).- *Vie et mort de la Yougoslavie*, Paris, Fayard, 1992.

HEUVEL (Martin van den), SICCAMA (Jan G.) (eds.).- *The Disintegration of Yugoslavia*, Amsterdam, Atlanta, Rodopi, 1992.

KORINMAN (Michel).- "L'Autriche, l'Allemagne et les Slaves du Sud", *Hérodote*, n°63, 1991 ("Balkans et Balkanisation").

LARRABEE (Stephen F.).- "Long Memories and Short Fuses : Change and Instability in the Balkans", *International Security*, vol. 15, n°3, hiver 1990-1991.

LARRABEE (Stephen F.).- "The Southern Periphery : Greece and Turkey" in Shoup, Hoffman 1990, pp. 175-204.

RUPNIK (Jacques) (dir.).- *De Sarajevo à Sarajevo, l'échec yougoslave*, Bruxelles, Complexe, 1992.

PETKOVIC (Ranko).- *Balkan ni "bure baruta" ni "zona mira"* [Les Balkans : ni poudrière ni zone de paix], Zagreb, Globus, 1978.

SAMARY (Catherine).- "La communauté internationale face à la guerre civile en Yougoslavie", *Le Monde diplomatique*, septembre 1991.

SHOUP (Paul S.).- *Communism and the Yugoslav National Question*, New York, Columbia Viking Press, 1968.

SHOUP (Paul S.), HOFFMAN (George W.) (eds.).- *Problems of Balkan Security : Southeastern Europe in the 1990s*, Washington, the Wilson Center, 1990.

"Vers un retour des guerres balkaniques ?" *Politique étrangère*, n°2/1992.

VUKADINOVIC (Radovan).- *Mediterranean between war and peace*, Belgrade, Zagreb, Medunaro_na Politika-Institut za Zemlje u Razvoju, 1987.

VUKADINOVIC (Radovan).- "Yugoslav Foreign Policy and Times of Change", in : *The Outlook from the Balkans and the Eastern Mediterranean*, Johannesburg, South African Institute of International Affairs, 1990, pp. 3-7.

VUKADINOVIC (Radovan).- *Break-up of Yugoslavia : Threats and Challenges*, La Haye, Clingendael, 1992.

VUKADINOVIC (Radovan).- "Yugoslavia and the East : from Non Alignment to Disintegration", in : van den Heuvel, Siccamà 1992, pp. 168-172.

ZACHARY (T. Irwin).- "Yugoslavia's Foreign Policy and Southeastern Europe" in : Shoup, Hoffman 1990, pp. 151-175.

ZIMMERMANN (William).- *Open Borders, Non Alignment and the Political Evolution of Yugoslavia*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

"Yougoslavie : la fédération menacée", dossier constitué par Luc LÉVY, *Problèmes Politiques et Sociaux* n°645, 7 décembre 1990.

Summary

The End of the Yugoslav Federation and Instability in the Balkans

The violent disintegration of Yugoslavia has fundamentally shaken the Balkans. The disappearance of the Yugoslav federation - previously a pillar of stability in the region - and the quest for external allies amongst the protagonists in the present conflict have dramatically modified the regional framework. This structure itself had already undergone profound change due to the collapse of the pre-existing communist regimes.

In this paper Radovan Vukadinovic examines the regional actors by analysing their fears, their short and long term interests and the development of their external relations. In the last part of the paper he attempts to provide a sketch of a new balance of power in a still blurred political landscape. He points out the defects of a model too rigidly based on the past : that of a Mittel-European, "Catholic" alliance, in opposition to an "Orthodox" one. Instead the author detects two smaller coalitions emerging : on the one hand that of Greece, Rumania and Serbia and on the other, that of Turkey, Bulgaria and Albania.