

La paix américaine pour les Balkans Pax Americana for the Balkans

Reneo Lukic and Allen Lynch

Volume 27, Number 3, 1996

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703629ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703629ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Lukic, R. & Lynch, A. (1996). La paix américaine pour les Balkans. *Études internationales*, 27(3), 553–569. <https://doi.org/10.7202/703629ar>

Article abstract

Yugoslavia's loss of strategic value since the end of the cold war has determined the scope of us engagement in the Wars of Yugoslav Succession. In June 1991, therefore, the us allowed the EC and the UN to preserve Yugoslav unity and then contain the effects of the several wars launched by Serbia in the region. Bill Clinton, after rejecting George Bush's policy of "Realpolitik" during the 1992 election campaign in favor of defending the victims of aggression, quickly confirmed the essential continuity of us policy in the Balkans. Throughout the Clinton Presidency, the us has sought to contain the effects of the Yugoslav wars rather than reverse the consequences of aggression, and has relatedly sought to exclude the possibility of a significant combat role for us ground forces. Rhetoric aside, us policy has sought to encourage a settlement that reflects the military facts on the ground. The Dayton accords of November 1995 reflect these considerations in detail. Whatever the long-term effects of the Dayton "peace", one consequence is certain : the marginalization of Western Europe as a foreign policy actor within Europe itself

La paix américaine pour les Balkans

Reneo LUKIC et Allen LYNCH*

La Communauté internationale n'était jamais prête à utiliser massivement la force militaire afin de détruire le potentiel militaire des Serbes en Bosnie malgré le fait que beaucoup de gens, moi-même inclus, pensaient que cela aurait été une mesure appropriée. Donc, il fallait négocier. En dernière instance, ce qui était accompli [à Dayton] était fait avec le consentement du gouvernement de Sarajevo¹.

Richard Holbrooke, le sous-secrétaire américain au Département d'État et l'architecte des accords de Dayton

ABSTRACT — *Pax Americana for the Balkans*

Yugoslavia's loss of strategic value since the end of the cold war has determined the scope of us engagement in the Wars of Yugoslav Succession. In June 1991, therefore, the us allowed the EC and the UN to preserve Yugoslav unity and then contain the effects of the several wars launched by Serbia in the region. Bill Clinton, after rejecting George Bush's policy of "Realpolitik" during the 1992 election campaign in favor of defending the victims of aggression, quickly confirmed the essential continuity of us policy in the Balkans. Throughout the Clinton Presidency, the us has sought to contain the effects of the Yugoslav wars rather than reverse the consequences of aggression, and has relatedly sought to exclude the possibility of a significant combat role for us ground forces. Rhetoric aside, us policy has sought to encourage a settlement that reflects the military facts on the ground. The Dayton accords of November 1995 reflect these considerations in detail. Whatever the long-term effects of the Dayton "peace", one consequence is certain: the marginalization of Western Europe as a foreign policy actor within Europe itself.

L'objectif de cet article est de cerner les circonstances, nationales et internationales dans lesquelles le président Clinton a pris la décision d'engager à fond les États-Unis dans le règlement des conflits en ex-Yougoslavie. Il

* Reneo Lukic est professeur d'histoire européenne à l'Université Laval au Canada. Allen Lynch est le directeur du Center for Russian and East European Studies à l'Université de Virginie aux États-Unis. Ils sont les auteurs du livre *Europe from the Balkans to the Urals. The Disintegration of Yugoslavia and the USSR*, Oxford University Press, 1996, publié sous les auspices du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Nous remercions Patrick Hébert, étudiant à la maîtrise en science politique à l'Université Laval, qui était notre assistant de recherche.

1. Cité par Roger COHEN, «Back from the Brinks», *The New York Times Magazine*, 17 décembre 1995, p. 95.

s'agit donc d'analyser une séquence diplomatique de «courte durée» qui porte sur la prise de décision en matière de politique étrangère, au sein du gouvernement américain. La période examinée ici s'étend de juillet à décembre 1995, date de la signature de l'accord de Dayton et de celui de Paris. Nous cherchons aussi à expliquer les mobiles qui ont amené le président Clinton à prendre, au mois d'août 1995, une décision engageant la crédibilité internationale des États-Unis, et cela au moment où toutes les organisations internationales ont échoué dans leurs efforts de régler les conflits yougoslaves.

Afin de mieux conceptualiser la prise de décision du gouvernement américain, nous nous sommes appuyés sur la démarche de Graham T. Allison, Richard E. Neustadt et Zara Steiner qui ont utilisé, dans leurs travaux, le modèle de la politique bureaucratique, afin d'expliquer certaines décisions de la politique étrangère américaine.

Pendant la période de la guerre froide, les relations entre les États-Unis et la Yougoslavie furent définies dans le contexte des relations Est-Ouest. Après la rupture soviéto-yougoslave de 1948, les États-Unis soutinrent l'indépendance politique de la Yougoslavie contre les visées expansionnistes de l'URSS ainsi que son intégrité territoriale et sa politique étrangère non-alignée. C'est donc à l'intérieur de ces limites que la politique américaine à l'égard de la Yougoslavie fut formulée de 1949 à 1990 et ce, indistinctement du parti politique au pouvoir à la Maison-Blanche. À la fois pragmatique et influencée par des considérations relatives à l'équilibre global, la politique étrangère des États-Unis envers la Yougoslavie se voulait différente de celle menée envers les autres pays de l'Europe de l'Est, membres du Pacte de Varsovie, tout en s'adaptant aux conditions de la division bipolaire de l'Europe. Bien que la politique de différenciation en tant qu'élément stratégique de la politique américaine en Europe de l'Est n'ait pas été énoncée explicitement avant la période de l'administration Johnson, elle a en fait guidé la politique des États-Unis envers la Yougoslavie tout au long de la guerre froide.

La Yougoslavie était perçue par les États-Unis comme une zone tampon géostratégique séparant l'OTAN du Pacte de Varsovie en Europe du Sud. Ce fut donc la structure bipolaire de l'Europe, divisée en deux blocs, qui détermina la valeur stratégique de la Yougoslavie pour les États-Unis et l'Europe de l'Ouest. Par conséquent, les objectifs de la politique étrangère américaine à l'égard de la Yougoslavie se limitèrent à nier l'hégémonie de l'Union soviétique sur l'État yougoslave et à empêcher que la Yougoslavie ne devienne une base pour des opérations soviétiques qui pourraient menacer l'équilibre régional, notamment dans le bassin méditerranéen et au Moyen-Orient. Pendant la guerre froide, la présence de la Yougoslavie non-alignée en Europe du Sud empêcha l'URSS d'avoir un accès direct à la Méditerranée par la mer Adriatique². Cette situation permit aux États-Unis d'établir une défense crédible du flanc sud de l'OTAN qui regroupait la Grèce, l'Italie et la Turquie, des États

2. Reneo LUKIC, «La dissuasion populaire yougoslave», *Cahiers d'Études stratégiques*, no. 5, Paris, CIRPES, 1986, p. 11.

politiquement instables. Insistant sur l'importance de la Yougoslavie non-alignée pour la politique étrangère américaine de 1948 à 1990, le sénateur démocrate Joseph Biden du Delaware souligna que la Yougoslavie fut en effet *un partenaire implicite dans la stratégie occidentale de l'endiguement*³.

I – Les relations entre les États-Unis et la Yougoslavie sous l'administration Bush – 1990-1993

Les inconstances de la politique américaine envers la Yougoslavie de 1990 à 1993, comparativement à la cohérence de la période 1949-1990, ont reflété les problèmes relatifs à la formulation d'une politique étrangère dans un environnement géostratégique entièrement nouveau par rapport à la période de la guerre froide. D'abord, des tensions fondamentales existaient parmi les dirigeants politiques américains tant au niveau de la branche exécutive que législative du gouvernement concernant la définition de l'intérêt national vital des États-Unis au sein d'un monde unipolaire⁴. Dans la même veine, le débat portait également sur la révision du rôle des États-Unis dans le système international où l'instabilité régionale n'était plus inextricablement liée à la lutte pour le contrôle de l'équilibre global étant donné la disparition de l'URSS. L'apparition de nouveaux États sur la scène internationale (les successeurs de l'URSS) ainsi que la définition de nouvelles priorités régionales et mondiales présentées par les Alliés européens (l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni) concernant la crise yougoslave et ses implications pour la stabilité européenne intensifièrent la complexité du débat. Finalement, la formulation de la politique étrangère américaine envers la Yougoslavie fut entravée par la nature même du conflit. S'agissait-il d'une guerre d'agression préméditée menée par la Serbie tel que l'affirmaient les États-Unis ou bien d'une guerre civile dont la responsabilité incomba à toutes les parties tel que soutenu par la France et la Grande-Bretagne ? Incapables d'identifier la nature de la crise yougoslave, les pays occidentaux s'avèrent inaptes à mettre de l'avant une politique concordante. Les États-Unis et leurs alliés européens trouvèrent néanmoins le plus petit dénominateur commun concernant la crise yougoslave : empêcher la propagation de la guerre en dehors des frontières de l'ex-Yougoslavie et assurer tant bien que mal l'acheminement de l'aide humanitaire aux populations civiles.

3. «Civil Strife in Yugoslavia: The U.S. Response», *Hearing before the Subcommittee on European Affairs of the Committee on Foreign Relations*, Washington DC, US Government Printing Office, US Senate, 102nd Congress, 1991, p. 1.

4. Les présidents Bush et Clinton éprouvèrent des difficultés considérables à identifier les intérêts vitaux des États-Unis lorsque ces intérêts allaient au-delà des questions de sécurité en Amérique centrale ou au-delà des préoccupations économiques telles que la liberté du commerce international et l'accès aux ressources naturelles au Moyen-Orient. Il n'est donc pas surprenant que le maintien de l'intégrité territoriale de la Yougoslavie et ensuite celle de la Bosnie-Herzégovine soit un jour considéré comme un intérêt vital par les États-Unis, car la stabilité de l'Europe représente un intérêt vital pour les États-Unis, alors que le lendemain ce soit considéré comme une tragédie humanitaire dans une région périphérique.

Cette politique minimaliste a placé l'administration Bush dans une position inconfortable. Les États-Unis, tout en étant la seule superpuissance à avoir des intérêts globaux et des responsabilités particulières, avaient opté pour un engagement très limité en ce qui concernait la crise yougoslave. Il en a résulté que l'administration Bush fut souvent accusée par l'opposition démocrate de même que par les députés et sénateurs républicains de proposer des demi-mesures aux conflits déchirant la Yougoslavie plutôt que de chercher des solutions durables. Bien que reconnus par la plupart comme la seule superpuissance mondiale, les États-Unis ont, pendant la période 1991-1993, préféré laisser à l'Union européenne et aux Nations Unies le soin d'assumer le leadership dans la recherche de solutions pour mettre un terme aux combats en Yougoslavie.

Nonobstant le fait que les hauts responsables de la politique étrangère américaine reçurent, en novembre 1990, un rapport alarmant de la CIA sur la situation yougoslave, les architectes de la politique étrangère américaine accordèrent, au cours des années 1990 et 1991, très peu d'attention au développement des tensions ethno-fédérales en Yougoslavie. Le rapport de la CIA stipulait que « L'expérience yougoslave a échoué et que le pays éclatera d'ici les 18 mois à venir. Tout ceci risque d'être accompagné de violence ethnique et de troubles qui pourraient provoquer une guerre civile⁵. »

Vers la fin de l'année 1990 et la première moitié de l'année 1991, les délibérations politiques aux États-Unis portant sur la dégradation de la situation en Yougoslavie ont très peu suscité l'intérêt de l'administration Bush⁶. Cette négligence du cas yougoslave par le gouvernement américain peut s'expliquer en partie par le fait que toute l'attention de l'administration Bush était portée sur la préparation et la poursuite de la guerre du Golfe et sur l'observation de la situation en URSS.

Face à la dégradation de la situation en Yougoslavie, l'administration Bush entreprit en juin 1991 une dernière tentative afin de préserver l'unité territoriale de la Yougoslavie. Le secrétaire d'État, James Baker, visita Belgrade quelques jours avant la proclamation de l'indépendance de la Slovénie et de la Croatie le 25 juin 1991. Lors de sa visite, Baker réitéra la position de son gouvernement qui voulait que la Yougoslavie demeure un État unifié. Cette position fut légèrement modifiée à la suite de la guerre, lancée par l'armée fédérale (JNA), contre la Slovénie au mois de juillet 1991.

Le 16 septembre 1991, l'ambassadeur américain à Belgrade, Warren Zimmermann, eut des entretiens à huis clos à New York avec les membres du Conseil des relations extérieures et du Conseil économique américano-yougoslave. Discutant des options politiques qui s'offraient aux États-Unis concernant la Yougoslavie, l'ambassadeur Zimmermann disait :

5. David BINDER, « Yugoslavia Seen Breaking up Soon », *The New York Times*, 28 nov. 1990.

6. En fait, il semble que ce désintérêt à l'égard de la crise yougoslave ait précipité la fuite du rapport de la CIA par des dirigeants de l'Agence qui ne voulaient pas être blâmés par l'administration Bush pour avoir failli de signaler à temps l'arrivée de la crise yougoslave.

Les souhaits des États-Unis sont : l'arrêt complet des hostilités, le changement du système politique et la création d'une nouvelle Yougoslavie sans la Slovénie. La nouvelle Yougoslavie serait une confédération faiblement structurée de cinq républiques. Il n'y aurait aucune modification des frontières des républiques et [les Albanais du Kosovo tout comme les Serbes de Croatie] obtiendraient l'autonomie complète⁷.

Dans son allocution aux Nation Unies le 23 septembre 1991, alors que le conflit en Croatie faisait rage, le président Bush se limita à définir, dans les grandes lignes, la vision américaine de l'ordre mondial. Bush mentionna que les États-Unis continueraient à poursuivre une politique étrangère à l'échelle planétaire tout en précisant que le but d'une telle activité n'était pas l'établissement d'une *Pax Americana* mais d'une *Pax Universalis* basée sur le respect du droit international⁸. Quoi qu'il en soit, les objectifs de la politique étrangère américaine tels qu'ils étaient définis par le président Bush s'avéraient très peu utiles pour le règlement de conflits régionaux comme le cas yougoslave. Les États-Unis considéraient tout simplement que le conflit yougoslave ne menaçait aucun de leurs intérêts nationaux vitaux. Ralph Johnson, un haut fonctionnaire du Département d'État, défendit l'approche de l'administration Bush devant le Congrès en insistant sur le fait que c'était à l'Europe d'assumer le leadership dans la résolution du conflit yougoslave. Johnson déclara que «l'influence européenne en Yougoslavie, tant au niveau économique que politique, est beaucoup plus importante que celle des États-Unis⁹».

Un certain nombre d'hommes politiques en dehors de l'administration Bush ne partagèrent pas cette analyse. Les sénateurs Robert Dole (Républicain du Kansas) et Joseph Biden (Démocrate du Delaware) furent particulièrement critiques à l'égard de l'approche préconisée par l'administration Bush. Blâmant la politique de cette dernière, le sénateur Dole se demandait : «Qu'attendons-nous ? Une autre année d'État de siège au Kosovo ? D'autres milliers de morts en Croatie ? Chaque jour que nous attendons et ne faisons rien, de plus en plus d'innocents sont emprisonnés et tués¹⁰.» Le sénateur Dole soulignait également qu'il était clair que Slobodan Milošević recherchait la création d'une Grande Serbie, action qui mènerait inévitablement à une intervention militaire serbe en Bosnie-Herzégovine et probablement en Macédoine¹¹.

En voulant préserver la Yougoslavie, même dans une variante réduite, les États-Unis s'opposèrent vigoureusement aux initiatives allemandes en novembre et décembre 1991 visant la reconnaissance diplomatique de la Croatie et de la Slovénie. Pour cette raison, les États-Unis ne reconnurent pas la Croatie et la Slovénie au mois de décembre 1991 alors que la Communauté euro-

7. *Borba* (Belgrade), 26 sept. 1991.

8. U.S. Department of State Dispatch, 30 sept. 1991, pp. 718-721.

9. «Sanctions Relating to the Yugoslav Civil War», *Hearing on S. 1793 before the Committee on Foreign Relations*, Washington, DC, US Government Printing Office, US Senate, 102nd Congress, 1992, pp. 4, 8.

10. *Ibid.*, p. 3.

11. *Idem.*

péenne (CE) avait décidé d'agir dans ce sens. Après la reconnaissance diplomatique de la Croatie et de la Slovénie par la CE et l'arrivée des troupes de l'ONU en Croatie, les États-Unis concentrèrent leurs efforts sur la prévention de l'éclatement de la guerre en Bosnie-Herzégovine. En refusant de reconnaître la Croatie et la Slovénie au même moment que la CE, l'administration Bush espérait influencer et modérer le comportement de la Serbie à l'égard de la Bosnie-Herzégovine. Pour sa part, la CE entreprit, au mois de février 1992, des négociations avec les trois communautés de la Bosnie-Herzégovine afin de restructurer cette république yougoslave en un État confédéral. Le leader de la communauté serbe de Bosnie-Herzégovine, Radovan Karadžić, menaçait de déclencher la guerre si la Bosnie-Herzégovine demeurait une république unitaire. Karadžić insistait pour que la Bosnie-Herzégovine devienne un État confédéral. Les efforts de la CE aboutirent aux accords de Lisbonne, signés le 23 février 1992. Alors que les dirigeants serbes et croates de Bosnie-Herzégovine furent satisfaits de la transformation constitutionnelle de la Bosnie-Herzégovine, la communauté musulmane et son leader, Alija Izetbegović, virent dans les accords de Lisbonne une partition à peine voilée de la république. Izetbegović signa tout de même les accords de Lisbonne sous la pression de la CE. Mais lors d'une conversation qu'il eut avec l'ambassadeur américain Zimmermann, le président Izetbegović se plaignit des accords signés le 23 février. Zimmerman conseilla donc au gouvernement bosniaque de renier les accords de Lisbonne.

Le gouvernement américain laissa sous-entendre qu'il assurerait le respect de l'indépendance d'une Bosnie-Herzégovine unitaire. Puis, le 10 mars 1992, le secrétaire Baker exhorta les ministres européens des Affaires extérieures à reconnaître immédiatement le gouvernement Izetbegović, bien que les États-Unis n'eussent aucunement l'intention de soutenir militairement le gouvernement bosniaque dans l'éventualité où les Serbes s'opposeraient au maintien de la Bosnie-Herzégovine en tant qu'État unitaire. Les dirigeants américains, ayant présumé (tout comme les dirigeants allemands auparavant) que la Serbie ne contesterait pas un État bosniaque reconnu par la communauté internationale, n'avaient pas sérieusement envisagé de contribuer au respect de l'indépendance du nouvel État et, par conséquent, aucun plan n'avait été prévu dans l'éventualité où leur calcul se révélerait faux¹². Après la reconnaissance diplomatique de la Bosnie-Herzégovine, la Serbie utilisa l'armée « fédérale » et ses hommes en place (Karadžić et Mladic) afin de déclencher une guerre d'agression en Bosnie-Herzégovine, un État reconnu internationalement. En n'intervenant pas, les États-Unis et l'Union européenne permirent la destruction de la Bosnie-Herzégovine.

Au mois d'août 1992, l'indignation internationale qui suivit la publication de rapports concernant l'existence de camps de concentration dirigés par

12. Pour un compte-rendu basé essentiellement sur des entretiens avec l'ancien ambassadeur Zimmermann et d'autres hauts fonctionnaires américains, voir D. BINDER, « US Policymakers on Bosnia Admit Errors in Opposing Partition in 1992 », *The New York Times*, 29 août 1993, p. A 10.

les Serbes força l'administration Bush à annoncer une série d'ajustements tactiques afin d'apaiser l'opinion publique outrée par les atrocités commises par les Serbes. Ces mesures impliquèrent l'envoi d'observateurs, le renforcement des sanctions économiques contre la Serbie et le Monténégro, le soutien à la création d'un tribunal international qui pourra traduire en justice les responsables de crimes de guerre, etc. Bien qu'importantes, ces mesures ne constituèrent pas des changements essentiels dans la politique américaine et ne signifèrent pas que les États-Unis étaient alors disposés à utiliser la force militaire pour résoudre le conflit bosniaque¹³.

Par une demande écrite à la main au mois de juin 1992, le roi Fahd d'Arabie Séoudite supplia le président Bush d'aider militairement les Musulmans de Bosnie-Herzégovine. Selon les sources séoudiennes, l'administration Bush accepta de mettre sur pied un réseau clandestin afin d'acheminer l'aide militaire aux Bosniaques. Toujours selon les sources séoudiennes, l'opération organisée par l'administration Bush ressemblait à l'opération organisée par l'administration Reagan en Afghanistan au début des années 1980 afin d'aider la résistance afghane qui combattait l'occupation soviétique. L'Arabie séoudite affirme que l'opération s'est poursuivie sous l'administration Clinton et que le coût d'une telle opération s'élevait à plus de 300 millions de dollars. Les armes à destination de la Bosnie-Herzégovine transitaient par la Croatie qui en prélevait jusqu'à 50 % pour ses propres fins. Évidemment, le gouvernement américain nie avoir participé à une telle opération violant l'embargo sur les armes imposé par l'ONU à tous les belligérants¹⁴. Quoi qu'il en soit, à cette époque, l'aide militaire accordée aux Bosniaques était insuffisante et n'a pas modifié les rapports de forces militaires sur le terrain qui demeuraient toujours en faveur des Serbes. Néanmoins, cet épisode a démontré la volonté des États-Unis d'équilibrer les rapports de forces militaires dans la région afin d'en arriver à une solution négociée du conflit.

Dans son discours de West Point qui marquait la fin de sa présidence, en janvier 1993, le président Bush affirma que les États-Unis avaient constamment réévalué leurs options et avaient consulté leurs alliés afin de limiter les combats en Bosnie-Herzégovine, protéger les efforts humanitaires et contester les conquêtes territoriales serbes¹⁵. En d'autres termes, le président Bush considérait que l'effort de la diplomatie américaine afin de trouver une solution négociée aux conflits en ex-Yougoslavie était proportionnel aux intérêts des États-Unis dans les Balkans.

13. L. EAGLEBURGER, «Detention Centers in Bosnia-Herzegovina and Serbia», *U.S. Department of State Dispatch*, 10 août 1992, p. 618.

14. Michael DOBBS, «Saudi Says U.S. Joined in War Aid to Bosnians», *International Herald Tribune*, 3 et 4 février 1996, p. 1.

15. G. BUSH, «America's Role in the World», *U.S. Department of State Dispatch*, 11 jan. 1993, pp. 13-14.

II – La politique de l'administration Clinton – 1993-1995

Pendant la campagne électorale de 1992, le candidat à la présidence, Bill Clinton, souligna qu'il favorisait l'emploi de la force contre la Serbie, considérée comme étant la principale instigatrice des guerres en ex-Yougoslavie. En juillet 1992, le candidat Bill Clinton suggéra l'utilisation de raids aériens contre les Serbes en Bosnie-Herzégovine afin de maintenir ouvertes les routes nécessaires à l'acheminement de l'aide humanitaire. Clinton mentionna également que les États-Unis devaient considérer la possibilité de bombarder les emplacements d'artillerie serbe autour de Sarajevo afin de briser l'encerclement de la ville.

Moins de trois semaines après son arrivée au pouvoir, le président Clinton souligna que les États-Unis allaient s'engager dans une nouvelle direction en ce qui concerne la politique envers l'ex-Yougoslavie. Afin de se distinguer de son prédécesseur, Clinton avait promis un engagement plus actif des États-Unis dans le conflit yougoslave. Or, cette promesse ne se concrétisa pas lors de sa première année en fonction. De plus, bien qu'il ait périodiquement souligné son désir d'accroître le niveau et la nature des sanctions contre la Serbie, le président Clinton se rangea constamment du côté des alliés – la France, le Royaume-Uni et la Russie – lorsque ceux-ci s'opposèrent à sa politique de la levée de l'embargo et l'armement des Bosniaques, mesures réclamées par le gouvernement de Sarajevo.

Après la victoire de Boris Eltsine au référendum du 25 avril 1993 et ses propos affirmant que la Fédération russe ne protégera pas ceux qui s'opposent à la volonté de la communauté internationale (allusion à peine voilée à la Serbie)¹⁶, Clinton, ayant reçu le support du président Eltsine, envisagea une politique plus musclée à l'égard de la Serbie.

Au mois de mai 1993, le président Clinton dépêcha à Londres et Paris le secrétaire d'État, Warren Christopher, et le conseiller pour la sécurité nationale, Anthony Lake, afin qu'ils persuadent les dirigeants britanniques, français et russes de la nécessité de frappes aériennes contre les positions serbes et de la levée de l'embargo sur l'armement destiné à l'État bosniaque¹⁷. Ainsi fut annoncée et présentée la politique «lift and strike»¹⁸ par laquelle l'administration Clinton espérait ramener les Serbes à la table des négociations. En fait, les

16. «Yeltsin Calls for "Decisive Measure" on Yugoslavia», *ITAR-TASS*, 27 avril 1993, in Foreign Broadcast Information Service, *Daily Report-Soviet Union (FBIS-SOV)*, FBIS-SOV-93-079, 27 avril 1993, p. 5.

17. Les alliés, particulièrement la France et le Royaume-Uni, étaient fortement opposés à la levée de l'embargo sur les armes en Bosnie-Herzégovine. Ils craignaient que l'augmentation du nombre d'armes dans la région mette en danger la sécurité de leurs troupes, déployées sous le drapeau de l'ONU.

18. La politique «lift and strike» signifiait la levée de l'embargo sur l'armement à l'encontre des Musulmans bosniaques et l'usage des frappes aériennes contre les batteries serbes qui bombardaient Sarajevo et cinq autres zones de sécurité proclamées par l'ONU. L'ONU a créé en tout six zones de sécurité en Bosnie-Herzégovine (Sarajevo, Tuzla, Bihać, Srebrenica, Goraz de et Žepa) pour protéger les populations civiles assiégées par les forces serbes.

Européens furent vraiment surpris de constater que les États-Unis les consultaient réellement plutôt que seulement les informer de leurs décisions. Tout ceci laisse supposer que les États-Unis préféreraient confier aux Européens le soin de s'opposer publiquement à la politique «lift and strike». Ainsi, Clinton pouvait, devant l'opposition républicaine, nier toute responsabilité dans le rejet de la politique «lift and strike», la responsabilité incombant plutôt aux Européens. En fait, après le rejet de cette politique par la France et la Grande-Bretagne, le président Clinton déclara que la décision des Alliés était pour lui la plus grande déception de sa présidence¹⁹.

Incapable de rallier le soutien des Alliés (France et Grande-Bretagne) pour son plan prévoyant des frappes aériennes et la levée de l'embargo, Clinton revint, au milieu du mois de mai 1993, à l'attitude du président Bush consistant à observer et attendre les initiatives européennes. Clinton défendit cette approche face à la crise yougoslave lors d'une conférence de presse tenue le 14 mai 1993 en déclarant :

Je l'ai dit et je le répète, je pense que les États-Unis doivent agir avec leurs Alliés et ce, essentiellement parce que la Bosnie se trouve au cœur de l'Europe et que les Européens sont présents dans cette région. Nous devons travailler ensemble par le biais des Nations Unies. Deuxièmement, je ne crois pas que les États-Unis ont intérêt à envoyer des troupes en Bosnie et à être impliqués dans le conflit en faveur de l'une ou l'autre des parties²⁰.

Au mois de juin 1993, après le rejet par les Européens de la politique «lift and strike», le secrétaire d'État Christopher déclara devant la Chambre des représentants que les États-Unis n'avaient aucune obligation morale d'intervenir en Bosnie afin de protéger les Musulmans puisque les trois parties avaient leur part de responsabilité dans le conflit. Ces propos allaient à l'encontre de ceux qu'il avait tenus lors des audiences du mois de février 1993 où il rejetait tout le blâme sur la Serbie. Dans une note confidentielle envoyée à Christopher, le sous-secrétaire d'État pour les droits de l'Homme et les affaires humanitaires, James K. Bishop, signalait que dans les sept rapports sur les violations des droits de l'Homme en Bosnie-Herzégovine déposés aux Nations Unies par les États-Unis, seulement 18 cas sur 285 impliquaient des atrocités commises par des Musulmans²¹. Malgré cette discordance à l'intérieur du Département d'État, la politique de l'administration Clinton à l'égard du conflit en Bosnie-Herzégovine, telle que définie par Warren Christopher, ne subit aucune transformation.

Après l'échec de la politique «lift and strike», au mois de mai 1993, l'administration Clinton continua à chercher la solution aux conflits en ex-

19. William SAFIRE, «Fuzzy, Was He?», *New York Times*, 16 septembre 1993, p. A 15.

20. «Excerpts from Clinton's News Conference in the Rose Garden», *The New York Times*, 15 mai 1993, p. 8.

21. M. Gordon, «US Memo Reveals Dispute on Bosnia. Christopher's View that all Share Guilt for Atrocities Is Attacked by Officials», *The New York Times*, 25 juin 1993, p. A4.

Yougoslavie en combinant la démarche diplomatique (participation aux travaux du groupe de contact²²) et l'utilisation de l'instrument militaire (l'OTAN), surtout après que cette dernière soit devenue le bras armé de la FORPRONU en Croatie et en Bosnie-Herzégovine. Cependant, après le rejet définitif par les Serbes de Bosnie-Herzégovine du plan de paix proposé par le groupe de contact en juillet 1994, Washington dut reconnaître les limites de son influence dans la région. Au mois de mai 1995, les États-Unis proposèrent à la FORPRONU d'utiliser l'aviation de l'OTAN afin de mettre un terme aux violations persistantes de la zone d'exclusion pour les armes lourdes, autour de Sarajevo, par des troupes du général Mladić. Les États-Unis réussirent à convaincre la France (après le départ de François Mitterrand) et la Grande-Bretagne du bien-fondé de cette politique pour la sécurité de Sarajevo. Mais après avoir accepté les propositions américaines d'utiliser l'aviation de l'OTAN contre les positions serbes, les membres européens de l'OTAN ainsi que le Canada bloquèrent aussitôt l'usage prolongé de raids aériens en Bosnie-Herzégovine. Tel que prévu, l'incohérence des Occidentaux encouragea les troupes de Mladić qui prirent en otage plusieurs centaines de soldats de la FORPRONU. Pendant trois semaines, ces otages furent utilisés en tant que «boucliers humains» par les milices serbes.

Au moment où l'OTAN effectuait ses raids aériens contre les milices serbes, les troupes de la FORPRONU se trouvaient dans une position très vulnérable face aux attaques des forces du général Mladić. L'épisode de la prise d'otages de soldats de la FORPRONU démontra l'absence presque totale de coordination entre le général George A. Joulwan, commandant suprême de l'OTAN, et le général Bernard Janvier, commandant de la FORPRONU en ex-Yougoslavie. L'échec de la campagne militaire de l'OTAN en mai et juin 1995 en Bosnie-Herzégovine signifiait également celui de la politique américaine qui avait beaucoup misé sur les raids aériens. Cependant, cet échec doit être attribué à la France, à la Grande-Bretagne et à la Russie qui ont tout fait afin de nuire à la campagne militaire menée par l'OTAN. Pour des raisons différentes, ces trois pays ont cherché, depuis le début de la guerre en Bosnie-Herzégovine, à dissocier l'instrument diplomatique de l'outil militaire dont l'unité était, selon les diplomates américains, cruciale afin d'en arriver à une solution négociée en Bosnie-Herzégovine. L'Union européenne et la Russie souhaitaient que le conflit en Bosnie-Herzégovine soit résolu uniquement par les négociations, ce qui, en clair, signifiait l'acceptation de toutes les conquêtes territoriales réalisées par les Serbes.

Au lendemain de la crise des otages, le fossé qui séparait les diplomates américains de leurs homologues européens relativement au rôle de la force militaire dans le processus diplomatique visant le règlement du conflit

22. Le groupe de contact a été créé en avril 1994, sur une initiative française, pour prendre le relais des infructueux efforts de médiation de Lord David Owen (pour l'Union européenne) et de Thorvald Stoltenberg (pour l'ONU) visant à dégager un règlement dans l'ex-Yougoslavie. Le groupe de contact est constitué des représentants des cinq États suivants: États-Unis, Russie, France, Grande-Bretagne et Allemagne.

bosniaque était insurmontable. En apprenant la nouvelle sur les prises d'otages, Richard Holbrooke, diplomate américain qui plus tard jouera un rôle clé dans le dénouement du conflit bosniaque, réagit en déclarant : « Donnez aux Serbes 48 heures pour faire libérer les otages. Sinon, bombardez-les afin qu'ils se croient en enfer²³. » Par contre, la réaction du général Bernard Janvier, commandant de la FORPRONU en ex-Yougoslavie, fut nettement différente. Il entama des négociations secrètes avec le général Mladić afin d'obtenir la libération des otages. Le général Janvier, qui fut recommandé pour ce poste au Secrétaire général de l'ONU Boutros Ghali par l'ancien président de la France François Mitterrand, fut, avec le général britannique Michael Rose, ancien commandant de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, le symbole de la politique d'apaisement menée par les Occidentaux envers les Serbes. Fait à souligner, le général Rupert Smith, qui a remplacé le général Rose, avait refusé de se joindre au général Janvier lors des négociations secrètes menées avec Mladić.

Au mois de juillet 1995, le président Bill Clinton et ses plus proches collaborateurs entamèrent une série de réflexions portant sur la politique étrangère des États-Unis et ce, en vue de la préparation de la campagne électorale. À l'exception du dossier de la Bosnie-Herzégovine, le président Clinton et ses conseillers étaient plutôt satisfaits des résultats obtenus en politique étrangère. En Bosnie-Herzégovine, pays ravagé par la guerre, la situation pour la communauté musulmane était catastrophique et la diplomatie américaine n'avait pas de nouvelles idées afin de relancer le processus de paix. À cette époque, le président Clinton craignait que toute sa politique étrangère soit jugée selon la piètre performance des États-Unis en Bosnie-Herzégovine. Les propos d'Anthony Lake expriment bien la crainte de l'administration Clinton à ce sujet : « Je crains que la Bosnie ne devienne encore une fois le critère selon lequel sera jugée la politique étrangère américaine et qu'elle [la Bosnie-Herzégovine] assombrisse ce que nous avons fait de bien²⁴. »

À la même époque, Jacques Chirac, le nouveau président de la France, a commencé, dès son entrée en fonction le 17 mai 1995, à se saisir du dossier bosniaque. Au sommet du G7 à Halifax, au Canada, au mois de juin, le président Chirac a plaidé en faveur d'une solution rapide du conflit bosniaque. L'activisme de Jacques Chirac a complètement éclipsé la performance de Bill Clinton. Malgré le fait que les sommets du G7 privilégient habituellement les débats économiques, à Halifax, le conflit bosniaque a littéralement monopolisé l'agenda des leaders mondiaux. Le président Clinton, qui s'intéresse surtout aux problèmes de l'économie internationale, a même annulé une de ses conférences de presse car les questions des journalistes portaient exclusivement sur le conflit bosniaque²⁵. Le sommet d'Halifax fut la plaque tournante

23. Cité par Roger COHEN, *op. cit.*, p. 60.

24. Jason De PATLE, « The Man Inside Bill Clinton's Foreign Policy », *The New York Times Magazine*, 20 août 1995, p. 57.

25. R. W. APPLE JR., « A Balkanization of the Group of 7 », *The New York Times*, 18 juin 1995, p. A12.

pour le président américain. C'est là qu'il s'est rendu compte de la nécessité de résoudre les conflits en ex-Yougoslavie afin de renforcer sa propre autorité et celle de son pays.

Entre le 6 juin et le 8 août 1995, 21 réunions à la Maison-Blanche furent consacrées à la crise bosniaque. Celles-ci, dirigées par Anthony Lake comprenaient Warren Christopher, l'ambassadeur à l'ONU Madeleine K. Albright, le chef de l'État-major, John Shalikashvili, et le secrétaire à la Défense, William Perry.

Cependant, les efforts de M. Lake et des membres du cabinet restreint du président Clinton n'ont rien donné. Les divers plans concernant le règlement des guerres en ex-Yougoslavie, élaborés par M. Lake et son équipe, reposaient sur un éventuel changement de l'équilibre des forces en faveur des Musulmans et des Croates en Bosnie-Herzégovine. Or, après l'échec des raids aériens en Bosnie-Herzégovine aux mois de mai et juin 1995 et la crise des otages qui a suivi, l'espoir que l'équilibre des forces dans la région soit modifié par l'OTAN s'est évanoui.

Durant la tenue de ces réunions, les villes de Žepa et Srebrenica tombèrent aux mains des troupes du général Mladić avec le consentement tacite de la FORPRONU. Les massacres qui suivirent la chute de Žepa et de Srebrenica soulevèrent une vague de protestations, mais pas de représailles, contre les unités du général Mladić qui commettaient des atrocités. À l'ONU, l'ambassadeur des États-Unis, Madeleine K. Albright, exhiba au Conseil de sécurité des photographies aériennes prouvant l'existence de fosses communes où furent enterrés à la hâte les civils bosniaques. Cependant, les gesticulations de l'ambassadeur américain n'annoncèrent pas un changement de cap de la politique de l'administration Clinton en Bosnie-Herzégovine. Lors de la réunion de Londres tenue le 21 juillet 1995, les responsables occidentaux se limitèrent à dénoncer la brutalité des Serbes dans l'est de la Bosnie et refusèrent de prendre des actions concrètes.

Aux États-Unis, afin de secouer l'immobilisme de l'administration Clinton face aux massacres en Bosnie-Herzégovine, la Chambre des représentants adopta le 1^{er} août une résolution, votée par le Sénat le 26 juillet, envisageant une levée unilatérale de l'embargo sur les armes à destination de la Bosnie-Herzégovine. Les deux résolutions, au Sénat et à la Chambre des représentants, furent adoptées par un vote majoritaire réunissant les membres du Parti Républicain et du Parti Démocrate. Ces derniers refusèrent de se plier à la discipline de parti et votèrent contre la volonté du président Clinton qui dut opposer son veto aux décisions du pouvoir législatif le 11 août 1995.

Après la performance désastreuse de la FORPRONU à Srebrenica et Žepa, les principaux fournisseurs de troupes, en premier lieu la France et la Grande-Bretagne, accélérèrent les préparatifs pour une éventuelle retraite de leurs contingents en Bosnie-Herzégovine. À la suite de la crise des otages en juin 1995, la France et la Grande-Bretagne créèrent la Force de Réaction Rapide (FAR). Cette dernière avait un double objectif. D'abord, elle devait renforcer

militairement la FORPRONU en la dotant d'une artillerie lourde dans l'éventualité où la France et la Grande-Bretagne décideraient de rester en Bosnie-Herzégovine. Par contre, si la FORPRONU devait quitter la Bosnie-Herzégovine, la FAR faciliterait la retraite en offrant une protection contre d'éventuelles attaques. Pour leur part, les États-Unis avaient promis 25 000 soldats aux Alliés européens afin d'assurer la retraite de la FORPRONU de la Bosnie-Herzégovine.

Cependant, le président Clinton, qui tente de se faire réélire, ne voulait pas s'engager dans une opération de sauvetage des troupes de l'ONU, comme ce fut le cas en Somalie. Une telle opération pourrait causer d'importants dommages politiques lors de la campagne électorale. Le peuple américain accepterait mal que les forces armées des États-Unis subissent des pertes humaines en raison de la maladresse des Alliés européens en ex-Yougoslavie. Il est fort probable qu'une telle opération aurait eu le même impact négatif sur la campagne électorale de Bill Clinton que la prise d'otages à l'ambassade américaine à Téhéran sur la campagne du président Jimmy Carter en 1980.

Ainsi, au début du mois d'août 1995, l'administration Clinton s'est retrouvée coincée entre d'une part, l'attitude des Alliés européens, qui envisageaient une retraite de la Bosnie-Herzégovine suite à la débâcle de la mission de l'ONU en Bosnie orientale et, d'autre part, le Sénat et la Chambre des représentants, qui avaient voté la levée de l'embargo au profit des Bosniaques musulmans. Une telle mesure, si elle eut été adoptée par le président américain, aurait provoqué le départ immédiat des contingents français et britanniques de la Bosnie-Herzégovine.

III – La Croatie dans la stratégie diplomatique américaine

Le tournant décisif dans la politique étrangère américaine à l'égard des guerres en ex-Yougoslavie s'est opéré lors de la première semaine du mois d'août 1995. L'initiative prise par la diplomatie américaine de s'engager à fond dans la recherche de solutions négociées en ex-Yougoslavie et qui a conduit à l'Accord de Dayton s'explique par la confluence de plusieurs événements dont le plus important fut la victoire croate en Krajina. Puisque aucun État occidental ne voulait déployer sa force militaire en Bosnie-Herzégovine, l'objectif stratégique de Washington consistait à soutenir les forces armées croates afin qu'elles puissent livrer une bataille efficace aux Serbes.

Le 24 mars 1994, le ministre croate de la Défense, Gojko Šušak, écrivit à William Perry afin de lui demander une assistance militaire pour son pays. Cette demande de la Croatie survint après la conclusion des accords de Washington, qui mettaient fin au conflit armé entre les Croates et les Musulmans en Bosnie-Herzégovine. La médiation de Washington fut cruciale pour ces accords et aboutit à la création de la fédération croato-musulmane en Bosnie-Herzégovine. Puisque l'embargo sur l'armement imposé par l'ONU aux États successeurs de la Yougoslavie était toujours en place, le gouvernement américain n'a pu répondre favorablement à la demande d'assistance militaire de la Croatie. Toutefois, le gouvernement américain suggéra au gouvernement

croate de s'adresser à une compagnie privée ayant son siège en Virginie, la « Military Professional Ressources », afin d'obtenir une assistance technique. La « Military Professional Ressources » maintient des liens étroits avec le Pentagone et compte parmi ses employés d'anciens officiers de l'armée américaine ayant pris leur retraite récemment. Parmi ces employés, on trouve des noms très prestigieux tels que le général Carl E. Vuono, chef de l'État-major de l'armée américaine de 1987 à 1992, et le général Crosbie E. Saint, commandant de l'armée américaine en Europe de 1988 à 1992.

Ainsi, il ne fait aucun doute que les officiers croates furent conseillés par de véritables professionnels et reçurent de précieux conseils pour la réorganisation de l'armée croate. Au même moment, la Croatie entreprit un ambitieux programme de réarmement. Les agences de renseignements américaines estiment que la Croatie a dépensé environ un milliard de dollars pour l'achat d'armes sur le marché mondial. Ces achats furent surtout effectués auprès d'anciens membres du Pacte de Varsovie. Avec l'assistance technique fournie par les officiers américains et les armes lourdes nouvellement acquises, l'armée croate devenait une puissance régionale respectable. Cela apparut clairement au mois d'août 1995, lorsque les forces armées croates brisèrent en quelques jours la résistance sporadique des unités serbes en Croatie. La conduite de l'offensive croate ressemblait en plusieurs points aux manœuvres rapides d'attaque enseignées dans les écoles de guerre de l'armée américaine. Il est donc permis de croire que les officiers croates ont assimilé et employé un savoir-faire transmis par leurs homologues américains.

La décision de la diplomatie américaine de tolérer l'armement des forces croates reposait sur la conviction qu'un règlement négocié des guerres en ex-Yougoslavie ne pouvait survenir que par l'établissement de l'équilibre militaire dans la région. Deux stratégies s'offraient aux Occidentaux afin d'établir cet équilibre : la première impliquait l'usage prolongé de l'aviation de l'OTAN afin de bombarder les unités serbes en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, alors que la seconde impliquait la levée de l'embargo imposé à la Croatie et à la Bosnie-Herzégovine par l'ONU. Comme nous le savons, la France, la Grande-Bretagne et la Russie se sont opposées systématiquement à ces deux stratégies visant la transformation de l'équilibre militaire dans la région. Le gouvernement américain opta donc pour une aide militaire indirecte à la Croatie et à la Bosnie-Herzégovine²⁶ afin d'affaiblir la machine militaire serbe.

La défaite infligée aux Serbes en Bosnie occidentale par l'armée croate et le V^e corps de l'armée de Bosnie-Herzégovine sous le commandement du général Atif Dudaković modifia profondément l'équilibre des forces dans la région. Les forces croates et bosniaques reprirent 20 % du territoire de la Bosnie-Herzégovine aux troupes du général Mladić le 7 août 1995, l'offensive éclair des Croates prit fin avec la reddition de 5 000 à 6 000 soldats serbes à Topusko, dans le nord-ouest de la Krajina, et par la signature, sous les auspices de l'ONU, d'un nouveau cessez-le-feu. C'est ainsi que disparut la

26. Michael DOBBS, *op. cit.*, p. 1.

République Serbe de Krajina (RSK) – autoproclamée à l'été 1991 – et sa « capitale » Knin. Le succès de l'offensive croate renforça les liens entre la Croatie et les États-Unis. Durant l'opération nommée « Tempête », le gouvernement américain se refusa à critiquer l'action des Croates. Lors des discussions à huis clos entre les diplomates américains, Richard Holbrooke approuva sans hésitation la campagne militaire menée par l'armée croate.

Le changement de l'équilibre militaire dans la région, survenu après l'action de la Croatie et auquel les États-Unis ont contribué, eut des retombées favorables pour la diplomatie américaine. Les grands perdants furent l'Union européenne et son représentant dans le groupe de contact, Carl Bildt, qui perdirent la confiance des dirigeants des trois États en guerre, soit la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie. Au lendemain de la victoire croate, « la France qui avait tout misé sur la démarche confiée à Carl Bildt... s'est retrouvée hors jeu », écrit Claire Tréan dans *Le Monde*²⁷.

Le 8 août 1995, soit un jour après la fin de l'offensive croate, le président Clinton approuva le nouveau plan visant la résolution des conflits en ex-Yougoslavie. Anthony Lake, l'architecte du plan, quitta aussitôt Washington en direction de Paris et Londres afin d'informer les Alliés des décisions prises par l'administration Clinton. Cette fois, Lake ne demanda pas aux alliés européens leur avis concernant le plan qu'il présentait, contrairement à ce qui s'était produit au mois de mai 1993. Selon les propos de Stephen Engleberg du *New York Times*, M. Lake déclara aux Alliés européens : « Le président des États-Unis a pris les décisions suivantes... Nous désirons que vous soyez avec nous²⁸. À la même époque, soit le 11 août, le président Clinton déclara qu'à la suite de l'avancée croate, les Serbes ont été forcés de reculer en Bosnie occidentale. J'espère que nous avons maintenant une chance de conclure une paix acceptable là-bas²⁹.

Après avoir présenté le plan américain aux Alliés européens, Lake laissa à Holbrooke le soin de le réaliser. Pourtant, durant les délibérations qui, en juillet et août, ont mené à l'adoption du plan par le président Clinton, Holbrooke avait été écarté du processus de décision. Quoi qu'il en soit, après une rencontre avec Lake tenue à Londres le 14 août 1995, Holbrooke entreprit le 19 août 1995 la première d'une série de navettes diplomatiques dans les Balkans qui s'étaleront sur quatre mois et qui mèneront à « l'Accord de Dayton ». Holbrooke considère que l'approche qu'il a utilisée pour résoudre les guerres de l'ex-Yougoslavie constitue un mélange d'« idéalisme », tel que représenté par la tradition wilsonienne dans la politique étrangère américaine, et de « réalisme », basé sur la « raison d'État » et défini en termes purement

27. Claire TRÉAN, « Bousculée par les États-Unis, la France veut rentrer dans le jeu diplomatique », *Le Monde*, Paris, 21 août 1995.

28. Stephen ENGLEBERG, « How Events Drew U.S. into Balkans », *The New York Times*, 19 août 1995, pp. A1 et A4.

29. Todd S. PURDUM, « Clinton Vetoes Lifting Bosnia Arms Embargo », *The New York Times*, 12 août 1995, p. 5.

stratégiques et économiques, dont l'ancien secrétaire d'État Henry Kissinger représente un bon exemple³⁰.

Durant le marathon diplomatique dont l'étape finale se déroula à Dayton, Richard Holbrooke franchit plusieurs étapes qui furent toutes décisives pour le succès final de sa mission. Pour le négociateur américain, la première étape consista à s'assurer de l'entière coopération dans les négociations du président de la Serbie, Slobodan Milošević. Holbrooke réalisa, particulièrement lors de la visite qu'il rendit à Milošević le 29 août 1995, que ce dernier souhaitait réellement mettre un terme à la guerre en Bosnie-Herzégovine. Lors de cette rencontre, Milošević assumait le rôle de négociateur au nom de tous les Serbes. Milošević avait effectivement reçu du général Mladić et de Karadzic le mandat de négocier la fin de la guerre en Bosnie-Herzégovine et de représenter les intérêts des Serbes de Bosnie. C'est le patriarche de l'Église orthodoxe serbe, Pavle, qui avait persuadé les leaders serbes de Bosnie-Herzégovine de confier à Milošević la défense de leurs intérêts afin de présenter un front unique face aux Occidentaux.

Conclusion

La perte de la valeur stratégique de la Yougoslavie, survenue à la fin de la guerre froide, a déterminé l'ampleur de l'engagement américain dans le conflit yougoslave. La menace soviétique étant disparue, l'intégrité territoriale de la Yougoslavie n'était plus essentielle pour le maintien de l'équilibre global entre l'Est et l'Ouest. Ainsi, après une dernière tentative, plutôt anémique, au mois de juin 1991 de préserver l'intégrité territoriale et la paix en Yougoslavie, l'administration Bush s'est retirée du dossier et a laissé à la CE et à l'ONU le soin de régler le conflit. À la «Realpolitik» de l'administration Bush, le candidat à la présidence Bill Clinton a répondu par un discours électoral prêchant la défense des victimes de l'agression serbe et ce, au nom du respect des valeurs morales chères à la société américaine.

Bill Clinton a évoqué «la cause juste» des Bosniaques pour justifier l'engagement américain de leur côté. Cependant, après avoir été élu, le président Clinton a rapidement abandonné sa rhétorique électorale selon laquelle les États-Unis avaient une obligation morale de défendre les intérêts des agressés dans le conflit yougoslave. Pour leur part, les «Hommes du président» ne se gênaient pas pour affirmer que la solution du conflit bosniaque devait reposer sur une synthèse créative entre l'approche pragmatique et l'idéalisme wilsonien. Cependant, cette synthèse, prêchée par Richard Holbrooke et Anthony Lake, est complètement absente de «l'Accord de Dayton». En effet, la solution que la diplomatie américaine a offerte aux belligérants réunis à Dayton est essentiellement pragmatique et reflète l'équilibre des forces militaires existant dans la région depuis l'offensive croato-musulmane à l'été 1995.

30. Cité par Roger COHEN, *op. cit.*, p. 76.

Au moment de la conclusion du cessez-le-feu en Bosnie-Herzégovine le 5 octobre 1995, la coalition croato-musulmane détenait à peu près 53 % du territoire. Pour respecter la division 51 %-49 % du territoire de la Bosnie-Herzégovine, établie auparavant par le groupe de contact, la fédération croato-musulmane a dû restituer 2 % du territoire aux Serbes dans le cadre de l'Accord de Dayton. Il faut bien souligner que la division du territoire de la Bosnie-Herzégovine, effectuée par la communauté internationale (51 % et 49 %), est complètement arbitraire. Les Serbes, qui avant la guerre totalisaient 31 % de la population en Bosnie-Herzégovine, se sont vu octroyer 49 % du territoire par le groupe de contact.

À Dayton, Richard Holbrooke et la diplomatie américaine se sont limités à entériner un cessez-le-feu que les belligérants avaient conclu auparavant et qui mettait un terme aux combats. Fait à souligner, les présidents Milošević, Izetbegović et Tudjman avaient refusé à l'Union européenne le rôle de sage-femme joué par les États-Unis à Dayton. Cela démontre bien que la présence des États-Unis en Europe sera nécessaire dans les années à venir, car l'Europe de Maastricht ne peut pas assurer seule la paix et la stabilité de l'Europe.