

Le Kosovo en 2007 : quelle issue pour une résolution des conflits ?

Patrick Simon

Directeur adjoint de l'IDRP

En 1999, l'intervention de la communauté internationale marquait un tournant. Les USA tentaient d'imposer leurs solutions : à l'OTAN d'être le bras armé de ses projets, à l'ONU d'essayer ensuite de trouver des solutions aux conflits qui ont abouti à une guerre au Kosovo. Pour autant, il convient de faire un retour sur ce qui s'est passé en 1999.

La résolution 1244, adoptée par le Conseil de sécurité de l'Organisation des nations unies (ONU) le 11 juin 1999, prévoyait que le Kosovo serait placé sous administration provisoire de l'ONU, mais « dans le cadre du respect de l'intégrité territoriale de la Fédération yougoslave ». Cette dernière a été remplacée le 5 février 2003 par l'Union de Serbie et Monténégro, héritière des obligations internationales de la Fédération.

Entre 1999 et maintenant, que s'est-il passé ?

Le pays, grâce aux efforts de l'ONU peut compter sur des structures étatiques, certes imparfaites, mais qui sont le départ d'une stabilisation.

L'aide financière internationale pour le Kosovo a permis, depuis 1999 la reconstruction de 45 000 maisons détruites par le conflit, de dizaines d'écoles et de dispensaires, de centaines de kilomètres de routes, de dizaines d'édifices publiques, d'assistance technique pour édifier les institutions, etc. Entre 1999 et 2006, la Communauté Internationale a engagé autour de 2,5 milliards d'Euro pour reconstruire le Kosovo. Les principaux contributeurs sont de l'Union européenne, des États-Unis, du Japon, de la Suisse, de la Turquie, de l'Arabie Saoudite, du Koweït. Mais c'est aussi le PNUD, la Banque Mondiale et la Banque Islamique pour le Développement.

Mais l'économie reste encore en situation délicate du fait même du statut du Kosovo car personne ne sait qui est propriétaire de quoi. Il y a au Kosovo environ 500 entreprises d'État qui relèvent en réalité de la « propriété sociale », héritée du temps de la Yougoslavie de Tito. La liste de la MINUK compte 415 entreprises qui emploient 30 000 personnes. La Kosovo Trust Agency (KTA) qui organise le processus de privatisation, sous la responsabilité de l'Union européenne, avec l'aide de la MINUK reste problématique et les ventes d'entreprises ont été suspendues. Cela dit, ce processus est difficilement applicable et loin des intérêts des populations. Nous ne pouvons alors que constater les limites du mandat international, placé en réalité dans une situation de non-droit qui interdit tout projet de développement, dans une région où le chômage frappe au moins 50 % de la population active.

L'insécurité économique et sociale, l'insécurité humaine, ne pourront que produire de nouveaux conflits plus ou moins graves. Les mesures de reconstruction ne suffisent pas. Elles doivent être associées à une relance de la vie démocratique et à une véritable sécurisation des populations. La marche forcée vers le libéralisme risque de laisser de côté la complexité des réalités et des cultures locales. C'est le mieux être de chacun et la participation de tous qui doivent en être le moteur du retour à une paix durable.

Il devient également urgent de procéder à des mesures de désarmement sur la base du Programme de développement des Nations Unis (PNUD) et de l'organisation Small Arms Survey qui ont alerté sur l'accès généralisé aux armes légères et leur mauvaise utilisation au Kosovo.

Le développement de la criminalité organisée représente également un enjeu de taille. Le Kosovo est un carrefour majeur des routes européennes de la drogue et de la traite des êtres humains, tandis que des trafics de toutes sortes se développent sur ses frontières, et notamment le transfert d'armes légères.

De plus, la population tant albanophone majoritaire que serbe minoritaire, subit encore les extrémismes nationalistes des deux parties. Ceux-ci profitent de la crise économique, sociale et politique pour tenter, soit une partition du territoire à la manière de Chypre ou de la Bosnie-Herzégovine, soit le maintien dans la Serbie ou dans l'Albanie. Ce sont, à chaque fois, les minorités qui en sont les premières victimes. Mais ensuite, l'absence de vie démocratique et de développement durable et maîtrisé par les populations locales facilitent les replis sur soi, les mafias et autres profiteurs et c'est l'ensemble du pays qui en est la victime.

Du côté des Albanais, tous les partis politiques sont traversés par des courants plus ou moins radicaux. Et le rêve d'une grande Albanie persiste encore. Depuis le printemps 2003, une nouvelle guérilla, l'Armée nationale albanaise (ANA), multiplie les attaques au Kosovo, en Macédoine et dans la vallée de Presevo, au sud de la Serbie. L'ANA revendique la réunion de toutes les « terres albanaises » des Balkans et la création d'un «Etat albanais ethnique unifié ».

La situation de division de la ville de Mitrovica qui ressemble fort à celle de Mostar en Bosnie-Herzégovine est symbolique des solutions essayées par la communauté internationale. Le dernier projet, élaboré par l'European Stability Initiative (ESI), une agence de conseil auprès de l'Union européenne, se propose de créer deux municipalités séparées à Mitrovica, à condition que les biens des personnes déplacées, de chaque côté, soient rendus à leurs propriétaires légitimes. Ceux qui soutiennent ce projet espèrent que les deux côtés forgeront éventuellement de nouveaux liens en commerçant ensemble.

Il devient urgent de réagir. Sinon, un Kosovo multiethnique deviendra un rêve impossible. Le nord n'a jamais vraiment accepté l'administration de la MINUK et demeure sous le contrôle quotidien de la Serbie. Avec son propre hôpital et son Université, il est devenu le seul centre urbain pour les Serbes qui restent au Kosovo. Ainsi, avec le soutien de l'Eglise orthodoxe serbe, Belgrade tente de garder les Serbes qui restent au nord du Kosovo. Ils mettent en place des institutions parallèles qui sont déjà en place dans Mitrovica Nord. L'État serbe va continuer à donner des documents officiels

aux habitants de l'enclave, à mettre en place un système parallèle scolaire et de santé serbe, à payer les pensions, etc.

Que propose le plan de l'ONU en cette année 2007 ?

Au-delà de l'enjeu de savoir si la Russie va ou non utiliser son droit de veto et si les USA vont passer outre pour imposer un plan, il est utile de rappeler le contenu du Plan proposé par Martti Ahtisaari.

Le voici tel que les journalistes de l'organe de presse Byrn ont pu l'avoir auprès de l'ONU :

« Le Kosovo adoptera une constitution qui indiquera les mécanismes légaux et institutionnels pour la protection et le respect des droits humains pour toutes les personnes du Kosovo.

Le Kosovo aura le droit de négocier et de conclure des accords internationaux, y compris celui de devenir membre des organisations internationales.

Le Kosovo aura ses propres symboles nationaux incluant un drapeau, un emblème et un hymne qui reflèteront son caractère multiethnique.

Le Kosovo n'aura aucune prétention territoriale et ne cherchera pas à former une union avec quelque État que ce soit, ni avec aucune partie d'un État.

La communauté internationale surveillera, contrôlera et aura tous les pouvoirs nécessaires pour s'assurer de la mise en place effective et fonctionnelle de cet accord.

Le Kosovo veillera à avoir une approche globale, tenant compte de la situation des femmes, pour appréhender son passé, qui inclura des initiatives transitoires de justice.

Les habitants appartenant à certains groupes nationaux, ethniques, linguistiques ou religieux, traditionnellement présents sur le territoire du Kosovo, auront des droits spécifiques.

Le Kosovo et la Serbie devront, en accord avec les normes nationales et internationales, prendre toutes les mesures nécessaires pour déterminer et fournir les informations concernant l'identité, le sort et l'endroit où se trouvent les personnes disparues.

Les municipalités du Kosovo auront le droit de coopération inter municipale et transfrontalière pour les questions d'intérêt mutuel dans l'exercice de leurs responsabilités.

Les limites municipales seront déterminées en accord avec l'Annexe III de cet accord (le BIRN n'a pas pu obtenir les annexes).

L'Église orthodoxe serbe, y compris le clergé et ses affiliés, ses activités et ses propriétés, recevront les moyens d'assurer la protection et autres mesures de sécurité pour jouir de leurs droits, de leurs privilèges et immunité, comme il est dit dans l'Annexe V de cet accord.

Les biens immobiliers et mobiliers de la République de Yougoslavie et de la République de Serbie situés sur le territoire du Kosovo au moment de cet accord deviennent propriété du Kosovo.

Les réclamations concernant les biens immobiliers, y compris les biens agricoles et commerciaux, continueront à être traitées, par la Kosovo Property Agency (KPA) qui s'occupera des questions de restitution de propriétés en priorité, y compris celles de l'Église.

Le Kosovo et la République de Serbie s'efforceront de régler toutes les autres réclamations directement entre eux, par un accord mutuel, tenant compte des normes internationales adéquates...

À moins d'être mentionné autrement dans l'accord, le Kosovo aura autorité pour le respect de la loi, la sécurité, la justice, la sécurité publique, les services de renseignements, la sécurité civile en cas d'urgence et le contrôle des frontières sur son territoire.

Une nouvelle force professionnelle et multiethnique de sécurité, la Force de Sécurité du Kosovo (KSF), sera établie et mettra en place une composante légèrement armée capable d'assurer des fonctions spécifiques de sécurité, en accord avec l'Annexe VIII.

La KPC, ayant atteint ses buts, dont celui de la restauration post-conflit du Kosovo, sera dispersée dans l'année qui suivra la mise en application de cet accord.

Immédiatement après la mise en application de cet accord, le Président du Kosovo, en consultation avec la présidence de l'Assemblée nationale, convoquera une commission constitutionnelle pour élaborer une proposition de Constitution, en consultation avec le Représentant Civil International (ICR) selon cet accord.

Dans les neuf mois qui suivront la mise en application de cet accord, le Kosovo organisera des élections législatives et municipales selon les termes de cet accord et les nouvelles limites municipales, comme définies dans l'Annexe III. Les élections seront certifiées conformes aux normes internationales par une autorité internationale compétente.

Un Groupe de Pilotage International (ISG) comprenant des représentants internationaux clés nommera un Représentant Civil International dont la nomination sera ensuite approuvée par le Conseil de sécurité de l'ONU. Le Représentant Civil international et le Représentant spécial de l'Union européenne pourront être la même personne.

Comme il est indiqué dans l'Annexe IX de cet accord, le Représentant Civil International se verra confier certains pouvoirs pour contrôler et s'assurer la mise en application de cet accord, y compris le pouvoir de prendre des mesures nécessaires pour prévenir ou remédier à toute rupture de l'accord.

Le mandat de Représentant Civil International continuera jusqu'à ce que le Groupe de Pilotage International détermine que le Kosovo a bien rempli les termes de l'accord. Ce groupe décidera de la fin du mandat du Représentant Civil International.

L'Union européenne établira une Politique européenne de sécurité et de défense qui aura pour mission le respect de la loi.

Cette mission assistera les autorités du Kosovo pour progresser vers un développement et un renforcement durable et responsable de la justice, de la police et des services de douanes, en s'assurant que ces institutions sont libres de toute ingérence politique et sont en accord avec les normes internationalement reconnues et les bonnes pratiques européennes.

L'OTAN établira une Présence militaire internationale pour apporter son soutien à la mise en place de cet accord, comme il est dit dans l'Annexe XI. »

Que penser de ce plan ?

Tout d'abord un manque de transparence qui nuit à l'éthique politique et à la démocratie. Ensuite, le maintien inapproprié des forces militaires étrangères qui ne sont toujours pas sous l'égide de l'ONU. Également une absence inquiétante de la place accordée aux sociétés civiles dans la construction de l'avenir du Kosovo. De même, il aurait été utile d'inclure des aides pour une relance de l'activité économique pour un développement durable avec l'aide des différents organismes de l'ONU. Tout comme d'envisager la construction d'une culture de la paix comme prévention et résolution des conflits, les fondements éthiques pour une sécurité humaine, la construction d'un développement durable maîtrisé par les populations locales.

Ensuite, il faudrait se questionner sur la reconstruction politique pour faire face aux actions ethnocentriques des différents fondamentalismes.

Du point de vue d'Etienne Balibar, la superposition ou la symétrie des fondamentalismes idéologiques et des intérêts économiques appelle à travailler à l'élimination systématique des facteurs qui les favorisent. Cela signifie qu'il faudra construire des réponses tant locales que globales. Mais en privilégiant le point de vue local sur le point de vue global, de manière à responsabiliser les belligérants, à leur accorder l'autonomie de la gestion de leur conflit, en les y forçant au besoin. Il s'agit là de se soustraire aux logiques impériales comme des logiques d'exploitation. L'ONU comme l'Union européenne peuvent les y aider, dans le cas du Kosovo. Ce sera construire des espaces d'institutions et de civilité comme point de rencontre et d'élaboration « négociée » d'intérêts communs. C'est une « démocratie conflictuelle » telle que définie par Etienne Balibar.

Dans ce contexte, l'Europe pourrait fonder son intervention sur une logique d'influence morale et sociale dès lors qu'elle serait ouverte sur le monde et les autres cultures. Cela serait possible du fait que l'Europe est en soi une frontière. C'est en cela un lieu privilégié de confrontation permanente, donc possiblement constructives pour dépasser les conflits. Mais à condition qu'elle défende dans les faits le multilatéralisme qui se trouve dans son discours actuel, à condition qu'elle mette de réels moyens économiques et politiques.

Par ailleurs, nombre d'acteur et d'actrices de la société civile des Balkans conduisent un véritable effort pour la réconciliation et la prévention des violences. Il faut leur apporter tout le soutien dont ils ont besoin. « Une nouvelle conscience est en train d'émerger. Fragile, émiettée, multiforme, elle traverse cependant toutes les sociétés et construit ses repères. »¹

« Réforme en 2004 », une coalition de 300 ONG dans tout le Kosovo, ainsi que le Réseau des Femmes du Kosovo, se battent aujourd'hui pour peser sur la décision d'Harri Holkeri, le représentant de la MINUK, concernant le système des listes électorales ouvertes ou fermées². Le modèle que l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) a recommandé à Harri Holkeri penche pour la seconde solution. Dans le système fermé actuel, un électeur choisit un parti donné pour la région où il vit, et pas le nom d'un candidat, ainsi que le dirigeant du parti, puis il choisit le membre qui représentera la région au Parlement. La coalition des ONG du Kosovo est favorable à un système ouvert, où seront déterminées de nouvelles zones électorales, et où le nom du candidat apparaîtrait à côté de celui du parti sur le bulletin de vote, ce qui permettrait aux électeurs de choisir celui qu'ils pensent le plus à même de les représenter.

La décision sur le statut final du Kosovo dépendra pour beaucoup de la capacité des institutions propres du Kosovo à faire preuve de responsabilité, de crédibilité et de transparence devant les organismes internationaux. Et les représentants de la société civile d'argumenter que si l'OSCE et la MINUK veulent vraiment établir une société démocratique au Kosovo, ils devraient permettre aux citoyens un plus grand rôle dans le processus de prise de décisions. Ce qui inclut de permettre aux Kosovars d'avoir des élus redevables grâce à un système de liste électoral ouvert. « Ils nous apprennent la démocratie », explique Igballe Rugova. « S'ils décident, à notre place, de notre système électoral, c'est une dictature. »

Pour toutes ces raisons, il convient que la communauté internationale passe à l'acte et prenne en compte la société civile du Kosovo qui œuvrent dans le sens de la démocratisation, de la justice, du développement durable et de la paix. L'ONU et l'Europe se doivent de reprendre l'initiative en s'appuyant sur celle-ci.

© *Revue Indépendance et développement, numéro 80, 3^e trimestre 2007*

¹ Arielle Denis, « Mondialiser la paix », Editions La Dispute, Paris, 2000.

² Selon Nicole Farmsworth de l'IWPR, réseau de presse.