

**The question of Kosovo:  
from the international protectorate  
to a redefinition of international engagement**

.....

**La question du Kosovo :  
de la sortie du protectorat  
à la redéfinition de l'engagement international**

Workshop held on  
6th of May 2008  
Sciences Po Paris  
Central and Eastern European cycle  
Dijon, France



*L'association Bourgogne Balkans Express avec le soutien du 1er cycle européen de Dijon, Europe centrale et orientale, de Sciences Po Paris a l'honneur de vous présenter les actes du colloque organisé le 6 mai 2008 à Dijon :*

*The Bourgogne Balkans Express Association, with the support of the European undergraduate cycle, Central and Eastern Europe, of Sciences Po Paris in Dijon, has the honour to present the written contributions of the workshop held on May 6th 2008, in Dijon :*

**«La question du Kosovo :  
de la sortie du protectorat  
à la redéfinition de l'engagement international»**

• • •

**«The question of Kosovo:  
from the international protectorate  
to a redefinition of international engagement»**

L'association Bourgogne Balkans Express (loi 1901), a été créée en 2006 à l'initiative de deux étudiants du cycle Est européen de Sciences Po Paris à Dijon, de nationalité serbe et albanaise. L'objectif principal de ce colloque sur le Kosovo était de réunir praticiens et chercheurs sur des thématiques et interrogations diverses et variées, qui prennent toute leur importance dans le contexte d'aujourd'hui.

Le colloque s'est tenu le 6 mai 2008 dans l'enceinte du cycle Est européen de Sciences Po Paris à Dijon. Il s'agissait d'un véritable échange d'idées, d'informations et de visions politiques sur l'avenir du Kosovo, en vue de discuter des solutions concrètes, susceptibles de répondre aux enjeux et défis de la région.

The Bourgogne Balkans Express Association (law1901) was created at the initiative of two students of Serbian and Albanian nationality of the East-European campus of Sciences Po Paris in Dijon. The main objective of this workshop on Kosovo is to reunite practitioners and researchers, who will debate on very diverse questions that are gaining a high importance in today's context.

The Workshop was held on the 6<sup>th</sup> of May 2008 at the Central and Eastern european campus of Sciences Po Paris in Dijon. It consisted of a real exchange of ideas, information and political views on the future of Kosovo, in order to discuss concrete solutions, which might respond to the challenges that the Balkan region faces nowadays.



1er cycle européen de Dijon  
Europe centrale et orientale

Imprimé à Paris, France, juin 2008  
Droits d'auteurs: Association Bourgogne Balkans Express (loi 1901)  
1er Cycle de SciencesPo Paris, Europe centrale et orientale  
14, Av. Victor Hugo, 21000 Dijon

Reproduction permise sous condition de citer les auteurs des textes ci-joints ainsi que ladite publication.

**L'association Bourgogne Balkans Express exprime ses remerciements les plus sincères à l'ensemble des chercheurs et praticiens ayant participé au colloque:**

Arnaud APPRIOU, Andrea BATTISTA, Jean-Christian CADY,  
Philippe CHASSAGNE, Georges-Marie CHENU, Artemiza-Tatiana CHISCA,  
Arnaud DANJEAN, Barbara DELCOURT, Yves DE KERMABON,  
John ESPINOZA, Artan FUGA, Dusan GAMSER, Enver HASANI,  
Henry KELLEY, Joseph KRULIC, Vassilis MARAGOS, Leon MALAZOGU,  
Pierre MIREL, Fernando MORA, Alessandro ROTTA, Jacques RUPNIK,  
Alexandre LÉVY, Odile PERROT, Piotr SMOLAR, Ivan VEJVODA

**ainsi qu'à :**

François BAFOIL, Hervé BOISGUILLAUME, Christophe CHÂTELOT,  
Jean-Arnault DÉRENS, Richards DESCOINGS, Philippe DRAPE-FRISCH,  
Xavier GRIZOT, Maria-luise JUSTESEN, Roland KACANI, Maria KOKKONEN,  
Juri LAAS, Eric LAPLANTIF, Lukáš MACEK, Elise MELON, Evelyne NOYGUES,  
François PATRIAT, Arnaud PINON, Nadège RAGARU, François REBSAMEN,  
Olli REHN, Philippe SARTORI, Rolf STELTEMMEIER,  
Philippe THUREAU-DANGIN, Monique TUFFELLI-PIERRE,  
Myriam VERGER, Nebojsa VUKADINOVIC, Francis ZIEGELMEYER

**et aux organismes ayant coparrainé l'événement:**

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, la Commission Européenne,  
Le Conseil Régional Bourgogne, la Ville de Dijon,  
la Compagnie d'assurances Sigma, E2L Consulting,  
le Courrier International, le Courrier des Balkans,  
le journal Le Monde, l'Association Jean Monnet, le journal Le Bien Public.



**Le Monde**



Association  
Jean Monnet

**LE BIEN PUBLIC**  
les dépêches



## Sommaire / Contents :

- L'Union européenne et les Balkans occidentaux : enjeux et perspectives  
*Pierre Mirel* ..... p.9

### Table Rondes / Round Tables :

#### **1 : Enjeux internationaux / International implications**

- Les acteurs internationaux face à l'indépendance du Kosovo  
*Jacques Rupnik* ..... p.18
- The relations between the EU and Serbia  
*Ivan Vejvoda* ..... p.22
- Managing the transition from the UNMIK to a EU mission  
*Enver Hasani* ..... p.24
- Le risque d'effet domino : un précédent à l'échelle régionale et internationale  
*Arnaud Danjean* ..... p.28

#### **2 : Minorités et nationalismes / Minorities and nationalisms**

- The protection of [communities and their members] in the Ahtisaari plan  
*Fernando Mora* ..... p.32
- What « multiethnic society » for Kosovo?  
*Leon Malazogu* ..... p.36
- L'approche socio-économique dans la stabilisation interne de la région du Kosovo  
*Joseph Krulic* ..... p.40
- Repenser l'histoire de la région pour favoriser la cohésion  
*Odile Perrot* ..... p.46
- International Civilian Office representative's propositions  
*Henry Kelley* ..... p.52

#### **3 : Coopération régionale / Regional Cooperation**

- La coopération policière interétatique  
*Jean-Christian Cady* ..... p.58
- La lutte contre les réseaux criminels : enjeu kosovar, balkanique et européen  
*Philippe Chassagne* ..... p.62
- Kosovo and Regional Co-operation in South Eastern Europe, from the Stability Pact, to the Regional Co-operation Council  
*Alessandro Rota* ..... p.68
- The economic cooperation  
*Dusan Gamser* ..... p.73
- La coopération politique : Coopérer, c'est d'abord se connaître, et se connaître, c'est d'abord coopérer  
*Artan Fuga* ..... p.77
- Propositions relatives à EULEX et à la coopération interrégionale / transfrontalière  
*Georges-Marie Chenu* ..... p.81

### Contributions externes / External Contributions :

- Économie et processus de légitimation dans les Balkans occidentaux  
*Nebojsa Vukadinovic* ..... p.88
- Kosovo's Declaration of Independence: a general overview  
*Rolf Steltemeier* ..... p.93





## Préface aux actes du colloque

**Olli Rehn**

Commissaire européen à l'élargissement

Je tiens à exprimer ici mes sincères félicitations et remerciements aux étudiants de l'Institut de Sciences PO Paris et Dijon pour l'organisation de ce colloque consacré à "la question du Kosovo: de la sortie du protectorat à la redéfinition de l'engagement international", sujet épineux s'il en est.

Pour avoir eu la chance de les rencontrer personnellement à l'occasion d'une conférence que j'ai donnée à Sciences PO Paris en Octobre dernier, je connais leur intérêt pour la problématique de l'élargissement de l'Union, et je les en remercie. Pour le Commissaire en charge de l'élargissement, rencontrer des jeunes qui partagent les valeurs fondatrices du projet européen, et soutiennent son extension aux pays candidats et pré-candidats du Sud-est de l'Europe, est la plus belle gratification.

Ils nous donnent ici la preuve de leur engagement personnel, de leur motivation et de leur compétence. Par le choix du sujet en premier lieu, la question du Kosovo étant une problématique éminemment complexe dans le domaine des relations et du droit internationaux. Par la qualité et la complémentarité des intervenants ensuite. Cette initiative trouve toute sa pertinence dans la confrontation d'idées entre chercheurs et praticiens qu'elle a encouragé. Pour le chercheur en sciences politiques que j'ai été avant de devenir praticien, et que je demeure dans l'âme, le caractère sui generis de la situation politique au Kosovo en fait un sujet d'étude évident.

L'Union européenne est pleinement engagée à soutenir le développement politique et économique du Kosovo, et s'emploie à utiliser l'ensemble des instruments à sa portée à cet effet. Nous souhaitons apporter notre soutien aux autorités du Kosovo dans leurs efforts en faveur de l'établissement d'une société démocratique multi-ethnique et apprécions leur engagement en faveur du respect des droits de l'homme pour tous, et de la protection des minorités, y inclus la protection de l'héritage culturel et religieux, tel qu'inscrit dans la nouvelle constitution. L'Union pour sa part s'attache à assurer le déploiement de sa mission de protection de l'état de droit – EULEX, en coordination étroite avec le secrétariat général des Nations-Unies. Et, afin d'assister le Kosovo dans sa progression vers l'intégration européenne, la Commission fournit une assistance financière conséquente comme réponse aux besoins socio-économiques identifiés (400 M€ pour la période 2007/2011).

Je souhaite que les actes de ce colloque puissent servir à soutenir la perspective européenne du Kosovo et contribuer à encourager l'ensemble des acteurs en présence à collaborer pour assurer son développement politique et socio-économique.



## L'Union européenne et les Balkans occidentaux : enjeux et perspectives

**Pierre Mirel**

Directeur. Relations avec Albanie, Bosnie et Herzégovine, Monténégro, Serbie, Kosovo.  
Commission Européenne (Bruxelles)

Monsieur le Président du Conseil régional,  
Monsieur le Directeur de Sciences Po-Dijon, Mesdames et Messieurs \*

C'est le Commissaire européen à l'élargissement, Olli Rehn, qui devait ouvrir cette conférence. Il n'a malheureusement pu être parmi nous et vous prie de l'en excuser. Il m'a demandé de remercier et de féliciter les étudiants de Sciences Po Dijon pour cette initiative.

Le sujet, hautement d'actualité, et épineux s'il en est, se prête assurément au débat. Au-delà du sujet lui-même, cette conférence est fort bienvenue alors que, de toutes parts, on regrette le manque de débats sur des sujets européens, en France en particulier. Et alors que la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union Européenne le 1<sup>er</sup> juillet.

Et c'est tout à l'honneur du Conseil régional de Bourgogne d'être l'hôte de cette rencontre. Monsieur le Président, je voudrais vous en remercier. Il est vrai que cela devient en quelque sorte une tradition à Dijon. J'ai en effet participé, il y a quelques années, ici même, à une conférence sur l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne.

C'était peu de temps avant qu'ils ne deviennent membres de l'UE. Que n'écrivait-on pas alors sur ce 5<sup>ème</sup> élargissement de l'Union ! Il était trop rapide, trop coûteux. Il allait paralyser le fonctionnement des institutions européennes.

Quatre années plus tard, force est de constater qu'il n'en a rien été. Les nouveaux pays membres se sont intégrés sans choc économique. Bien plus, leur croissance forte contribue à tirer la croissance de l'UE-15. Les institutions continuent

à fonctionner et le Traité de Lisbonne, en cours de ratification, devrait donner à l'UE élargie les moyens d'aller de l'avant.

Il est un autre bénéfice de cet élargissement que l'on oublie trop souvent, habitués que nous sommes à la paix depuis plus de 60 ans. L'adhésion de ces vieilles nations européennes que sont la Pologne, la Hongrie et autres, a étendu la zone de paix et de stabilité sur une large part du continent européen.

Le rêve de Jean Monnet et de Robert Schuman s'est concrétisé au-delà du rideau de fer, dès que celui-ci a été abattu. L'élargissement a été une réponse de l'UE aux défis apparus après la chute du Mur de Berlin.

Frontières stabilisées, minorités reconnues, économies restructurées et dynamisées, c'est l'Europe toute entière qui a bénéficié de cet élan des 12 adhésions. Plus personne ne le nie aujourd'hui. Quel beau succès pour l'Europe, celle des nations comme celle des citoyens !

Pourtant, si nous parlons du Kosovo aujourd'hui, ce n'est pas seulement parce qu'il y a "la question du Kosovo". C'est, plus largement, parce que l'Europe n'a pas su, au début des années 90, adopter une politique claire et unie sur les Balkans occidentaux. Dramatique incapacité d'action que l'Europe toute entière a payé d'un prix fort.

On ne refait pas l'histoire. Mais la dissolution de l'ancienne Yougoslavie a réouvert des plaies mal cicatrisées et déchaîné des réactions violentes, entre républiques et inter ethniques, des actions d'épuration et jusqu'au 'génocide' à Srebrenica, qualifié ainsi par la Cour Internationale de Justice de La Haye.

Des réfugiés par centaines de milliers, des sociétés disloquées, des solidarités rompues, un nationalisme omniprésent. Sans parler du coût pour les populations, et pour l'UE elle-même en reconstruction et en maintien de la paix.

Depuis lors, tirant les leçons de cette histoire douloureuse, l'UE s'est attachée à stabiliser la situation, notamment avec le Pacte de Stabilité, avant d'offrir une perspective européenne à chacun des pays. Ce que le Sommet de Salonique, en 2003, a formellement entériné.

S'inspirant de son succès avec l'Europe centrale, l'UE a dessiné les contours d'une nouvelle stratégie étendue aux Balkans occidentaux, un nouveau consensus d'élargissement. Cette stratégie pour la région tient en deux mots: stabilisation et association.

C'est en effet sous ce double nom que sont connus les accords que l'UE s'efforce de signer avec chacun des pays des Balkans occidentaux.

La stabilisation vise à cicatriser les plaies du passé et à préserver la paix. Ce qui passe par la réconciliation, c'est-à-dire par: la pleine coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ancienne Yougoslavie (TPI), le retour des réfugiés, le respect des frontières, des relations de bon voisinage et une coopération régionale.

L'association c'est une formule qui a connu son heure de gloire avec l'Europe centrale, c'est-à-dire: un dialogue politique, une zone de libre échange pour stimuler investissements et commerce, et un rapprochement législatif progressif avec l'acquis communautaire.

De grands progrès ont été réalisés dans le cadre de ce Processus de Stabilisation et d'Association. Un accord de Stabilisation et d'Association (ASA) a été signé avec l'ancienne République Yougoslave de Macédoine en 2001 et avec la Croatie en 2002. Plus récemment avec l'Albanie en 2006 et avec le Monténégro en 2007.

L'accord avec la Bosnie Herzégovine va être signé dans les semaines qui viennent, suite aux conclusions positives du Conseil Affaires générales et

Relations extérieures (CAGRE) le 29 avril. Avec la Serbie, il vient d'être signé lors de ce Conseil, même si sa mise en œuvre dépendra d'une pleine coopération de Belgrade avec le TPI.

Ces accords sont la première étape sur le chemin de l'Europe, l'antichambre du processus d'adhésion. Le chemin escarpé qui implique, outre la stabilisation, de satisfaire aux critères d'adhésion posés en 1993 par le sommet de Copenhague.

Notamment aux critères politiques qui posent la primauté de la règle de droit et la bonne gouvernance comme principes et le respect des minorités comme obligation.

Nous avons la faiblesse de croire que c'est pourtant cette 'perspective européenne' qui maintient la stabilité des pays et qui les engage sur la voie des réformes.

Facteur puissant de pacification et de transition, la puissance normative de l'UE, son "soft power", aide à construire des démocraties modernes, où tous les citoyens ont les mêmes droits, dans des économies de marché prospères, suivant les critères d'adhésion, et à l'instar des pays de l'Europe centrale.

La Croatie s'est déjà engagée sur ce chemin puisqu'elle négocie son adhésion depuis octobre 2005. L'ancienne République Yougoslave de Macédoine pourra suivre sur cette voie lorsqu'elle satisfera aux conditions posées pour l'ouverture des négociations. Tous les autres pays ont la même vocation à mesure qu'ils remplissent les conditions, au premier rang desquelles figure une mise en œuvre satisfaisante des accords.

Disons le franchement, c'est un processus difficile. Difficile, parce qu'après des années d'instabilité et de guerre, assurer le respect de la règle de droit reste un défi dans cette région où sévissent corruption et crime organisé.

Difficile aussi, alors qu'il n'y a pas toujours consensus sur les frontières de ces nouveaux États, et sur la volonté d'y vivre ensemble, comme l'a expliqué si justement Jacques Rupnik dans "Les banlieues de l'Europe".

Trois pays se distinguent à cet égard. L'ancienne République Yougoslave de Macédoine, où le dialogue entre la majorité slave macédonienne et la minorité albanaise reste délicat. Du succès des réformes engagées dépendra la recommandation de la Commission de proposer ou non une date pour l'ouverture des négociations d'adhésion en novembre prochain.

La Bosnie Herzégovine, où la construction institutionnelle héritée de la guerre, les accords de Dayton, reste fragile. Et avec lequel la mise en œuvre de l'accord ASA sera un test. Le troisième pays est la Serbie.

Serbie qui a une évidente difficulté à tourner la page de la guerre. Ce qui implique une coopération totale avec le TPI, laquelle a fait défaut jusqu'alors, malgré les engagements du gouvernement constitué en mai 2007. Les élections législatives du 11 mai seront cruciales pour déterminer l'engagement européen de la Serbie.

La "question du Kosovo» domine la campagne électorale, avec ce leitmotiv de plusieurs forces politiques: "la Serbie ne saurait s'engager vers cette UE qui envoie une mission illégale au Kosovo et dont 19 membres ont reconnu son indépendance".

Le Kosovo, berceau historique et religieux de la Serbie, suscite, on le comprend aisément, émotion et passions. Au point que l'émotion semble aujourd'hui avoir pris le pas sur la raison.

Et pourtant, depuis le retrait des troupes de Milošević et le placement du Kosovo sous mandat international, par la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies en 1999, l'appartenance du Kosovo à la Serbie est-il autre chose qu'un principe constitutionnel ?

Tout statu quo qui se pérennise après une guerre porte en lui les germes de nouveaux conflits. De même qu'il complique singulièrement la sortie de crise.

Et il a fallu les événements dramatiques de mars 2004 pour que la communauté internationale

prenne conscience de l'absolue nécessité d'aboutir à un règlement.

Les négociations conduites sous l'égide de l'ancien président finlandais, Maarti Ahtisaari, n'ont pas abouti. Le plan pour une "indépendance supervisée» qu'il a présenté au Conseil de Sécurité des Nations Unies a été rejeté. Et ce, malgré les droits extensifs prévus pour les Serbes et la construction originale qui maintenait un lien étroit entre eux et Belgrade.

Face à cet échec, l'UE s'est engagée totalement dans la recherche de solutions alternatives dans une nouvelle négociation internationale, sous l'égide de la Troïka avec les États-Unis et la Fédération de Russie.

Toutes les solutions viables ont été envisagées et discutées, sans qu'aucune ne recueille l'accord des deux parties.

Le maintien du statu quo ne pouvait que conduire à des conflits, entre un protectorat aux multiples acteurs et des pouvoirs locaux sans autorité, qui laissait ce territoire comme en déshérence, sans règles claires ni avenir défini.

Dernier conflit non résolu dans les Balkans, un Kosovo instable risquait de mettre en péril la stabilité de la région et, partant, celle de l'Europe.

C'est pourquoi le Conseil européen de Bruxelles, le 14 décembre dernier, s'est prononcé "pour un règlement qui garantisse un Kosovo démocratique et multiethnique, attaché à la règle de droit et à la protection des minorités et du patrimoine culturel et religieux".

Et il a indiqué que l'UE était "prête à aider le Kosovo à progresser vers une stabilité durable, y compris en envoyant une mission de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, et en apportant une contribution à un Bureau civil international, qui s'inscriraient dans le cadre des présences internationales".

Ces conclusions sont importantes. C'est le document fondateur de l'engagement de l'UE au Kosovo.

vo, adopté, il faut le souligner, à l'unanimité des Chefs d'État et de gouvernement. Cet engagement s'est concrétisé au Conseil de janvier 2008 par la décision unanime des EM (avec l'abstention de Chypre) de déployer la mission dite EULEX.

Pour l'UE, cette mission entre parfaitement dans le cadre de la Résolution 1244 des Nations Unies, notamment le point 10 qui prévoit une "présence civile internationale» sans indiquer l'origine de celle-ci.

Depuis lors, le Kosovo s'est déclaré indépendant. L'assemblée nationale a adopté une constitution, ainsi que dix-neuf lois qui prévoient expressément l'établissement d'une société multiethnique au sein de laquelle les Serbes ont des droits spécifiques et gardent des liens avec Belgrade, selon les termes du plan Ahtisaari. Aucun État des Balkans n'accorde autant de droits à une minorité.

Le gouvernement a sollicité l'envoi de la mission EULEX. Quel sera son rôle ? Son mandat est d'assister les autorités chargées du respect de la loi et de la justice pour les rendre efficaces et responsables, tout en développant, une police, un système judiciaire, une administration pénitentiaire et des douanes indépendants, efficaces et multiethniques.

Plus de 2000 policiers et magistrats sont ainsi en voie d'être déployés au Kosovo, sous l'autorité du Général Yves de Kermabon, ancien commandant de la KFOR.

Le gouvernement a de même sollicité la création d'un Bureau civil international (ICO) dont le mandat est de superviser la mise en œuvre du statut, c'est-à-dire pour l'essentiel les dispositions du plan Ahtisaari. Le Représentant international, qui est aussi représentant spécial de l'UE, Peter Feith, est assisté d'un Groupe de suivi, composé de quelques 15 États qui ont reconnu le Kosovo.

Y a-t-il un risque que le Kosovo soit un "précédent"? Bien des raisons plaident, au contraire, pour le considérer comme un cas *sui generis*, comme le Conseil européen de décembre l'a affirmé. Et seule la volonté délibérée de certai-

nes parties à d'autres conflits non résolus pourrait donner prétexte à l'utiliser comme précédent. De même, il n'a en aucune façon conduit à des revendications de sécession dans la région.

Telle est la nouvelle construction institutionnelle. Nous nous trouvons donc face à la situation suivante:

- \* un territoire autonome, le Kosovo, constitutionnellement partie de la Serbie, devenu indépendant par déclaration de son Assemblée nationale, et reconnu par 40 États jusqu'alors, mais non par la Serbie, ni la Fédération de Russie;

- \* néanmoins toujours sous mandat des Nations Unies dans le cadre de la résolution 1244/99 qui reste bien évidemment en vigueur;

- \* dont le gouvernement et l'Assemblée se sont engagés à créer une société multiethnique avec des droits très étendus pour les minorités, en particulier pour les Serbes;

- \* et que l'UE va aider avec la mission EULEX. Mais aussi avec une assistance technique et financière que la Commission européenne met en œuvre, dans le cadre d'une perspective européenne. J'y reviendrai.

Ne nous voilons pas la face, c'est une situation pour le moins ambiguë! D'autant que les Nations Unies n'ont toujours pas défini la reconfiguration de l'engagement international, entre la Mission des Nations Unies pour le Kosovo et la mission européenne notamment.

Optimiste par nature, je reste confiant que des arrangements constructifs seront trouvés dans les semaines qui viennent. Le chef des opérations des Nations Unies était d'ailleurs à Pristina la semaine passée et se trouve aujourd'hui à Belgrade pour des discussions à cet effet.

Et j'attends d'ailleurs avec intérêt les échanges lors des tables rondes d'aujourd'hui précisément sur cette "redéfinition de l'engagement international".

Le Conseil européen de décembre a également affirmé la volonté de l'UE de promouvoir "le développement économique et politique du Kosovo à travers une perspective européenne de la région".

Ce message fort, la Commission européenne l'a transcrit dans sa récente communication sur les Balkans occidentaux, le 5 mars 2008.

Celle-ci a servi de document de travail au Sommet de Brdo, en Slovénie, le 29 mars dernier, où les 27 États membres ont réaffirmé la perspective européenne pour tous les Balkans occidentaux, y compris le Kosovo, dans l'esprit même des Sommets de Salonique en 2003 et de Salzburg en 2005.

Nous utilisons avec le Kosovo les mêmes instruments qu'avec les autres pays, à savoir: mesures commerciales autonomes pour favoriser commerce et investissements, dialogue régulier sur la mise en œuvre des critères politiques, missions de pairs pour évaluer les besoins, assistance technique et financière à hauteur de 65 millions d'euros en 2007 et, exceptionnellement, de 128 millions cette année. Dans le même temps, nous apportons une aide semblable à la Serbie à hauteur de 185 millions d'euros.

Nous allons aussi organiser une conférence des donateurs pour recueillir des fonds indispensables au développement du Kosovo, alors que très peu d'investissements ont été faits depuis des décennies dans ce territoire sous-développé et que le chômage chronique y est très élevé.

Le Kosovo, comme tous les autres pays des Balkans, participe aux initiatives régionales lancées par le Pacte de Stabilité et par l'UE: accord de libre échange régional (Central Europe Free Trade Agreement, CEFTA), Communauté de l'énergie du Sud-est européen, Accord sur l'aviation, bientôt Communauté des Transports que le Commissaire Barrot vient de lancer.

Ce dont le Kosovo a grandement besoin aujourd'hui, comme d'ailleurs tous les pays de la région, c'est de stabilité et d'une perspective européenne claire. Face au sous investissement dans toute la région, avec des économies fragmentées et des

infrastructures largement obsolètes, les investisseurs ont besoin de confiance et d'objectifs partagés.

L'accord CEFTA et les ASA bilatéraux devraient contribuer à créer cette confiance en établissant un cadre juridique transparent et prévisible, générateur de commerce et d'investissements, comme ce fut le cas avec l'Europe centrale.

Le commerce est assurément un puissant facteur de paix et de réconciliation. Comme le sont aussi les contacts directs et les échanges entre les populations et les organisations de la société civile dans la région et avec celles des États membres. C'est pourquoi la Commission européenne va accroître son soutien à la société civile, comme elle finance déjà la coopération trans-frontalière. De tels échanges s'accommodent mal d'un système de visas. La mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2008 des "accords de facilitation" signés par l'UE avec les Balkans occidentaux améliore déjà l'obtention des visas et exonère des droits de visas une grande partie des demandeurs.

L'objectif de l'UE est toutefois d'abolir l'obligation de visas lorsque certaines conditions seront remplies. Conditions qui viennent d'être déclinées dans des "feuilles de route" (Road maps) déjà établies pour la Serbie et l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, dans le cadre du 'dialogue pour la libéralisation' des visas lancé avec chaque pays. Les autres "feuilles de route" seront établies très prochainement.

Malgré les difficultés, le Kosovo doit rester partie prenante des initiatives régionales. Stabilisation et association pour la Serbie et pour le Kosovo. Le Kosovo ne sera pas le 51<sup>ème</sup> État des États-unis, tout comme la Serbie n'a pas vocation à rejoindre la Fédération de Russie !

L'avenir des deux pays est dans l'Union européenne. Et peut-être, comme l'écrit Jacques Rupnik, la 'question du Kosovo' ne sera-t-elle résolue, *in fine*, que par leur adhésion à l'UE ?

Ce doit être une raison forte pour encourager les deux à œuvrer pour des arrangements construc-

tifs dans l'immédiat, faute d'avoir trouvé un accord négocié au préalable.

En fin de compte, face à ce conflit et à bien d'autres, la communauté internationale sera jugée sur sa capacité à mettre en œuvre un multilatéralisme effectif et responsable.

Pour sa part, tirant les leçons du passé, et consciente de ses responsabilités, l'UE s'y est engagée pleinement. Sa politique d'élargissement aux Balkans occidentaux est la seule capable aujourd'hui

d'assurer stabilité et transition démocratique et économique, au bénéfice de l'Europe toute entière.

Son processus même nous renvoie aux fondements de la construction européenne: paix, liberté et prospérité. Ce sont ces valeurs que l'UE veut exporter au Kosovo, en Serbie et dans tous les Balkans. C'est notre chantier d'avenir.

Je vous remercie de votre attention.





# Table Ronde / Round Table 1 :

## **Enjeux internationaux / International Implications**

### **Modérateur / Moderator:**

Barbara DELCOURT, *Université Libre de Bruxelles (Bruxelles)*

### **Participants :**

John ESPINOZA, *US Embassy (Paris)*

Arnaud DANJEAN, *Consultant sur les Balkans (Paris)*

Yves DE KERMABON, *EULEX (Bruxelles)*

Enver HASANI, *University of Pristina (Pristina)*

Pierre MIREL, *Commission Européenne (Bruxelles)*

Jacques RUPNIK, *CERI Sciences Po (Paris)*

Ivan VEJVODA, *Balkan Trust for Democracy (Belgrade)*



## Les acteurs internationaux face à l'indépendance du Kosovo

**Jacques Rupnik**

Chercheur et membre du Centre d'Études et de Recherches Internationales / Sciences Po Paris (Paris)

La déclaration d'indépendance du Kosovo le 17 février 2008 confronta les acteurs internationaux les plus directement concernés à une situation internationale qu'ils n'avaient pas anticipée et dont les implications dépassent la région des Balkans. Les États-Unis se désengagent pressés par d'autres priorités internationales. Les Européens se divisent sur la question de la reconnaissance d'une sécession. La Russie refuse tout compromis avec les Occidentaux sur la question de la souveraineté du Kosovo, encourageant ainsi la Serbie à adopter à son tour une posture intransigeante. Pourtant, à peine deux années auparavant, le scénario semblait assez bien balisé : les négociations entre la Serbie et les représentants du gouvernement du Kosovo, menées sous l'égide de l'ONU par Martti Ahtisaari, l'ancien premier ministre finlandais, devaient aboutir avant la fin 2006. Ahtisaari devait ensuite présenter au Secrétaire Général de l'ONU son plan servant de base à une nouvelle résolution de l'ONU. Ainsi serait ouverte la voie vers un Kosovo indépendant «sous surveillance internationale». Comment expliquer la non-réalisation de ce scénario ? S'agit-il d'un changement provisoire de conjoncture ou d'un tournant plus profond révélant l'absence de consensus entre les principaux acteurs internationaux et tout particulièrement entre les Occidentaux la Russie? Examinons successivement la position des principaux acteurs concernés.

### Les États-Unis

Ils furent depuis l'intervention militaire de l'OTAN du printemps 1999 les premiers à en tirer la conclusion que le Kosovo ne reviendrait plus dans un État commun avec la Serbie. Richard Halbrooke, le diplomate en charge des Balkans dans l'administration Clinton, avait établi, avant même

l'intervention militaire, quelques contacts avec l'Armée de Libération du Kosovo (UCK). Son leader Hashim Thaci fondait son choix pro-américain sur un constat simple : l'indépendance du Kosovo ne pourrait se réaliser sans un protecteur puissant. Cette orientation de la politique américaine ne s'est pas démentie sous l'administration de George W Bush qui de Tirana (où sa popularité est sans égale dans le monde) annonçait en août 2007 l'inévitable indépendance du Kosovo. Le lieu n'était pas idéalement choisi puisqu'il confirmait, aux yeux des Serbes, le spectre d'une Grande Albanie soutenue par la puissance qui les avait bombardés moins d'une décennie auparavant. Mais la continuité et la cohérence étaient ainsi clairement affirmées : le retrait international suppose le règlement de la question du statut et retarder les échéances ne paraît plus justifiable.

Or cette volonté de conclure au plus vite la question du statut du Kosovo se présentait dans un contexte où, à la différence de la décennie précédente, les États-Unis sont confrontés à d'autres priorités dans leur agenda international : la guerre en Irak, le bras de fer avec l'Iran, la stabilisation improbable de l'Afghanistan, la redéfinition des relations avec les nouvelles grandes puissances autoritaires que sont la Chine et la Russie. L'énumération peut se poursuivre, mais le Kosovo, en tout état de cause, se retrouve en bas de la liste. La campagne présidentielle amène les candidats à s'affronter sur certains des problèmes internationaux mentionnés ci-haut, mais le Kosovo n'en fera pas partie. Autrement dit soutien américain à l'indépendance du Kosovo, mais dans un contexte de désengagement relatif des Balkans. Conclusion : vu de Washington, le Kosovo est d'abord un problème européen et c'est aux européens d'abord de le régler.

## L'Union européenne

De même que dans la première moitié des années quatre-vingt dix du siècle dernier la Bosnie symbolisait l'impuissance européenne et l'échec de la PESC, de même le Kosovo représente depuis une décennie la volonté de tirer les leçons de cet échec et un catalyseur d'une PESC réhabilitée. La conférence de Rambouillet de février 1999, initiative franco-britannique, se voulait comme un Dayton préventif et surtout européen. Non seulement les européens trouvèrent là une convergence nécessaire à l'efficacité de leur présence au Kosovo mais ont œuvré ensemble pour une européanisation progressive du protectorat international.

La déclaration d'indépendance du Kosovo devait être l'aboutissement de ce processus puisque l'UE soutenait le plan Ahtisaari qui l'amenait explicitement de prendre le relais de l'UNMIK comme instance internationale supervisant le Kosovo indépendant. Certes, le dispositif européen Eulex se met en place avec la présence de 2000 policiers, juges, et douaniers provenant des pays de l'UE. Aucune défaillance majeure n'est venue, pour le moment, entacher la transition à l'indépendance. C'est une différence importante avec les incohérences des politiques européennes dans la première moitié des années 1990.

Force est cependant de constater que face à l'indépendance du Kosovo l'Union européenne s'est divisée (1). Six États membres ont clairement affirmé qu'ils refuseraient de reconnaître le nouvel État. Chacun a ses raisons spécifiques, mais tous craignent de cautionner un précédent séparatiste pour des minorités nationales. La Grèce renoue avec le parti pris pro-serbe qui avait dominé sa politique au cours de la guerre de dissolution de l'ancienne Yougoslavie. Les Serbes orthodoxes sont perçus comme étant sous la pression démographique albanaise que la Grèce découvre par la présence sur son territoire d'une population immigrée. Chypre, l'île que l'UE a admise sans qu'elle mette un terme à sa division, feint de craindre un précédent pour sa partie tur-

cophone au Nord de l'île. L'Espagne, à l'évidence, craint de légitimer les revendications de séparatistes basques. La Bulgarie est concernée par la minorité turque (10% de la population), la Roumanie et la Slovaquie par d'importantes minorités hongroises (qui d'ailleurs, dans une déclaration commune adressée au sommet de l'OTAN à Bucarest ont demandé pour les minorités hongroises dans les pays voisins de la Hongrie l'application de tous les droits garantis par le plan Ahtisaari à la minorité serbe au Kosovo). Notons cependant que cette divergence, préjudiciable à l'unité politique de l'Union, ne ramène pas l'UE quinze ans en arrière. Il s'agit d'une « abstention constructive » et non d'une obstruction visant à paralyser la mise en place de la mission européenne au Kosovo.

Il existe une seconde raison au refus de certains États membres de suivre la politique préconisée par le Conseil européen qui souligna sa « conviction que le règlement en suspens du statut du Kosovo constitue un cas sui generis qui ne crée pas de précédent ». Il s'agit, en l'absence d'une nouvelle résolution de l'ONU, d'un argument de droit international. En effet, pour nombre de pays européens, spécialement après la guerre en Irak, il s'agit sur des questions qui touchent aux frontières d'éviter d'agir unilatéralement en dehors de l'ONU. D'où les efforts des Occidentaux, faute d'une nouvelle résolution rendue impossible par l'opposition de la Russie et de la Chine, d'interpréter la résolution 1244 de juin 1999 de manière à légitimer la présence européenne après la déclaration d'indépendance du Kosovo. L'argument se résume ainsi : la résolution prévoit un processus politique visant à déterminer le statut futur du Kosovo qui doit dépasser le stade transitoire sous l'autorité de l'administrateur civil de l'ONU et prévoit le transfert des institutions provisoires à celles prévues par le règlement politique (2). Un rapport commandé par le Secrétaire général de l'ONU de 2005 jugeait la situation « intenable » et préconisait un tel transfert du pouvoir. Et puisqu'un accord entre les deux parties directement concernées n'a pu être trouvé c'est le plan Ahtisaari de « l'indépendance

---

1. Jean Quatremer, « Le nouveau venu divise l'Europe » in *Libération* 18 février 2008

2. Daniel Vernet, « Les Occidentaux cherchent une astuce juridique pour légitimer l'indépendance du Kosovo », *Le Monde* 26 septembre 2007 .

supervisée » qui s'est imposé non comme la solution la meilleure, mais la moins mauvaise par rapport aux alternatives offertes : perpétuer une fiction juridique d'un Kosovo dans la Serbie ou perpétuer ad vitam aeternam un protectorat international qui s'apparenterait à du néocolonialisme.

Dans le même temps l'UE s'efforce de démontrer que la reconnaissance d'un Kosovo indépendant ne procède pas d'une politique antiserbe héritée de l'époque Milosevic : un Accord de stabilisation et d'association (ASA) a été signé entre l'UE et Belgrade le 28 avril (malgré les objections de la Hollande concernant la non-coopération serbe avec le TPIY) et un assouplissement de la politique de visa annoncé pour donner des arguments tangibles aux forces pro-européennes dans la politique serbe à la veille des élections législatives du 11 mai 2008. La victoire du parti démocratique (DS) fut présentée par le président Tadic et par le commissaire européen à l'élargissement comme la confirmation de l'efficacité de cette politique. Ce qui reste à démontrer car la recomposition de la coalition au pouvoir à Belgrade pourrait améliorer les relations avec l'UE (avec tous les avantages matériels que cela comporte pour la Serbie) sans que cela ne modifie sur le fond la politique de la Serbie envers un Kosovo indépendant.

## **La Russie**

La Russie s'est rendue incontournable dans le règlement du statut final du Kosovo à partir du moment où cela exigeait une nouvelle résolution de l'ONU. Elle a aussi saisi cette opportunité pour affirmer son retour sur la scène internationale. Le message le plus important que la Russie de Putin a cherché à faire passer à travers son soutien à l'intransigeance de la Serbie sur le statut du Kosovo c'est qu'aucune question majeure de sécurité européenne ne peut être réglée sans elle. L'argument majeur invoqué est celui du précédent qui constituerait une menace pour l'intégrité territoriale de nombreux pays à commencer par la Russie elle-même. On peut sans doute la juger comme faussement inquiète pour l'intégrité de son territoire car c'est plutôt l'intégrité de ses

voisins qui pourrait être concernée. La Russie a, en effet, développé un discours sur le thème : «vous vous préoccupez de conflits gelés en Géorgie ou en Moldavie ; vous avez les vôtres, au Kosovo». L'autodétermination invoquée dans un cas peut l'être aussi dans les autres. L'UE peut toujours répéter que le Kosovo est un cas sui generis, la Russie invoquera l'argument de droit international auquel d'ailleurs sont sensibles la plupart des pays membres de l'ONU : une quarantaine de pays seulement avaient reconnu le Kosovo quatre mois après la déclaration de son indépendance. Reste que les «conflits gelés »(Abkhazie, Ossétie du sud, Transnistrie) lui ont jusqu'à présent été plus utiles comme moyen de pression sur la Géorgie ou la Moldavie que comme territoires à annexer directement à la Russie.

Deuxièmement, ce n'est pas tant la solidarité slave ou orthodoxe entre Russes et Serbes, mais plutôt l'identification de la Russie avec le sort de la Serbie après la dislocation d'une fédération au lendemain de 1989 qui semble constituer un lien. Mais surtout : la Russie a voulu profiter des circonstances pour se repositionner dans les Balkans après une éclipse de près de vingt ans. Qui utilise qui dans cet exercice ? On peut parler d'instrumentalisation réciproque. La Russie profite de la résurgence de la question du Kosovo dans la politique serbe pour montrer son retour dans les Balkans. La Serbie utilise le durcissement net de la politique russe vis à vis des Occidentaux pour trouver un levier, une caisse de résonance à sa posture sur le Kosovo.

Le prix à payer ? Permettre à la Russie d'utiliser la puissance de son secteur énergétique pour retrouver une influence dans la région : la Serbie, mais aussi la Bulgarie et même l'Italie se prêtent à cette offensive de Gazprom et du projet de gazoduc Southstream.

Au-delà de l'opportunisme favorisé par la conjoncture c'est dans la question du Kosovo depuis 1999 que l'on peut rétrospectivement situer un des tournants dans la relation de la Russie avec les pays Occidentaux. Ce sont les tanks russes qui arrivèrent les premiers à Pristina en juin 1999 ; mais c'est la médiation du premier ministre Tchernomyrdine qui amena Milosevic à accep-

ter les termes de la fin du conflit militaire : la Russie cesse son aide militaire et économique à Belgrade, mais s'assure que la résolution 1244 de l'ONU préserve l'option d'un Kosovo dans la Serbie. C'est cet héritage de la conclusion ambiguë de l'intervention militaire de l'OTAN en 1999 qui est revenu hanter le règlement du statut final du Kosovo. L'hypothèse optimiste selon laquelle la Russie assouplirait sa position dans le cadre d'une négociation globale avec les Américains (idée encore défendue à Paris par Frank Wiesener, le négociateur américain sur le Kosovo au début mai 2007) ne s'est pas vérifiée. Moscou affirme sa capacité d'obstruction et de nuisance : il ne s'agit pas tant d'imposer une solution préconisée par Moscou que d'empêcher toute solution et par là préserver un levier pour l'avenir.

**Conclusion :**

Trois mois après la déclaration d'indépendance du

Kosovo, sa Constitution entre en vigueur. Mais ce n'est pas là, comme on l'espère à Pristina, la fin de la longue marche de vingt années vers l'indépendance. La passation de pouvoir entre l'UNMIK et l'UE est là pour nous rappeler que la présence internationale s'europeanise, mais reste bien présente. En réalité le représentant spécial de l'UE et la mission européenne (EULEX) gardent des pouvoirs considérables non seulement de supervision, mais, si nécessaire aussi d'imposition dans des domaines touchant aux droits des minorités, du respect de l'État de droit ou de la lutte contre le crime organisé. La différence est cependant de taille : le protectorat de l'UNMIK avait pour ambition première de contenir les tensions si nécessaire en imposant sa présence militaire ou politique. Le dispositif allégé de l'UE a pour ambition affichée de sortir de la logique de protectorat pour entrer dans la logique de l'intégration européenne.



## The relations between the EU and Serbia

### Ivan Vejvoda

Former counselor for Foreign Affairs of Prime-minister Djindjic,  
Director of "Balkan Trust for Democracy "(Belgrade)

#### Propositions :

##### 1. Serbia is on the path for membership in the EU

<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Thessaloniki Summit June 2003 launches Balkan integration as an irreversible process</li> <li>- Geopolitics of SEE as an inevitable path opener to EU</li> <li>- Strong (70% average) public support for EU integration during past 8 years</li> <li>- Strong administrative capacity</li> <li>- Serbia has delivered on stability and peace</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- If EU does not move proactively towards a policy of inclusiveness then retrograde forces awaken</li> <li>- Post-electoral political party coalitions have difficulty in delivering on choice/vote of people</li> <li>- EU divisions on Serbia hindering support to democratic public in Serbia</li> <li>- Serbia is the laggard of the region</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Victory of a pro-EU coalition on May 11<sup>th</sup> 2008 accelerates EU integration</li> <li>- Quicker EU (NATO) integration delivers on stronger pillars of stability and peace</li> <li>- The regatta movement of the region is a reinforcing incentive for moving forward</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nationalists of SRS do not reform</li> <li>- Violence against Serbs in Kosovo disrupts domestic Serbian politics</li> <li>- Lack of investments and downturn in the economy could destabilize domestic politics</li> </ul>

##### 2. Serbia will in last resort be a factor of security and stability in SEEurope

<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serbia has experienced deep crisis in the 1990s and does not want to repeat it. There is tacit agreement on this.</li> <li>- There is here also an ultimate irreversibility of the process of stabilization and peace, with potential, limited temporary turbulence</li> <li>- Statements by all parties that war and violence not an option (in spite of rhetorical exceptions used for domestic purposes)</li> <li>- Serbia has opted for institutional, diplomatic and legal responses to the Kosovo challenge</li> <li>- Armed forces are under the President's command, MoD is from President's party.</li> <li>- Armed forces in constant contact with NATO and KFOR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The Declaration of independence of Kosovo on February 17<sup>th</sup> has created turbulence in Serbia's domestic political scene and created crisis moments (February 21 and March 17).</li> <li>- The lack of willingness to move more forcefully on finding modus operandi for EULex mission.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serbia's role as the regional hub in political, security, economic terms can enhance EU integration</li> <li>- Serbia's respective regional economic strength can help the region move more quickly</li> <li>- Serbia as a security and armed forces contributor to stability and peace</li> <li>- Post-May 11<sup>th</sup> elections creates possibility to move on modus Vivendi with EULex.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A nationalist government in Belgrade after May 11<sup>th</sup> could slow down the process of further stabilization although without reversing it.</li> </ul>

3. The EU's soft power as the enabler for Serbia's (SEE's) stability and peace			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- The EU's enlargement policies have proven successful until now</li> <li>- Europe – the continent – as the serendipitous historical, political and cultural stabilizing framework</li> <li>- The EU has, with all of the dithering (negative referenda in France and Holland) pursued a policy of enlargement toward Serbia and SEE.</li> <li>- The magnet of Europe is strong and creates both with its political and economic actions an element of irreversibility of the process</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of a more forceful proactive policy of including Serbia (and other SEE countries) has strengthened retrograde forces</li> <li>- The cost of non-Europe in Serbia following from a non-proactive EU policy would be much higher for the European tax-payer.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- It is the accomplishment of the post WWII political peace project of Europe united and free that is seeing its next chapter written here.</li> <li>- Serbia as a candidate and negotiating future member state can lay to rest fears of instability</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- That the EU becomes self-absorbed and fearful of an enlargement to 6/7 countries</li> <li>- This could lead to a festering of unresolved outstanding issues in the region.</li> <li>- The EU's (NATO's) engagement would be much longer, costlier and more disturbing.</li> </ul>
4. Serbia and Kosovo and EU – the way forward			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- The EU is the panacea</li> <li>- Serbia will need to move forward forcefully on its economic development and will require important investments.</li> <li>- Montesquieu: "Les doux effets du commerce".</li> <li>- This will play a reinforcing role in keeping the process of relations within institutional frameworks.</li> <li>- The region as a whole must continue its forward movement</li> <li>- Croatia and Albania as NATO member states reinforces security</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- We are looking at a long term process of finding a modus operandi and modus vivendi.</li> <li>- Kosovo north of the Ibar river is a different political and economic reality, and can be a potential source of instability (frozen conflict)</li> <li>- Much energy, focus and time will be required as well as an understanding that nothing abrupt must happen, unless there is a direct agreement between the two sides (Belgrade and Pristina).</li> <li>- Macedonia's blockage by Greece is creating a security weakness for the region.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- The May 11<sup>th</sup> elections in Serbia can help take the agenda of peace and stability forward</li> <li>- We could be looking at a solution that could be heralded as a model of peaceful conflict resolution.</li> <li>- The future of Kosovo north of the Ibar river could find a creative, imaginative solution as has been the case in other not unsimilar situations.</li> <li>- Moderate leaders of both sides need to take center stage in carrying the agenda of a stable and peaceful Balkans forward.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Domestic party politics take the upper hand and instrumentalized the Kosovo issue in Serbia</li> <li>- Always a lurking danger of nationalist sentiments coming back on the stage in case of bad economic performance</li> <li>- A continuing danger of vested (organized commercial etc) economic interests, coupled with political parties.</li> </ul>



## Managing the transition from the UNMIK to a EU mission

**Prof. Enver Hasani, PhD**

Rector of the University of Pristina in Kosovo  
(Pristina)

### I. FROM UNMIK TO EULEX : AN OUTLINE

Year 2008 seems to have been a year of big changes in Kosovo. The solution of the status of Kosovo meaning recognition of its independence by most powerful countries in the world seems to have produced a sense of stability and tranquillity in the country and the Balkan region as well.

The Declaration of Independence of Kosovo on February 17, 2008, gave 27 EU Member States an opportunity to authorise a new European Mission to Kosovo to replace UNMIK in justice and police matters. Its name is EULEX and is headed by General Yves de Kermabon, a former commander of NATO forces in Kosovo.

This mission shall practically replace UNMIK within 120 days following transitional period after February 17, 2008. Its force shall be composed of 1800 members having as its prime duty to supervise and assist Kosovo justice system (judiciary and prosecutorial offices) and Kosovo Police Service (KPC). Their task shall mainly be to offer an expertise and supervision in justice and police matters in order for Kosovo institutions to be able to fight hard crime and corruption and move towards rule of law and stability.

In addition to EULEX, mandated on February 16, 2008 by EU Members, new EU Mission in Kosovo has its another element, ICO or International Civilian Office, headed by Pieter Feith as EUSR, or European Union Special Representative. Its task is to monitor and supervise the implementation of the Ahtisari Plan on Kosovo. EUSR shall have some executive powers in public life of Kosovo in cases when local authorities and institution fail to comply with Ahtisari Plan, its letter and spirit.

These changes in political sphere have had to produce at the same time changes in the nature of international presence in Kosovo transferring the former international powers from UN to European Union. Following this change in the international mandate, UNMIK seems to have to face a deeper crisis in its legitimacy vis-à-vis local population, at least from June 2008 onwards when its role shall be reduced further as a result of entering into force of the Kosovo Constitution, a fact recognised clearly by UN Secretary General Ban Ki Moon.

This crisis in UN legitimacy in Kosovo, in addition to the above, is a result of majority Kosovar Albanians' disappointment with UNMIK's failure to provide for stability and economic development in a long run. As for Serbs, UNMIK has lost its legitimacy to a larger extent due to its failure to provide for more security for them and their property.

As compared between two communities, UNMIK has lost its legitimacy more when Albanians are concerned. After February 17, 2008, UNMIK has regained some of its legitimacy as opposed to EU in the eyes of Kosovo Serb Community who sees UNMIK now as kind of saviour and the last resort to preserve its "acquired rights"(parallel life and parallel institutions). With UNMIK Kosovo Serbs seems to feel better off and consider it as a substitute of Serb State and Sovereignty over Kosovo.

Of course, EULEX shall face many difficulties of a various nature, as UNMIK did. First and foremost, EULEX shall be resisted by Kosovo Serb community located in the north of Kosovo. Serbs living in the north of Kosovo most likely shall not cooperate with EULEX, seeing it as an instrument for

consolidation of independence and sovereignty of Kosovo due to the fact that it asks the mandate of UN Security Council. This will produce a stalemate and a new status quo in much the same way UNMIK did produce it after some time, drying its energy in futile political matters leaving aside development and prosperity of Kosovo and its citizens.

In line with the above situation, in a later stage, Kosovo Albanians might as well express their frustration over EU Mission, especially taking it to account the pride of having their own independent and sovereign state.

Slow transfer of competences to local institutions by UNMIK authorities after June 1999 has been criticised by many international institutions who were themselves part of UNMIK within its pillar system structure (four of them): Council of Europe, EU, OSCE and the UN Human Rights Committee when violation of human rights of Kosovars citizens used to be reported. March 1004 and February 1007 riots when human lives were lost provide most obvious examples of UNMIK failure to deliver to its initial promise and mandate as foreseen by UN Security Resolution 1244 of June 10, 1999. These two examples provide for a basic problem that UNMIK Mission has faced in Kosovo: the lack of independent mechanisms for police control and the lack of clear lines of responsibility towards those with whom it was supposed to deal with. This lack of mechanisms and clear lines of responsibility proved to be very damaging for the image and authority of UN peacekeeping missions in the world in the future.

Next big failure of UNMIK has been its total lack of control over Kosovo territory and its population as a result of which was unchallenged life and work of Belgrade – controlled parallel institutions in the North.

These two factors have been a result of UNMIK huge executive powers that it had at its hand, especially until the beginning of 2008.

## **Powers and Potential Weaknesses**

Future EU Mission to replace UNMIK following the end of the transitional phase in June 2008 shall have executive powers not only in the field of the law and order, appointing and removing from offices persons deemed an obstacle to the implementation of Ahtisari Status Plan but it shall as well react against those persons going against post-status requirements of peace and stability in Kosovo. This executive power can at the same time be the weakness of the new EU Kosovo Mission since it offers plenty room for new rifts and conflicts among international and local population. This is more so taking into account that Kosovo declared its independence and was recognised as such by many important countries of the world, despite the fact that they themselves agreed to impose some restrictions on themselves through the Ahtisari Plan.

Another weakness and challenge of this mission shall be its non-recognition by local Serb Community living in Kosovo. This is especially true when North of Kosovo is considered.

On the top of the above, further weakness of the new EU Mission acting in Kosovo shall be the fact that UNMIK will continue its existence in Kosovo as long as UN Security Council Resolution remains in force. This on the other hand very much depends on the way

UNMIK mandate will be interpreted in the future by the DPKO (Department for Peacekeeping Operations). This interpretation can have both negative and positive impact on the work and successes of the EU Mission in Kosovo.

## **Other Missions - KFOR**

NATO lead Kosovo Force, or KFOR, is to remain in Kosovo for quite long time to come. There is no an independent and Kosovo-wide mechanism that would control and supervise KFOR or to listen complaints of the Kosovar citizens in cases of human rights violations. Neither local bodies for the

human rights protections nor Kosovo OMBUDSPERSON is in charge of these tasks.

So, this means that KFOR responsibility and human rights protection in Kosovo vis-à-vis KFOR

and its actions is wholly dependent on contributing states to its forces. These complaints of the Kosovars shall be addressed by these KFOR contributing member states.

## **II. FROM UNMIK TO EULEX : FRAMEWORK OF ANALYSIS**

<b><u>Propositions :</u></b>			
1. History tells us that territories under trusteeship have been placed always in cases when there has been conflict over territorial sovereignty (Danzing, SAAR territory, Trieste, Jerusalem, etc) or during the state-building of former colonies.			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
Trusteeships in all these cases have proved useful tool to mitigate interstate conflicts.	Usually in historical cases internationals have not been able to show impartiality and have taken sides, leading in some cases to savage conflicts and wars of attrition (Rwanda, Algeria, India/Pakistan, etc).	First years, at the beginning, international presences provide enough space for dialogue and development but when lasting over ten years in average they narrow that space and turn against their original aim.	In most cases basic threat is that international presence lacks local legitimacy and total lack of local surroundings leading to ineffectiveness.
2. Governance under EU auspices is more legitimate due to geographic and cultural proximity with the region and by its nature is less intrusive than UNMIK			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
It is a distant monitoring of local institutions and their leaders, not-to-be-seen approach, which leaves legitimacy intact and in the eyes of the population serves as an impartial factor	It cannot however bridge the huge gap and build social and political cohesion since its basic duties are confined to rule of law and security.	It gives ample opportunity for locals to follow European standards of life and rule. International expertise in state building is very much appreciated by all.	It can last longer than expected and dry finances of EU taxpayers so that they can see the governance as futile effort not worth such an investment. This may in turn have repercussions for European unity and integration/expansion.

<p>3. In the eyes of the majority Kosovar Albanian community, EU shall be seen as acting pro an independent and sovereign Kosovo, while UNMIK presence as a hostile one.</p>			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<p>Majority Kosovar population shall reorient its energies towards development of the country.</p>	<p>It will lack Kosovo-wide legitimacy and make harder the integration of Kosovo Serbs into Kosovo society</p>	<p>It provides a single opportunity to strengthen a European appeal among both Albanian and Serb communities.</p>	<p>It shall further encourage ethnic division, divisions along ethnic lines, with Mitrovica being as its metaphor. This will in turn make difficult fighting organized crime since local crime bosses shall cooperate and misuse ethnic divisions for their entrenchment within their respective societies. This further means that fighting organized crime in Kosovo is fighting organized crime among and within ethnic communities separately and not as a whole endeavour of local and international law-enforcement institutions.</p>
<p>4. Due to their separate lives, there shall be more competition than complementarily among international presence in Kosovo, meaning between Europe and UNMIK</p>			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<p>It will enforce European appeal among local majority Albanian community as compared to the past perceptions and thus strengthen Western standards of political life and behavior</p>	<p>It will reorient local politics towards regional problems and EU as a whole, with other part of the world seen as alien</p>	<p>It will allow Kosovo and its population to benefit from EU money and investments.</p>	<p>It will create a very hostile attitude towards UN and its institutions.</p>



## Le risque d'effet domino : un précédent à l'échelle régionale et internationale

**Arnaud Danjean**

Consultant sur les Balkans et ancien Conseiller auprès du Ministère des Affaires Étrangères de France (Paris)

Parmi les arguments invoqués par Serbes et Russes pour refuser le plan Ahtisaari et la perspective d'un statut d' »indépendance supervisée » pour le Kosovo figuraient en bonne place la « *menace à la stabilité régionale* » et « *le danger d'un précédent encourageant les sécessionnismes* ». Au-delà de ces expressions rhétoriques fortes (qui resurgissent à chaque moment de tension multilatérale – cf. le « précédent » de la guerre en Irak ou de la doctrine américaine de « guerre préventive »), quelle est la réalité de ces menaces ?

A première vue, 3 mois après la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo le 17 février dernier, et tout en considérant que la solution trouvée n'est pas satisfaisante (au regard du droit, au regard des conditions régionales, au regard des intérêts de l'UE), **le chaos annoncé par Belgrade et Moscou ne s'est pas produit.**

- Ni à l'échelle régionale (la Republika Srpska n'a pas organisé de référendum pour quitter la Bosnie, les Albanais de Macédoine n'ont pas fait imploser le pays, et le Kosovo lui-même n'a connu aucune violence inter-ethnique)
- ni à l'échelle internationale (la seule utilisation du « précédent » kosovar l'a été, dans une proportion encore mesurée, par la Russie elle-même, en encourageant les sécessionnismes abkhaze et ossète en Géorgie).

Mais d'une façon spontanée, ni la stabilité des Balkans ni le système international n'ont été profondément ébranlés par l'indépendance du Kosovo.

Ce qui ne signifie pas que celle-ci est sans impact sur ces deux dimensions.

-Au niveau régional, la tension est perceptible et l'hostilité durable entre Belgrade et Pristina va constituer un facteur important de ralentissement de la coopération régionale. Les États les plus fragiles (Bosnie-Herzégovine et Macédoine) sont exposés à des turbulences politiques internes.

-Au plan international, le clivage entre les États ayant reconnu le Kosovo et ceux se refusant à le faire constitue un objet de contentieux durable au sein du système multilatéral onusien. Et, ponctuellement, le « précédent » kosovar sera opportunément rappelé par certains États (essentiellement la Russie) dans le règlement de litiges territoriaux (conflits gelés).

Mais malgré ces incertitudes, ces désaccords, voire ces tensions provoquées par le cas du Kosovo, il convient de noter

- **(1)** que le Kosovo est plus un révélateur/amplificateur de problèmes préexistants, et obéissant largement à des logiques endogènes qu'un déstabilisateur en soi
- **(2)** que l'utilisation du précédent du cas du Kosovo n'a rien de systématique, mais relève de décisions purement politiques des États confrontés à des revendications « sécessionnistes ».

**(1)** Le Kosovo, en soi, ne déstabilise pas l'environnement régional, **il vient accentuer des facteurs potentiels de crise préexistants et endogènes** : ceci est particulièrement vérifiable dans le cas de la Macédoine et de la Bosnie.

En Macédoine, une vision « serbe » voulait que l'indépendance du Kosovo vienne automatiquement encourager des velléités sécessionnistes de la minorité albanaise. Cette hypothèse ne se véri-

ne pas, même si la Macédoine traverse une crise politique. Mais les facteurs de fragilité ne doivent rien au statut du Kosovo (je serais même tenté de dire, au contraire. Un Kosovo indéfiniment sans statut était plus dangereux pour la Macédoine qu'un Kosovo indépendant) : ils tiennent, structurellement, à la difficulté de mise en œuvre des dispositions de l'accord d'Ohrid et aux luttes politiques internes aux deux groupes nationaux principaux. Conjoncturellement, les difficultés sont liées à la question du nom (et à l'échec de l'invitation à l'OTAN) et aux choix du partenaire albanais de la coalition gouvernementale.

En Bosnie-Herzégovine, si le Kosovo peut servir d'amplificateur aux velléités de sécession de l'entité serbe, les difficultés rencontrées restent quasi-exclusivement endogènes : structurellement, les faiblesses de l'État, liées à la défiance entre les 3 peuples constitutifs, de BiH sont connues et ne se résorbent pas. Conjoncturellement, les réformes visant à doter l'État central de plus de pouvoir et de fonctionnalité butent toujours sur ces stratégies et conceptions divergentes de ce que doit être la BiH.

Dans les autres pays voisins, l'indépendance du Kosovo n'a pas provoqué de traumatisme déstabilisateur : le Monténégro, État multi-ethnique et multi-confessionnel n'ayant pas connu de conflits depuis 1990, n'a pas subi de fragilisation. La vallée de Presevo n'a pas été le lieu d'incidents inter-ethniques, et le Sandjak non plus.

On note d'ailleurs un glissement dans les arguments hostiles à l'indépendance du Kosovo : si l'indépendance elle-même n'est pas déstabilisatrice, c'est la virtualité d'une «Grande Albanie» qui devient la menace.

**(2)** A une échelle régionale plus large (Slovaquie, Roumanie, Bulgarie), aucune problématique de minorité/indépendantisme n'a été spécifiquement réactivée par le cas kosovar. Sur le plan mondial, deux foyers «indépendantistes» se sont réactivés récemment : le Tibet (mais on voit bien que cette question est liée à l'agenda olympique, pas à l'agenda balkanique), et les conflits gelés du Caucase. Dans ce dernier cas, le Kosovo amplifie un phénomène déjà en place et sert de prétexte à

Moscou. On est dans un phénomène de «prophétie auto-réalisatrice», et non dans une conséquence spontanée.

Le cas du Kosovo, et son interprétation comme un «précédent», relève bien d'une lecture politique, et non juridique systématique, de la part des États. Ainsi, des États potentiellement confrontés à des séparatismes ont-ils reconnu le Kosovo, montrant ainsi que ce cas n'ouvrait aucune automaticité à des revendications indépendantistes (Turquie, Canada).

Si on peut, à ce stade, répondre plutôt négativement aux menaces de déstabilisation, plusieurs facteurs peuvent être invoqués pour expliquer la relative mesure des impacts internationaux :

- La plupart des dirigeants régionaux savaient que l'issue du processus sur le statut du Kosovo ne pouvait guère être différente. Parce qu'ils savaient également tous, et parfois intimement tant certains d'entre eux ont été liés à tous les épisodes de la décomposition yougoslave (Jansa en Slovénie, Mesic en Croatie, Djukanovic au Monténégro, Silajdzic en Bosnie...), que le Kosovo constituait l'ultime étape de cette décomposition. En conséquence, les menaces brandies par Belgrade n'ont eu que peu d'impact, la plupart des dirigeants balkaniques sachant bien, à défaut de l'admettre publiquement, que le Kosovo n'ouvrirait pas la boîte de Pandore dans les Balkans, mais serait sans doute, au contraire, le couvercle de la boîte ouverte en 1991.

- Sur le plan international, de nombreux pays ont conscience de la nature sui generis du cas kosovar, et d'une solution originale liée aux circonstances dans lesquelles ce processus a été lancé (conflit ex-yougoslave, intervention de l'OTAN, protectorat de l'ONU...).

- Les logiques internes ont vite repris le dessus sur les implications régionales de la question du Kosovo : réformes en Bosnie pour préparer la signature de l'ASA, élections anticipées en Macédoine suite à l'échec de l'OTAN, élections présidentielles au Monténégro...

**Propositions :**

1. Nécessité d'un dialogue bilatéral Pristina/Belgrade, inexistant aujourd'hui (ex : polémique de la poignée de main Tadic/Thaçi au CSNU).

Si ce dialogue politique apparaît trop ambitieux à court terme, il y a urgence à instaurer un dialogue fonctionnel. La non-reconnaissance du Kosovo par la Serbie est une chose, l'ignorance d'une réalité qui impose a minima des relations correctes de voisinage (cf propositions Ischinger durant les négociations menées par la troïka US/UE/Russie fin 2007) compromet toute la stabilité régionale, et pèse en premier lieu sur les populations serbes du Kosovo elles-mêmes.

2. Nécessité d'un dialogue régional.

Si un dialogue bilatéral est difficile à amorcer, toutes les instances multilatérales régionales doivent provoquer des contacts. Mais l'obstructionnisme formel serbe (cas de toutes les réunions multilatérales lors desquelles les représentants serbes s'opposent à la présence d'une délégation kosovare) n'est pas encourageant. Cette attitude est d'autant plus stérile qu'elle ne remettra pas en cause la reconnaissance du Kosovo par une majorité de pays de l'UE, et que même en Serbie la population n'est pas dupe de l'efficacité d'une telle méthode. Les pays voisins doivent encourager les contacts.

3. Nécessité pour l'UE d'affirmer son leadership.

Le Kosovo est une affaire qui pèse sur la stabilité et la sécurité européenne. 20 États de l'UE ont reconnu le Kosovo ou s'approprient à le faire, et l'unanimité des États membres a consenti à l'envoi d'une mission PESD au Kosovo. C'est donc l'opération civile la plus ambitieuse de l'UE. L'UE doit donc assumer cette politique sans mauvaise conscience ni atermoiements excessifs, que ce soit vis-à-vis de Belgrade ou de Moscou.

# Table Ronde / Round Table 2 :

## **Minorités et nationalismes / Minorities and nationalisms**

### **Modérateur / Moderator :**

Alexandre LÉVY, *Courrier International (Paris)*

### **Participants :**

Arnaud APPRIOU, *Commission Européenne (Bruxelles)*

Andrea BATTISTA, *Commission Européenne (Bruxelles)*

Artemiza-Tatiana CHISCA, *Conseil de l'Europe (Strasbourg)*

Henry KELLEY, *ICO/EUSR (Bruxelles)*

Joseph KRULIC, *Président d'AFEBALK (Paris)*

Leon MALAZOGU, *Project for ethnic relations (Pristina)*

Fernando MORA, *Conseiller politique (Pristina)*

Odile PERROT, *Docteur en Science politique (Paris)*



## The protection of [communities and their members] in the Ahtisaari plan

**Fernando Mora**

Political counselor for Communitarian Affairs for the Prime-minister of Kosovo (Pristina)

### The protection of [communities and their members] in the Ahtisaari plan

In November 2005, the United Nations launched an international negotiation process which ended on March 26, 2007 (1) with the report presented by the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future Status: The Comprehensive Proposal for Kosovo Status Settlement (the Ahtisaari plan) in which the Special Envoy concluded: "I have come to the conclusion that the only viable option for Kosovo is independence, to be *supervised for an initial period* by the international community".

The Ahtisaari plan adopted by the Kosovo leadership, outlines that an independent Kosovo should be "viable, sustainable and stable, in which all *communities (2) and their members can live a peaceful and dignified existence*".

### The protection and promotion of communities is a cross cutting issue

According to the Ahtisaari plan the Kosovo's governance should be a multiethnic society, governing itself. With respect to the protection and the promotion of community rights (3), the plan addresses key aspects to be protected, including but not limited to culture, language, education and symbols.

The Albanian and Serbian shall be the two official languages of Kosovo, while other Community languages – such as Turkish, Bosnian and Roma (4) – shall have the status of languages in official use at the municipal level according to the law.

To ensure adequate representation of Communities in public life, the Ahtisaari plan defines specific mechanisms for key institutions. Communities that are not in the majority in Kosovo shall continue to be guaranteed representation in the Kosovo Assembly (5). To protect their rights in the legislative process (6), the plan also provides that key laws of particular interest to Communities may only be enacted if a majority of their representatives present and voting in the Kosovo Assembly agree to their adoption.

One of the challenging issues concerning the communities and their members (7) is within the Presidency of the Republic of Kosovo and it concerns the creation of the Consultative Council for Communities (the CCC).

The CCC has played a very important role during the Vienna Talks in particular, and even if it was very much criticized by the civil society for the way in which its members were appointed (political), the CCC made its way. The Ahtisaari proposal mentioned it; the new Constitution of Kosovo and key communities' laws do. It belongs

1. Other mechanisms took over the process.

2. Inhabitants belonging to the same national or ethnic, linguistic, or religious group traditionally present on the territory of Kosovo.

3. In his report the Special Envoy speaks sinuously about "protection of minorities; minority protection; Kosovo's minority communities; to finally move to *communities and their members*."

4. Roma, Ashkali and Egyptian communities.

5. 20 seats are reserved to the communities and their members: 10 to the Kosovo Serbs; 3 to Kosovo Bosniaks; 2 to Kosovo Turks; 1 to Kosovo Roma; 1 to Kosovo Ashkali; 1 to Kosovo Egyptian; 1 to Kosovo RAE; 1 to Kosovo Gorani.

6. The Assembly has as well the Committee on the Rights and interest of Communities and Returns: 7 ethnic and 5 different political parties are represented

7. At the government level it exist the Ministry of Community and Returns. The Prime Minister is creating as well the Office of Community Affairs. It comes out that a duplication of tasks must be avoided.

now to the Office of the President of the Republic to implement the law in this regards and to find, before anything, the budget to set up the CCC.

In relation with the decentralization, the Kosovo Serb community shall have a high degree of control over its own affairs among them health, education, finances, and an inter partnership and cross border cooperation with Serbia. The plan (8) also promotes the establishment of six new significantly expanded Kosovo Serb majority municipalities (9). The justice system should be inclusive in which an adequate (10) *representation* of all the communities is realized. It should as well provide a multiethnic service in which the access to justice and justice must be the most important objectives.

In the protection and promotion of Religious and Cultural Heritage, the recognition of the Serbian Orthodox Church should be assured; its property inviolable, receive customs and taxes privileges, and NATO should protect more than 40 key religious and cultural sites surrounded by protective zones that should be created.

On the issue of returns and the protection of property, the Ahtisaari plan endorses the right for the refugees and the internal displaced persons to return and to reclaim their property and personal belongings (11). The plan outlined that *this decision* must be voluntary and a well-versed one. This people should have the possibility to choose the place of return. Concerning the security sector, it should also be multiethnic and professional.

However, it exists as well other sectors in which rights and interest of communities and their members should have an important impact: The Missing Commission; the transitional justice initiatives, and the public administration system not to mention more.

Finally, it is essential to add that the Ahtisaari plan includes the highest democratic standards existing in Europe embracing internationally recognized human rights and fundamental freedoms; principles of non-discrimination and equal protection, and process of reconciliation among all the communities and their members.

### **Ahtisaari package marathon**

An important legislation package (12) directly concerning the rights of communities and their members has been already passed at the Assembly of the Republic of Kosovo. It includes but is not limited to: the Law on the protection and promotion of the rights of communities and their members; Law on the use of language; Law on the protection of cultural sites; Law on the cultural heritage; Law on the municipal boundaries, and so on. Indirectly, it would concern the Law on citizenship, the Law on local health, the Law on local education, the law on decentralization, for example. On the other hand, the Assembly adopted last 9th April the new Constitution which includes an important chapter (III) on the Rights of Communities and their members.

All these laws, including the fundamental one, the Constitution, are imbibed of the Ahtisaari plan. In some issues, the national competent authorities didn't have the choice for the words used or the chapters included. It is to keep in mind that the Ahtisaari plan obliges the direct incorporation and application of some key international conventions (13). Therefore, it is not place to modify or adapt them to the national legislation (14).

One can say that, it would become essential for the state institutions in general, and the government in particular, to develop strategies, policies and specific activities to implement all these legal obligations. It is essential to elaborate a unified

---

8 One could think that the plan opposes two issues: *multiethnic society vs. separation*.

9. Media, 14.04.2008. The Ministry of Local Government and Administration has moved ahead and disclosed details regarding the implementation of decentralization plans as envisaged in the Ahtisaari package. The document says that the "strategic aim of the Kosovo Government is the creation of a stable and effective system of local government in the whole territory of Kosovo, which would ensure good living conditions for all its citizens, paying special attention the special needs and concerns of communities in Kosovo".

10. The presenter added the word: adequate.

11. It exists already a governmental agency dealing with property issues.

12. The Kosovo media reports on this legislative process as: **Maratona e Pakos Ahtisarit**.

13. Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, for example.

14. Entire chapters are therefore copied and pasted.

and holistic strategy for the communities and their members, mainstreaming community rights across governmental agencies, institutions and other relevant actors (15).

Nevertheless, the international community present and contributing in the Republic of Kosovo would have the responsibility to accommodate their mandates to fully cooperate (16) with the competent authorities to make it possible. President Ahtisaari articulated as well: "Notwithstanding this strong international involvement, Kosovo's authorities are ultimately responsible [...]. They will succeed in this endeavor only with *the commitment and active participation of all communities, including, in particular, the Kosovo Serbs (17)*".

### **A national and international perception**

On January 9, 2008 PDK leader Hashim Thaçi was elected Prime Minister by the Assembly of Kosovo getting at the same time the approval of his government. One month and 8 days later, on February 17th, before the Assembly convened in extraordinary session, Prime Minister Thaçi proclaimed Kosovo an independent State becoming at the same time the first Prime Minister of the Republic of Kosovo.

Since he took office Mr. Thaçi had deployed important efforts to prepare the final steps of the draft laws required by the Ahtisaari plan, including but not limited to, an important package on

protection and promotion on the rights of communities and their members (18) as already outlined.

On 7th April, 2008, the Chairman of the Constitutional Commission proposed the final draft to the President of the Republic, and two days later, on 9th April, and almost three months after the setting up of the government, the President of the Republic submit to the Assembly the new Constitution. By 103 (19) votes from a total of 107 MPs present from 120, the Constitution of the Republic of Kosovo was adopted. The fundamental law (20) would enter into force on 15th June 2008.

These are significant steps taken by the people of Kosovo and by its political leaders (21). A new state was born and Kosovo wants to be seen like this. An important number of countries had recognized this state of affairs; international and regional organizations would keep their presence in the Republic. Others countries have clearly presented their opposition but have also committed to support the communities and their members.

It exist another voice, perhaps the most important, coming from the common people who believes that everything should be done in order to make the Republic of Kosovo prospers and peaceful for the benefit of *all its inhabitants (22)*. One can only take note (23) that this is in fact the ultimate reason of all the efforts that have been made since 1999.

---

15. The Office for Community Affairs (OCA) should lead the reform on this important issue.

16. The Ahtisaari plan gives competencies to the International Civil Representative to improve this coordination in the ground.

17. *This is without doubt the most important challenge.*

18 The draft law on the protection and promotion on the rights and interest of communities and their members was ready since July 2007 (!) after an important consulting process. In 2008, ICO just took over and the version presented to the Assembly lost 30% of its quality.

19 Media 10.04.2008. The majority of Kosovo Assembly Members approved the Constitution of the Republic of Kosovo in a special way – just by standing up, **Koha Ditore** reports on front page. It also writes that although Assembly Speaker Jakup Krasniqi counted on the votes of 107 MPs present in the Assembly, at least four of them did not vote. Three MPs accepted publicly that they were against the approval of the Constitution as they did not agree with the procedures followed in the Assembly. Melihate Termkolli from the LDK, Besa Gaxherri from the LDD, and Driton Tali requested approval of the Constitution to be carried out following a debate. Ali Lajci from the LDK demanded the same but he decided to abstain in the voting.

20 However, 95% of the MPs approved the Constitution. It has 14 chapters and 162 articles defining the Republic of Kosovo as an independent, sovereign, democratic, united, and inseparable state.

21 Prime Minister Thaci said, "The sovereignty of the Republic of Kosovo derives from the people, thus, this is our Constitution. Fundamental freedoms and values of democratic nations are protected through the Constitution. Therefore, we have decided to follow the path of free and democratic states."

22 Meeting and discussions during field trips and municipal visits. Also as highlighted by the President of the Republic in his speech before the Assembly of Kosovo on 18th April 2008.

23 In fact the people of Kosovo would like to see the international community to be accountable as well.

**Conclusion**

Kosovo's governance should be a **multiethnic society** (24), **governing itself** advocates the Special Envoy in his report to the UN General-

Secretary. Conversely, the Ahtisaari plan gives to the International Civilian Representative *critical competencies* (25), although the plan points out that *Kosovo's authorities are ultimately responsible and accountable* for its implementation.

<b>Propositions :</b>			
<b>1. The highest international standards</b>			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. A noble goal b. Clear notions c. New generation	a. Could be reached? b. Too soon c. Very long term	a. Make it happens b. Policies c. Inventive	a. Frustration b. Manipulation c. Not immediate results
<b>2. A cross cutting issue</b>			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. Overview b. Strategy c. Vision	a. Real vision? b. Implementation c. Links reality?	a. Establish relations b. Policies c. Planning	a. Lack links b. Only in paper c. Only theories
<b>3. A legislative marathon</b>			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. Political will b. Framework c. Rule of law	a. Only political? b. Democratic? c. For whom?	a. Empowerment b. Good laws c. Build up	a. Interventionism b. Copy and paste c. All is fine
<b>4. Budgeting / costing</b>			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
a. Key issue b. Real strategies c. Implementation	a. What's that?	a. What could be done	a. Lack of vision

24 Media 18.04.2008. The International Steering Group had pointed out that Division of Kosovo poses a threat to the security situation in Kosovo: "Institutional division on ethnic bases will not take to a long-term stability and will not advance the interests of any of the communities. All the communities in Kosovo should be encouraged to take part in the multiethnic democratic institutions." ISG press release.

25 For a *transitional* period of time.



## What “multiethnic society” for Kosovo?

**Leon Malazogu**

Researcher and representative for Kosovo of the “Project for ethnic relations” (Pristina)

Almost unfairly, Kosovo is being asked to meet unprecedented standards to qualify for statehood. I say almost, for even Kosovars themselves have agreed to it having in mind the contested process towards statehood and the higher criteria expected in the 21<sup>st</sup> century.

The simultaneous conflict and transition have presented unprecedented challenges to Kosovo. As if the challenge of setting up institutions from scratch was too small, the Kosovo Serbs are seriously challenging the state-building project in Kosovo. The Albanian-Serb dispute commands most of the attention of the international community, much to the dismay of other communities. Despite pressure to do more for ethnic communities, policy-makers are too slow in realizing that many problems are shared by the majority, and cannot be solved for the minority only regardless of the amount of money or political will put into it unless they are tackled overall. Justice for communities is a case in point – it can only be solved for communities if it is already functional for the rest, which is not the case.

The ethnic conflict is not entirely ethnic either. Serbs and Albanians have been living with each other for centuries. I am a subscriber to the belief that ethnicity as we know it today, is a recent phenomenon and the conflict is a social construct nurtured by elites that thrive in conservative and conflictuous environments. The current conflict has been produced by political elites and as such it still remains one of the main topics deciding internal politics in Belgrade.

The price to pay and the roadmap for the new state was an elaborate peace agreement, primarily designed to protect the group rights. As any peace agreement, it struggled to prescribe the

right height of fences that separate the two communities – not taller as they have to be. Thanks to lessons from Bosnia, the fences in Kosovo were lowered to ensure just sufficient separation but at the same time promote some interaction.

However, the political developments, with or without the package are leading towards some sort of “ethnic centralization”– whereby Serbs aim to centralize all powers in an authority of some way parallel to the central government in Prishtina in a territorially defined scope, if possible contiguously connected. This principle is in direct clash with Prishtina’s fears of creating a dysfunctional state and raises doubts about rushing with meaningful decentralization.

The package is also fairly confusing – for a country with a nascent bureaucracy it is very complicated to implement. Politically disputable, it will certainly need some sort of mechanism to iron out the details along the way – it will involve serious negotiations among three or more parties for years to come. Mitrovica will remain a negative flashpoint with a huge mobilization power among the Albanians, while for Serbs it continues to represent the last urban hold-out.

While Tito’s rule smoothed the edges of nationalistic movements, his death, and the economic downturn of the eighties increased their salience again. Political and economic changes of the time were too complex for the collective Yugoslav leadership to address. As the pie was getting smaller, ethno-entrepreneurs found auspicious ground to encourage nationalistic feelings. The larger the group, the more successful it was to retain a piece of the decreasing pie, causing a sense of apprehension among the most prosperous and the smallest of units. As Serbia was

gradually dominating the public sphere with a nationalistic agenda, it produced homogenized communities in other units who started to feel more Albanian, more Croat, more Macedonian, etc. Units gradually started to look like solid blocks, silencing dissenting opinions, doing away with the multiple identities, overlapping each other and existing side-by-side.

When other associations of identity failed, the exclusionary perception of ethnicity provided the only seeming source of security. The more insecure individuals flocked to their ethnic group, the more power they gave to the ethnic leaders to keep up with the image of threats by others. The cross-cutting cleavages started to merge which ultimately presented sufficient power to mobilize for the violent conflicts of the nineties. In the mean time, poverty, the approach of the Schengen borders and introduction of visa regimes in the region have reduced the travels within the region with subsequent generations having growing prejudices about their neighbors.

Such a stifling situation still persists in most former Yugoslav capitals and unfortunately in Serbia it keeps getting worse. Unable to recuperate from the perceived losses and to deal with the troublesome elements, the public discourse gives a vocal pulpit to the radicals. Although not in majority, the populist climate of patriotic competition is intimidating to the moderates. While the discourse started to liberalize at the turn of the century, it has been worsening in the past years with many liberals unable to stand for the other side for the fear of being labeled a traitor. Despite the latest victory of the democratic camp, the medium-term predictions are that the radicals will grow faster.

Unlike popular belief, Kosovo has come a long way. Despite the open threat by Serbia, the presence of the international community and the carrot of independence and EU integration has helped the elite and the people of Kosovo to reframe their self-interest. The state is no longer a goal in itself – during the war most politicians had dreamt for an Albanian Kosovo – today most of

them understand that the state-building project cannot exclude minorities. A number of mechanisms have contributed to this effect. A useful example is the unique 'ethnic budgeting' whereby each municipality allocates funding for projects dedicated to ethnic communities in proportion to their population. Moreover, the Ahtisaari package makes a very intelligent balance whereby Albanians cannot impose anything on the Serbs, and Serbs cannot block Kosovo. The large loss that Serbs had to endure with independence, is to be compensated with numerous advantages in return.

It is not easy to ensure positive discrimination for a previously privileged minority. To this day, arable land per capita in Serb areas is several times that of Albanians. Serbs have higher human development index, educational attainment, GDI, infrastructure, better health care, higher income, etc. The comprehensive package addresses all aspects that have to do with ethnic aspects, from school textbooks, assistance by Serbia, cultural heritage, a wide form of decentralization. This indicates that the conflict is no longer about needs specific to an ethnicity, but about control of state institutions and privileges that ensue.

It is about time that the liberal groups and the international community work in unison to break the chain-reaction of patriotic competition. At the very least, the current elites must be convinced that talking to the other side is useful even if disagreements over status linger. One useful example to draw upon is the recognition of travel documents and cooperation on transport. A number of recommendations have been listed below that should be supported in concerted effort led by the EU.

The Project on Ethnic Relations will remain active in Kosovo trying to assist the stakeholders across all ethnic divides to discuss with each other peacefully the implementation of existing mechanisms and searching for further creative solutions, while at the same time urging them to remain calm and show restraint.

**Propositions :**

1. Look at the affairs of Kosovo from a practical standpoint

This recommendation is only valid if Serbia does not see the dispute with Kosovo in zero-sum terms. Serbia should have an internal debate about the real affairs with Kosovo and a rational discussion of real benefits and costs of various policies of dealing with Kosovo. It is clear that Serbia will not recognize Kosovo in the foreseeable future, however, this is no reason to freeze all relations with Kosovo. It should face questions such as: Can it reverse Kosovo's quest to statehood? If yes, would this lead to more peace or more conflict? Does it worsen Serbia's image in Kosovo even further? What are the implications for the standard of living in Kosovo? Does Serbia gain or lose economically? Afterwards it should make rational decisions how to serve its purpose of blocking statehood while at the same time serving its own and mutual interests with practical cooperation that need not have any implications on recognition

<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
Makes use of liberal views in both societies and strengthens their internal position	The view in Serbia that this would help Kosovo in its quest to statehood hence viewed as a sell-out	Economic cooperation and more traveling, ultimately leading to improvement of standard of living and lower prejudices and stereotyping.	Greater internal divisions in Serbia, and to some degree in Kosovo likely to lead to deeper conflict (but such a conflict is bound to happen and the sooner that these societies face their own demons, the earlier they will be able to complete full reforms and undergo meaningful transformation).

2. Initiate unconditional dialogue to reframe political self-interest both of Serbia and Kosovo

<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
Understanding of talks as useful without implications of recognition	Almost no weaknesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agreement on practical issues;</li> <li>- Softening the edges of the political elites;</li> <li>- Strengthening of position of moderates on both sides;</li> <li>- Economic improvement if there is agreement on practical issues such as transport, trade etc.;</li> <li>- Less prejudices as a result of good news and cooperation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negative predisposed public in Serbia and the populist leadership that sees no utility in talks; apart of those on status.</li> <li>- If talks lead nowhere and the channel is only used to blame each other, it may do more harm than good, so they must be started with full faith and honest intention.</li> </ul>

3. Help positive stories sell and working responsibly with the public opinion to amplify the voice of the middle-ground

<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
A well developed media and a number of sensible journalists in both camps that are willing to work for reconciliation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Goes against the convention wisdom and media owners may see no revenues;</li> <li>- The public discourse currently leads and funnels debate and this is so strong that even very charismatic leaders that would go against this tide would be defeated.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lower prejudices about the other side;</li> <li>- Lower prejudices about the other side</li> <li>- Better understanding and reversing the process of demonization of the other side;</li> <li>- Such a strategy would create better cohesion in the region reducing the likely popular support for conflict.</li> </ul>	Journalists being targeted as stooges by marginal political elites

# L'approche socio-économique dans la stabilisation interne de la région du Kosovo

**Joseph Krulic**

Haut fonctionnaire, professeur associé à l'Université de Marne-la-Vallée ainsi que Président de l'Association française d'études sur les Balkans (AFEBALK) (Paris)

## Les minorités dans les Balkans : une impossible protection ?

Depuis les années 1878 –1914 et de nouveau dans la crise «yougoslave» des années 1991 – 2001, le nom des Balkans est associé à l'idée de «minorités». Mais cette idée est ambivalente : les droits accordés, en plus souvent dans la théorie juridique que dans la pratique politique, peuvent-ils dans le contexte de la région constituer de réelles protections ou révèlent-ils une stigmatisation passée, présente ou future ? La volonté de nombreux groupes de sortir ou de ne pas déchoir au rang de «minorités» renvoie-t-elle à une crainte structurelle ? La coexistence d'une volonté affirmée de protéger les minorités et les violences dont les «minorités» sont les victimes ou les agents ne renvoie-t-elle pas à un malentendu balkanique sur les minorités ?

### 1) Le malentendu balkanique sur les minorités

On parle, souvent, de minorités ou de «minorités nationales» dans les Balkans, mais la crainte de devenir une «minorité» qualifiée comme telle ou l'espoir de cesser d'en être une et d'être qualifiée de «peuple» explique, selon beaucoup d'observateurs, une grande partie des conflits. Les pays des Balkans ont voulu, depuis 1920 et, en tout cas, 1945 protéger leurs «minorités» dans le cadre de leurs normes juridiques internes (lois et constitutions) et par l'acceptation de normes internationales, dont les premières furent les clauses des traités de 1919 et de la Charte de la Société des Nations. On se souvient des difficultés à faire de ces stipulations des instruments de protection. La difficulté n'était pas, cependant, uniquement conjoncturelle. Hannah Arendt, dans des pages célèbres des *Origines du totalitarisme* a

pointé la difficulté structurelle, de nature philosophique de ce projet. On connaît les analyses sarcastiques d'Hannah Arendt, se référant à des faits relatifs à des minorités de Bulgarie et de Roumanie :

À plusieurs reprises, dans sa grande trilogie *Origines du totalitarisme*, publiée en 1951, Hannah Arendt insiste sur le fait que la protection des droits de minorités au nom des droits de l'homme n'a pas protégé réellement les droits des minorités, en citant des exemples balkaniques, notamment roumains. Cette référence aux droits de l'homme n'a pu protéger effectivement les droits de ceux que nulle patrie ou État nation ne voulait plus revendiquer. Dans le cas yougoslave, entre les deux guerres, la plupart des groupes avaient un parti ou groupe de pression politique, sauf les Albanais du Kosovo ou Arnauts suivant le terme officiel, et les Macédonien, non reconnus, à l'époque, comme minorité ou nationalité. Les musulmans de Bosnie avaient formé un parti, la JMO (Jugoslovenska Muslimanska Organizacija) qui avait voté la constitution unitaire du Vidovdan du 28 juin 1921 et avait participé à plusieurs gouvernements, les Slovènes un parti démocrate-chrétien dit «parti du peuple slovène» (Ljudska stranka Slovenije) et le parti paysan croate (Hrvatska Seljacka stranka) a, très vite, fait figure de représentant des Croates dans le système politique du Royaume des Serbes, Croates, Slovènes, devenu Royaume de Yougoslavie en 1931. La reconnaissance officielle de trois peuples fondateurs dans la première dénomination et la reconnaissance officieuse d'autres groupes comme les musulmans de Bosnie dans la vie politique du royaume cependant, tout comme le caractère exclusivement slave postulé dans le nom de «Yougoslavie» laissaient planer une menace sur les minorités non-slaves, surtout celles qu'au-

cune puissance étrangère ou aucune représentation parlementaire ne pouvaient protéger. En effet, si les Allemands présents en Yougoslavie en 1921, plus de cinq cent mille, surtout en Vojvodine, représentés par six à huit députés dans les années 1920 ne furent pas menacés avant leur expulsion en 1945, il en fut autrement pour les Albanais du Kosovo et de Macédoine. La réinstallation de colons serbes et monténégrins donnant des résultats incertains ou trop lents au gré des dirigeants serbes, un plan d'expulsion graduel fut formulé en 1937 par Vasa Cubrilovic, un des personnages qui a participé à l'organisation de l'accident du 28 juin 1918 à Sarajevo, mais qui était devenu un personnage influent. Ce plan d'expulsion des Arnauts («Izselivanje Arnauta») voulait expulser quarante mille familles d'Albanais en Turquie ou en Albanie, et faisait valoir que les expulsions de juifs dans l'Allemagne nazie et de populations diverses par la Russie de Staline auraient pour effet de faire accepter par l'opinion internationale une telle pratique envers les Albanais de Yougoslavie. La Seconde Guerre mondiale a eu pour effet qu'une telle opération fut reportée jusqu'en 1999, mais qu'un tel projet ait été formé dès 1937 montre que la structure d'États-nations tend à l'homogénéisation et prétend réguler la violence dans ce cadre, au prix de violences parfois extrêmes

On a pu dire, dans le cas yougoslave que la peur de devenir une minorité constituait un motif essentiel, voire la raison fondamentale du conflit (1). Cela nous paraît en partie exact, même un tel conflit ne peut être seulement causé par des perceptions de la psychologie collective ou des modifications juridiques ; mais suppose des agissements militaires et politiques, qui manipulent et amplifient les peurs. Il n'y a là aucune contradiction : sous la Yougoslavie, on ne parlait guère pas de «minorité» (manjsina, en slovène ou manjina, en serbe ou croate), mais de «peuples» (Narodi) et «minorités nationales» (Narodnosti), terme qui ne signifie pas «minorités nationales» (2), mais «nationalités». En revanche, depuis 1990 ou

1991, en partie sous l'influence du Conseil de l'Europe, on parle de «minorités» et de droit des «minorités, comme on les désignait déjà, avant 1941, dans le cadre de la Société des Nations. Dans la Yougoslavie fédérale d'avant 1991, les «minorités nationales» ne pouvaient se prévaloir ni d'un territoire de référence à l'intérieur de la fédération, ni d'un état de référence à l'extérieur: ainsi les Roumains de Vojvodine et de Serbie orientale étaient considérés comme une «nationalité» («narodnost») et les Aroumains (3) ou Vlachs, de langue latine mais sans état de référence comme une minorité nationale. Certes, cette distinction, héritée du système soviétique des nationalités, n'était pas décisive. Seule l'identité de «peuple» (Narod) et plus précisément celle de «peuples constitutifs de l'état» (drzvani Tvorni narodi), comme l'étaient, depuis 1920, les Slovènes, les Serbes et les Croates. Dans l'ancienne fédération yougoslave, les minorités nationales parlant la langue d'un État voisin s'élevaient à 5%. Au sein des républiques, les minorités, au sens du droit yougoslave, le recensement du mois d'avril 1991 les évalue à 31,60%. Ce terme de Manjina désignait, ainsi, au sens strict les dix-huit communautés qui disposaient d'un État à l'extérieur de la fédération, tandis que le concept de Narod (peuple ou nation) s'appliquait, depuis 1945, aux six peuples fondateurs, dotés chacun d'une république. On pourrait, ainsi, soutenir à la fois que la Yougoslavie titiste était à la fois le pays qui garantissait le plus le droit des minorités, tout en renvoyant le concept de «minorité» au sens strict dans une marginalité menaçante l'enjeu était largement de devenir ou de rester un «peuple».

Les Serbes de Croatie, entre 1945 et 1990 étaient qualifiés de «peuple constitutif» et leur qualification de «minorité nationale» ou «nationalité» par la constitution croate du 22 décembre 1990 fut perçue comme une rétrogradation statutaire, dangereuse aux yeux d'une partie d'entre eux. De même, l'histoire du Kosovo dans les vingt années qui suivent l'arrivée de Milosevic

---

1. «Fear of becoming a minority, »revue *Balkanologie*, décembre 2001, par Dejan Jovic, enseignant à de l'université (Royaume-Uni) de Stirling.

2. Pour une analyse récente de ces termes et de leurs implications, voir «Balkans, temps amers pour les petits peuples», Jean-Arnault Dérens, revue *Le courrier des pays de l'est*, novembre-décembre 2005 et une présentation globale, Joseph Krulic, «Les minorités de l'ex-Yougoslavie», dans le livre collectif, *Atlas des minorités*, sous la direction D'Yves Plasseraud, éditions Autrement, 2005.

3. Nicolas Trifon, *Les Aroumains, un peuple qui s'en va*, éditions Acratie, 469 pages, 2005 .

au pouvoir (après 1987), mais le processus était perceptible avant, comme une lutte pour que chacun de ces deux principaux peuples du Kosovo, les Serbes et les Albanais, évite le statut de «minorité »et reste ou devienne le «peuple »constitutif par excellence. Une caricature de l'usage du concept de «minorité »a eu pour cadre la conférence de Rambouillet de février 1999: La délégation serbe comportait des «Égyptiens», tsiganes, censés figurer des minorités dont les Albanais dans cette optique, n'étaient qu'un exemple parmi d'autres. La revendication albanaise d'indépendance signifie que les albanais se considèrent comme le seul «peuple constitutif »et que tous les autres, Serbes compris, ne sont que des minorités. L'exode d'une moitié des Serbes après l'entrée des forces de l'OTAN signifie que tous ceux des Serbes qui refusent un statut de «minorité »sont partis. La crise macédoienne de 2001 a eu pour résultat que, désormais, les Albanais sont, à l'instar des Macédoiens slavophiles, le deuxième peuple constitutif de la Macédoine. Le statut que les Serbes ont perdu en Croatie, les Albanais l'ont gagné en Macédoine et le gagnent lentement au Kosovo dans le cadre des négociations sur le statut final de Vienne, entamées en novembre 2005, après l'avoir arraché de facto.

Les guerres de Yougoslavie ont eu un résultat paradoxal. D'une part, depuis 2001, tous les États issus de l'ex-Yougoslavie sont membres du Conseil de l'Europe et ont adhéré aux dispositifs (Charte européenne des langues régionales minoritaires, Convention-cadre des droits des minorités) et leurs dispositions juridiques internes de protection des minorités (constitutions, loi) sont impressionnantes et font pâlir les états de l'Europe occidentale souvent réticents (comme la France) à s'engager sur ce terrain. D'autre part, les guerres de décomposition ont abouti à des zones homogènes de droit (les états indépendants comme la Serbie, la Croatie, la Slovaquie ou les entités officielles dans les états comme la Republika Srpska, ou les communes albanaises de Macédoine, ou de fait comme la zone croate de Bosnie-herzégovine, les Albanais du Kosovo) où un seul peuple est généralement reconnu ou perçu comme «peuple constitutif » et tous les autres

héritent du statut, célébré dans les textes juridiques, mais psychologiquement ou politiquement peu envié, de «minorité nationale »ou de «nationalité »minoritaire.

Il faudrait éviter les malentendus : en Bosnie, personne ne voulait faire des Serbes, du fait de leur poids démographique et géographique, une «minorité »et chacun s'accordait à leur accorder un statut de «peuple», mais les Bosno-serbes de Radovan Karadzic et de Ratko Mladic ont joué sur cette crainte d'une partie des Serbes pour mobiliser leurs troupes. La guerre de Bosnie leur a toutefois, au prix que l'on sait, permis de découper une entité territoriale d'un seul tenant recouvrant 49 % du territoire bosniaque. Mais cette territorialisation correspondait à une aspiration générale. Les Albanais au Kosovo, les Croates en Herzégovine ont constitué des entités de facto, tandis que les États indépendants ont institué, à l'exception de la Macédoine qui a dû reconnaître ce statut aux Albanais, un seul «peuple constitutif», reléguant les autres au rang de minoritaires. Deux regards se croisent sur les minorités : le regard juridique du Conseil de l'Europe voit dans le statut de minorité une protection, tandis que la perception politique locale, accordant depuis longtemps généreusement ce statut, voit dans cette qualification juridique une menace, pour ne pas dire, en période de crise, qu'elle est ou qu'elle fut, avant 1995 ou en 1999, et parfois depuis cette période (au Kosovo en 2003 ou en Macédoine en 2001) une antichambre du massacre. Les diplomates de la Yougoslavie titiste se vantaient dans les cénacles internationaux d'avoir le meilleur système de protection des minorités du monde. Juridiquement, ils n'avaient pas tort. Dans les états successeurs, cela perdure, mais la sécurité réelle que procure ces statuts est fragile.

Les seules «minorités» dans les Balkans qui semblent se diriger vers la sécurité sont les minorités de Bulgarie et de Roumanie. Pourtant, le passé, même récent, fut problématique. La protection des minorités dans ces deux pays entre les deux guerres a mérité, nous l'avons vu, les sarcasmes d'Hannah Arendt. Les pressions du régime communiste de Todor Jivkov dans les années 1980 a poussé des centaines de milliers de Turcs de Bul-

garie vers le départ en Turquie et il semble superflu de commenter la politique du régime de Nicolas Ceausescu relative aux magyars. Mais, depuis, sans ignorer les difficultés ou certains épisodes cruels comme les émeutes des nationalistes roumains de Targu Mures, en mars 1990, contre les Magyars, la situation s'est améliorée. Les Hongrois de Roumanie et les Turcs de Bulgarie ont participé à plusieurs gouvernements dans leurs pays respectifs (4). L'existence d'une majorité plus sûre d'elle-même, la volonté de se conformer aux normes européennes et d'adhérer à l'OTAN contribuent à expliquer cette accalmie progressive.

## II. Insertion ou parallélisme socio-économique des sociétés civiles dans le Kosovo.

La question de la coexistence entre deux populations, dont l'une des deux se perçoit ou est perçue comme une minorité, comporte nécessairement un aspect économique. Cela fut vrai dans la très longue durée historique, y compris celle de l'empire serbe (1210-1389), qui s'est prolongée dans deux dominations ou « colonisations » en sens inverse, c'est à dire la période ottomane (1389-1913), puis celle de la période serbe (1913-1941). Qui a connu une forme de renaissance violente en 1989-1999. Cela est demeuré vrai, sous une forme évolutive et complexe pendant la période titiste (1945-1989). Des politiques macro-économiques ou micro-économiques spécifiques d'incitation à des comportements coopératifs demeurent possibles, dans le cadre de politiques de coopération supervisées par l'Union Européenne.

La longue durée d'une coexistence établie suppose des formes d'insertion économique et non de simples vies parallèles de deux sociétés séparées. La réalité des années 1989-1999 ne doit pas nous conduire à des anachronismes qui risqueraient de nous égarer. Contrairement à une

perception serbe courante, les Albanais ont été présentes pendant l'essentiel du Moyen âge. En tout cas, c'était le cas pendant la période l'empire serbe des Nemandic (1210-1389), pour le Kosovo, les recherches archéologiques ont montré que plus d'un tiers des tombes étaient des tombes albanaises (5). Certes, l'intégration socio-économique qui encadrait cette société était de type féodal, mais dans le cadre d'une société chrétienne, bien avant l'âge des nations, même si la culture dominante était serbe, aucune contre-société albanaise n'a pu se développer. Après la mise en place de la domination ottomane, de nouvelles questions et tensions se sont développées. Une progressive conversion de la majorité des Albanais à l'Islam a éloigné les deux groupes et inversé la domination politique et culturelle. La révolte et l'exode serbe de 1689-1690 (6), devenu mythique dans la tradition historique et littéraire serbes témoignent, malgré tout, d'une fracture durable, difficile à combler.

La reconquête serbe de 1913 (7), d'une violence inouïe, a eu pour conséquence socio-économique, une tentative de colonisation, dont l'échec relatif, notamment analysé, dans la thèse de Michel Roux (8), ne doit faire oublier la réalité de la violence, violence de type « coloniale » dans la perception qu'en avaient les Albanais. Le résultat de ce long développement, en 1945, alors que la seconde guerre mondiale a provoqué une réaction anti-serbe d'une partie de la population albanaise, était désastreux. Un sous-développement économique manifesté par l'analphabétisme, une tension politique durable : une révolte albanaise en mars 1945, contre les forces titistes, a provoqué une situation d'administration militaire ou d'état d'urgence, du moins jusqu'en 1966 sous la férule du ministre de la police, le Serbe Aleksandar Rankovic, dont la disgrâce politique, en 1966, va être l'occasion d'une décentralisation politique et économique.

Parallèlement à ce régime politique très contrôlé,

---

4. Sur les Magyars, voir le livre d'Etienne Boissier, *La Question magyare en Roumanie et en Slovaquie (1993-1997) « Un conflit entre normes européennes et mémoires nationales »* par, éditions Harmattan, Collection Aujourd'hui l'Europe 2003, 400 p.

5. Voir l'article de Joseph Krulic sur ces controverses historiographiques sur le caractère serbe » du Kosovo dans la revue *L'Autre Europe*, décembre 1990.

6. Voir le roman serbe de Milos Crnjanski, traduit au livre de poche, *Migrations*.

7. voir le rapport de la fondation Carnegie, prroduit après ces événements.

8. Voir les ouvrages de Michel Roux, dont l'édition de sa thèse sur *Les Albanais du Kosovo*, parue en 1993 aux éditions Fayard et son ouvrage *Kosovo : dix questions pour comprendre*, Editions de la découverte.

l'ère titiste a vu se développer des investissements économiques, qui ont connu plusieurs phases et des formes variées dans leur expression juridique. Les usines «politiques», c'est à dire des investissements sans souci de rentabilité économique, jusqu'en 1966, puis la diversification des formes de propriétés autogérées et les crédits d'un fonds fédéral d'investissement. Après 1968 et surtout 1974, les réformes constitutionnelles ont permis aux Albanais de gérer des secteurs – clés de la vie sociale (une nouvelle université est créée à Pristina en 1968), de prendre des postes de direction dans l'économie (le secteur minier, notamment) et après 1974, de diriger la ligue des communistes de la république autonome du Kosovo. Toutefois, par rapport à l'époque ottomane, après 1974, le marché du Kosovo se rétrécit comme dans les autres entités yougoslaves : le marché devient local, du fait que la planification cesse d'opérer et que la propriété autogestionnaire. On est passé, entre l'Empire ottoman et la Yougoslavie titiste autogestionnaire issue de la constitution yougoslave de 1974, en deux siècles et malgré le développement du commerce mondial, paradoxalement, au Kosovo, de l'économie

monde chère à Braudel à un marché local. Après la reprise en main, autoritaire et centralisatrice intervenue entre mars 1989 et juillet 1990, les deux sociétés civiles albanaises et serbes vont s'éloigner de l'insertion et se rapprocher d'un parallélisme, social et économique. Refusant de reconnaître le nouvel ordre des choses, la société albanaise, animée politiquement par Ibrahim Rugova, devant les conséquences produites par cette reprise en main (licenciements des Albanais des services publics et des emplois de cadres) va organiser une société parallèle, avec un système scolaire et universitaire semi-clandestin, des services publics officieux (notamment médicaux) et un réseau de financement. La guerre de 1999 et la fuite de nombreux Albanais devant la terreur de Milosevic, puis le départ d'environ la moitié des Serbes du Kosovo dans les bagages de l'armée serbe, pendant l'été 1999 constitueront le couronnement apocalyptique de ce processus.

Du point de vue des relations entre minorités, si l'objectif recherché est le rapprochement on peut faire quelques propositions de politique, macro- ou micro-économiques.

<b>Propositions :</b>
<b>1. Taux d'intérêt</b>
Aide à la bonification d'intérêts pour des prêts (sans doute micro-crédits d'entreprises ou de particuliers qui établiraient effectuer une part significative de leur chiffre d'affaires (plus de 15%) avec des clients des minorités du Kosovo ou qui embaucheraient un pourcentage minimal (10%) de main-d'œuvre d'une minorité ou d'une identité ethnique distincte de celle du propriétaire majoritaire du capital.
<b>2. Rémunération avantageuse</b>
Rémunération plus intéressante à des comptes bancaires ou forme d'épargne qui consentiraient expressément à ce que leurs avoirs servent à des prêts d'une population dont l'identité ethnique serait distincte de celle du détenteur du compte;
<b>3. Privilèges fiscaux</b>
Des avantages fiscaux particuliers pour des entreprises qui s'engageraient (pour une période de plus de 3 ans), puis établiraient à embaucher plus de 5% de salariés d'une autre nationalité „ou «groupe ethnique»majoritaire.Cela suppose, certes, des contrôles fiables.

**Propositions :**

4. Établissement de zones franches

Etablissements de „zones franches“, au sens fiscalur des zones de contact, soit entre Kosovo et Serbie, ou Kosovo et Macédoine“, ou des municipalités symboliques de difficultés interethniques (à Mitrovica), sous condition que ces zones acceptent, effectivement, l'établissement ou l'activité d'entreprises de toutes "nationalités" au sens le plus large, en tous cas d'entreprises originaires de la région des Balkans occidentaux

On pourrait songer à des politiques macro-économiques spécifiques (zones de libre-échange, en particulier), mais le degré de faisabilité de ce type proposition est incertain. Elles supposent des négociations avec des acteurs internationaux, comme la Serbie, qui peuvent être sous l'emprise d'une conjoncture politique particulière. Les propositions ci-dessus ont un degré de faisabilité économique et politiques non-négligeables, s'inspirant de politiques qui ont réellement été menées, y compris dans l'Ex-Yougoslavie de Tito (rémunération particulière des comptes de la diaspora s'ils étaient ouverts sur le territoire de l'ex-Yougoslavie et réinvestis). La bonification d'intérêts a été pratiquée en France avant les années 1980, dans un contexte d'économie plus fermée. Les micro-crédits sont pratiqués dans le sous-continent indien, la majorité de la population étant pauvre, mais l'économie en forte croissance. Cela suppose une contrainte

forte, celle de ne pas démanteler, en tout cas trop rapidement, les droits de douane à l'entrée au Kosovo pour ne diminuer trop fortement les ressources fiscales du gouvernement.

Suivant les observations du Professeur Jacques Sapir sur l'économie russe, la difficulté est de pratiquer une certaine forme de contrôle aux frontières de certains produits (comme la France avant 1968, la Corée du sud ou le Japon, avant les années 1980) ou des capitaux (comme la France avant 1986), dans un contexte de mondialisation. Mais un libre-échange dysimétrique, comme celui qui fut accordé aux pays émergents du "groupe de Lomé", protégeant partiellement le marché du Kosovo ou réservant une période transition plus longue avant une éventuelle intégration dans l'Union Européenne, paraît souhaitable.



## Repenser l'histoire de la région pour favoriser la cohésion

**Odile Perrot**

Docteur en Sciences Politiques (Paris)

Lorsque l'on associe enseignement de l'histoire et construction de la paix, que l'on commence à réfléchir aux modalités de réécriture de l'histoire comme ressort de la coexistence pacifique des communautés, on pense généralement manuels et programmes communs. Il est vrai que l'enseignement est un levier essentiel de la réussite des processus de reconstruction politique. Il contribue au «renforcement des capacités participatives»(1) et favorise la «compréhension éclairée»(2) des citoyens, qui disposent ainsi des moyens de comprendre et d'agir sur la politique. Néanmoins, l'expérience montre que la publication de livres d'histoire se heurte à des obstacles politiques et pratiques qui limitent la portée de l'initiative pédagogique.

C'est le cas du manuel en quatre volumes qui a été publié, en 2005, par le Centre pour la démocratie et la réconciliation en Europe du Sud-est (CDRSEE) (3). Financé notamment par le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est, le projet a été possible grâce au travail de plus de vingt professeurs, docteurs et chercheurs issus de onze pays balkaniques, qui ont participé aux recherches (dans les archives locales), à la rédaction et à la relecture de l'ouvrage. Parmi eux, citons Ivan Vojvoda, membre du comité d'évaluation, qui était présent à l'une des tables rondes de l'atelier Kosovo organisé à Dijon. Destiné aux écoles secondaires, le livre couvre la période allant du début de l'Empire ottoman jusqu'à 1945 (4), en-

globe le territoire européen de la Slovénie à Chypre et a été publié en anglais, grec, serbe, croate, bosniaque, albanais et macédonien. Son originalité tient à la fois au contenu et à l'objectif. *Teaching Modern Southeast European History* rassemble et présente une multitude de documents historiques avec un minimum de commentaires. Il s'agit d'un support de travail défini comme un document pédagogique alternatif – «*alternative educational materials*». L'ambition relève de la didactique : en proposant des outils pour enseigner l'histoire (jeux de rôles, essais libres, commentaires de films et documentaires, analyses d'illustrations contemporaines), les *workbooks* offrent «une réécriture de l'histoire par le biais d'une leçon de méthode plus que par l'apport d'un contenu»(5). L'accent est mis sur le point de vue multinational : le rapprochement des interprétations variées que chaque nation projette sur les événements conduit à privilégier la comparaison, la rigueur académique et l'analyse critique. Si le projet a été soutenu par les enseignants des Balkans, une polémique a éclaté sur les scènes médiatique et politique, où les nationalistes de gauche comme de droite se sont farouchement opposés à l'initiative (6). Certains médias grecs ont parlé de «génocide contre la mémoire nationale» ; des voix se sont élevées en Croatie contre ce qui a été qualifié de tentative de ranimer la Yougoslavie ; des professeurs macédoniens ont même été licenciés pour avoir utilisé le manuel. Malgré cette hostilité, les volumes ont

1. Philippe BRAUD, *La démocratie politique*, Seuil, coll. Points Essais, Paris, 2003, p.91

2. Robert A. DAHL, *De la démocratie*, Nouveaux horizons, Paris, 2001 [1998], p.37

3. Le manuel est téléchargeable sur le site du CDRSEE, section «*Joint History Project*» : <http://cdsee.org>

4. Volume 1 : L'Empire ottoman, Volume 2 : Nations et États en Europe du Sud-est, Volume 3 : Les guerres balkaniques, Volume 4 : La Deuxième Guerre mondiale.

5. Christina KOULOURI, «Introduction générale», *Teaching Modern Southeast European History*, CDRSEE, Thessalonique, vol.1, 2005, p.10

6. Irina NOVAKOVA, «Un manuel pour apprendre la paix», *Kapital / Courrier international*, n° 907, 20-26 mars 2008

été distribués dans les Balkans avec, dans de nombreux pays, l'accord des institutions responsables ; il n'est toutefois pas interdit de penser que tous les stocks n'aient pas encore été épuisés.

Au Kosovo, l'institut allemand Geo Eckert a mené un projet de même esprit en 2005. Dans le but de définir une ligne de rédaction commune, il a tout d'abord conduit un audit sur les manuels d'histoire. La réunion de clôture rassemblant les différentes communautés kosovares (7) a toutefois réaffirmé la prééminence des considérations politiques sur les obligations scientifiques. Les professeurs et responsables présents ont subi de nombreuses pressions sociales pour ne pas dévier du discours nationaliste et n'ont pu s'accorder que sur un compromis *a minima* : dans les livres scolaires, une partie sera réservée où chaque communauté rédigera sa version de l'histoire. La rédaction des ouvrages s'est ainsi faite sous le signe de la coexistence aux dépens de la collaboration.

L'histoire reste un élément essentiel du jeu politique ; elle sert à justifier une décision politique et à revendiquer la légitimité de celle-ci. Il suffit de relever les déclarations des représentants kosovars à l'occasion de la proclamation de l'indépendance en février dernier. Dans son discours, le Premier ministre, Hashim Thaçi, a déclaré que le peuple kosovar «[ferme] le chapitre du passé et [ouvre] le chapitre de l'avenir»(8), soulignant que le «Kosovo est la dernière étape de la désintégration de la Yougoslavie et [qu'] il ne crée pas un précédent pour d'autres régions ailleurs dans le monde»(9). La fin d'une histoire annonce donc le début d'une autre, l'argument politico-juridique qui exclut que l'indépendance de la province puisse constituer un précédent assurant la jonction entre les deux. Pour Veton Surroi, ancien fondateur du parti Ora, 2008 «[clôture] officiellement le volet de l'histoire du 20<sup>e</sup> siècle »(10) ; on

notera au passage que, si 1989 est l'année la plus communément admise pour marquer la fin du 20<sup>e</sup> siècle, du point de vue des Kosovars albanais, la chute du mur de Berlin n'a pas été synonyme de liberté et ne renvoie donc pas à l'avènement de la démocratie. Le Premier ministre serbe, Vojislav Koštunica, a déclaré que «le président des États-Unis (...), de même que ses partisans européens, figureront dans l'Histoire de la Serbie en lettres noires »(11). Enfin, pour Sali Berisha, Premier ministre albanais, la déclaration d'indépendance a mis «un terme à l'histoire coloniale des Balkans», et ouvre sur une nouvelle ère de paix, de stabilité et d'intégration pour toute la région (12).

Parce que l'histoire et son enseignement sont instrumentalisés à des fins de stratégie nationale, il semble prématuré et peu productif de vouloir réécrire l'histoire et la diffuser ; le premier manuel d'histoire franco-allemand est d'ailleurs paru il y a tout juste deux ans, soit plus de soixante ans après la fin de la Deuxième Guerre mondiale (13). Il faut donc explorer de nouveaux champs et **s'écarter de l'histoire à proprement parler balkanique pour inciter les acteurs kosovars à réfléchir sur la construction de l'UE**. L'idée est de montrer aux pays en voie d'intégration que l'Union actuelle n'était pas une évidence au moment de sa naissance, afin de les aider à prendre conscience de ce qu'ils doivent mettre de côté. **En comprenant comment l'Europe s'est construite au-delà de ses haines, de ses blessures et de ses divergences, les populations balkaniques auront des outils pour travailler à leur propre réconciliation**. Qui plus est, elles apprendront à connaître un espace qu'elles aspirent à rejoindre et qui impose un cadre politique, juridique et économique précis et contraignant. Dans la perspective d'un tel projet qui passe par le détour de l'étude de l'Union européenne pour enseigner la réconciliation, quatre mesures peuvent être envisagées. Chacune d'elles vise différentes catégories de la société, fonc-

---

7. La communauté kosovare serbe n'était toutefois représentée par aucun de ses membres.

8. Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, Université de Montréal – <http://www.operationspaix.net/>

9. «Le Kosovo a déclaré son indépendance», *Balkan Investigative Reporting Network*, Institute for War and Peace Reporting, Londres, 17 février 2008

10. Veton SURROI, «L'indépendance à petits pas», *Koha Ditore / Courrier international*, n° 897, 10-16 janvier 2008

11. Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix, Université de Montréal

12. «Le Kosovo ouvre un nouveau chapitre de l'histoire entre Serbes et Albanais», *Balkan Investigative Reporting Network*, Institute for War and Peace Reporting, Londres, 17 février 2008

13. Notons que, dans ce cas, le projet scientifique a été lancé et soutenu par les gouvernements.

tionne en synergie avec les autres, et envisage l'enseignement de l'histoire comme une dynamique évolutive où les acteurs intéressés apportent leur plus-value.

### Un concours d'étudiants

Autour du thème «comment l'Europe est parvenue à dépasser ses divergences», il s'agit de proposer aux étudiants de travailler sur les moments-clés de la construction européenne pour découvrir la marche vers l'Union, comprendre l'importance de quelques personnalités visionnaires et volontaires, et apprendre le fonctionnement de l'UE. Le concours pourrait s'articuler autour de la préparation de jeux de rôles reproduisant les négociations communautaires (à la manière des concours de jeunes avocats qui simulent un contentieux à la Cour) : la réunion des ministres des Affaires étrangères à Messine en 1955, le vote de l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Croatie au Conseil européen, les pourparlers portant sur l'un des 35 chapitres de politiques individuelles, etc. L'étude d'un texte essentiel de l'histoire européenne, tel que la Charte des droits fondamentaux ou la déclaration de Bad Godesberg, pourrait également être proposée.

Le(s) lauréat(s) du concours bénéficierai(en)t d'une année de cours d'histoire dans une université européenne. Cette récompense devrait favoriser la mobilité des étudiants et réveiller l'intérêt pour la matière (14). Elle s'inscrit, en outre, dans la politique du gouvernement kosovar et dans la stratégie de l'Union. En effet, à l'occasion de la visite de la délégation européenne pour l'éducation, le 25 avril 2008, le vice-Premier ministre Agim Hyseni a insisté sur la nécessité de développer les échanges d'étudiants du Kosovo avec les pays voisins et d'offrir la possibilité de poursuivre un Master ou un doctorat à l'étranger (15). Parmi les mesures destinées à «aider au développement socio-économique »des Balkans occidentaux que

la Commission a présentées le 5 mars 2008, figurent l'attribution de bourses pour les étudiants et l'inclusion dans certains programmes de recherche européens (16). L'Agence européenne pour la reconstruction décerne, quant à elle, des bourses d'études pour préparer les futurs responsables politiques à leurs fonctions, depuis 2004 (17), et un projet commun à l'Union européenne et au Conseil de l'Europe est en préparation. Rappelons enfin que la réforme de l'enseignement de l'histoire est un des points de l'agenda de Thessalonique. On pourrait d'ailleurs envisager que l'UE prenne en compte cette exigence académique lors des négociations avec les candidats potentiels et que l'état d'avancement de ce pré requis soit noté dans les rapports de suivi rédigés par la Commission.

Le succès de cette première mesure dépendra, bien entendu, de son encadrement. La sélection devra être surveillée pour éviter toute dérive politique ou clientéliste, et l'information devra être uniment diffusée. Afin de s'assurer que chacun aura des chances égales de participer au concours, la compétition pourrait être annoncée à la télévision et sur Internet, dans le cadre de la deuxième proposition.

### Une émission télévisée couplée à un site Internet

Il ne s'agit pas de créer un nouveau programme, mais plutôt d'insérer dans une émission déjà existante une plage horaire consacrée aux questions historiques liées à l'Europe. Dans ce créneau libéré, il pourrait être question d'un livre, d'un film, ou d'un événement culturel. Des historiens, des professeurs, mais aussi des artistes, des membres d'ONG, des éditeurs... pourraient être invités sur le plateau. Renvoi serait fait au site Internet dédié à l'histoire européenne, pour obtenir tout complément d'information.

Le site, lui, serait conçu comme une fenêtre sur

---

14. Les auteurs du manuel du CDRSEE ont souligné le faible attrait de l'histoire auprès des jeunes ; voir l' «Introduction générale »figurant au premier volume, p.15

15. Site du Premier ministre du Kosovo, section «ministère de l'Education » : <http://www.ks-gov.net/masht/>

16. *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil*, COM(2008)127, Bruxelles, 5 mars 2008

17. "EU awards scholarships to 11 Kosovars to study at prominent European universities", *Press Release*, European Agency for Reconstruction, 18 septembre 2006

les institutions, le fonctionnement et la construction de l'Europe. Il proposerait des fiches en albanais et en serbe sur les programmes destinés aux Balkans occidentaux (Tempus, CARDS, Processus d'association et de stabilisation, etc.), les organes de coordination (l'Agence européenne pour la reconstruction, la Commission, le nouveau Conseil de coopération régionale, etc.), les politiques de l'UE (notamment la PESD, qui a lancé une mission civile au Kosovo), les «pères fondateurs», etc. Mêlant spécificité géographique et capacités interactives d'Internet, le site pourrait mettre à la disposition de tous les rapports d'évaluation périodiques publiés par la Commission sur les pays candidats, retransmettre le déroulement des sommets officiels, ou encore diffuser en ligne des séminaires portant sur l'élargissement. Les deux supports médiatiques constitueraient ainsi un centre de diffusion de l'information, mais aussi une source, pour ceux qui souhaitent se documenter sur l'Europe et les Balkans.

### **Le partenariat universitaire**

Dans l'esprit des accords mis en œuvre entre la France et le Royaume-Uni (18) et dans la continuité des programmes de coopération décentralisée grâce auxquels des agents des collectivités locales apportent leur expertise sur place et accueillent leurs collègues dans leurs services, des programmes d'échange entre des professeurs d'histoire du Kosovo et une université implantée dans un pays dont ils maîtrisent la langue pourraient être mis en place. En France, par exemple, un partenariat serait envisageable avec l'INALCO ; la question linguistique y serait traitée loin de toute politisation au profit de la rigueur scientifique. En effet, l'important n'est pas seulement le contenu de l'enseignement, mais aussi la démarche pédagogique.

Ce programme s'adresserait aux professeurs en poste comme aux stagiaires. Les groupes choisis pourraient effectuer un tel séjour tous les ans et toujours dans le même pays. La régularité devrait assurer la pérennité de l'échange, l'approfondis-

sement des connaissances et l'intérêt des participants pour l'étude plus que pour l'exotisme. L'accent serait donc mis sur la pédagogie, les méthodes de travail et d'enseignement, ainsi que les procédures de concertation mises en place entre les collègues. Sur place, les professeurs invités participeraient à la fois à la vie scolaire et aux activités culturelles locales. L'objectif ne serait pas seulement d'échanger un savoir et un savoir-faire pendant les cours et les réunions de professeurs, mais aussi de transmettre des idées susceptibles de favoriser le développement culturel. Musarder dans les librairies pour glaner de nouveaux ouvrages, visiter un site historique et repérer comment il est mis en valeur, assister à un spectacle mettant en scène un événement historique sont autant de biais pour découvrir différents modes d'appréhender l'histoire. Les partenariats universitaires ont ainsi le mérite de s'inscrire sur le long terme, tout en valorisant la pluralité des méthodes et l'analyse scientifique dans une optique de partage.

### **Un programme de formation de formateurs : «Train the trainers»**

La dernière mesure plonge ses racines dans la réalité du terrain. D'une part, elle part du constat selon lequel la formation continue des enseignants est défaillante et inadaptée (19). D'autre part, elle s'appuie sur une expérience similaire menée au Kosovo pour sensibiliser la population à la violence domestique. Elle s'adresse donc à la diversité des acteurs de la société civile : professeurs, mais aussi membres d'ONG locales, journalistes, libraires, éditeurs, bibliothécaires... A la fois campagne d'information et programme de formation, elle se tourne vers une génération qui souhaite tourner la page et a pour atout d'impliquer progressivement toute la population. Une équipe initiale serait composée de volontaires issus des milieux scolaire, associatif, ou médiatique, et serait formée lors d'un cycle de séminaires portant sur les questions pédagogiques afférant à l'histoire, comme le traitement des archives ou la comparaison des sources. Ce premier

---

18. Après les accords du Touquet conclus en février 2003, un arrangement administratif a été signé, en juin 2006, pour servir de cadre à la coopération éducative entre les deux pays pendant les quatre années à venir.

19. Christina KOULOURI, «Introduction générale», *Teaching Modern Southeast European History*, CDRSEE, Thessalonique, vol.1, 2005, p.15

groupe en formerait d'autres, selon le principe de reproduction à l'infini de la «formation de formateurs». Les sessions pourraient être intégrées au cursus scolaire et le manuel du CDRSEE servir de support éducatif. Suivant un effet d'entraînement, le projet débiterait dans une municipalité pilote, avant d'être étendu à tout le Kosovo, puis aux pays voisins intéressés. À terme, l'équipe initiale de «formateurs formés» pourrait constituer le noyau d'une association municipale chargée de mettre en place, en coordination avec les professeurs de la proposition 3 et les étudiants de la proposition 1, un jumelage entre communes. Les jumelages constituent en effet l'une des pierres angulaires du processus de réconciliation entre les peuples. Après la Deuxième Guerre mondiale,

ils ont été mis en place entre des villes françaises et allemandes pour favoriser la paix. Comme ils sont souvent le fruit du hasard, de rencontres entre enseignants ou entre élus, ils pourraient, dans le cas du Kosovo, être l'une des conséquences heureuses du partenariat universitaire.

La réussite de cette proposition en quatre temps, qui appréhende l'enseignement de l'histoire dans une perspective réconciliatrice, tient ainsi à la dynamique des allers et retours entre les projets. Ces échanges devraient stimuler les contacts entre les acteurs de toute la société afin de favoriser les transferts de savoir, la connaissance de l'autre et l'ouverture d'esprit.

<b>Propositions :</b>			
<b>1. Concours d'étudiants</b>			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
a. investir dans la jeune génération b. éveiller l'intérêt pour l'histoire c. apprendre à connaître l'UE	a. accès aux sources d'information sur le concours b. niveau de connaissances limité sur l'UE c. méthode de travail lacunaire des étudiants kosovars	a. politique du gouvernement kosovar favorable b. stratégie communautaire d'ouverture vis-à-vis des ressortissants balkaniques c. Tempus	a. sélection politisée ou clientéliste b. diffusion restreinte de l'information sur le concours
<b>2. Emission Télévisée / Site Internet</b>			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
a. double utilité : diffusion et source d'information b. toucher le grand public c. relayer l'information sur les autres propositions	a. difficultés techniques (coupures d'électricité) b. risque de doublons avec d'autres sites c. production limitée d'œuvres historiques	a. se glisser dans un programme déjà existant b. utiliser les ressources Internet d'une organisation internationale	a. exacerbation des querelles sur les questions historiques b. audience étiq c. manipulation des informations diffusées
<b>3. Partenariat universitaire</b>			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
a. miser sur la pédagogie b. rapprocher les communautés universitaires c. travailler sur le long terme	a. lourdeurs administratives b. obtention des visas c. décalage des modes d'enseignement	a. partenariat avec l'INALCO b. programmes de coopération décentralisée	a. motivation de voyager supérieure à celle d'étudier b. refus des professeurs de différentes communautés de partir ensemble

**Propositions :**

4. Programme de formation de formateurs

<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
a. élargir à la société civile b. effet multiplicateur	a. hétérogénéité des intérêts b. séparation des élèves selon leur origine dans les écoles	a. support : manuel édité par le CDRSEE b. projet similaire dans le domaine de la lutte contre la violence domestique	a. désintérêt des étudiants pour l'histoire b. impossibilité d'appliquer le programme sur tout le territoire du Kosovo



## International Civilian Office representative's propositions

**Henry Kelley**  
International Civilian Office (Pristina)

- Protection of Minorities in the Ahtisaari Plan
- What sort of "multiethnic society" in Kosovo?
- The socio-economic approach in the internal-stabilization of the region and of Kosovo
- Rethinking the history of the region in the interest of promoting cohesion

### **Ahtisaari and the ICO**

It is the aim of the International Civilian Office to ensure full implementation of the Comprehensive Status Proposal (CSP - "the Ahtisaari Plan") and support Kosovo's European integration. Under the leadership of the International Civilian Representative (ICR), Pieter Feith, the ICO performs this mission by advising, supporting and cooperating with the Government of Kosovo and representatives of communities. In supporting and overseeing CSP implementation, the ICO promotes the development of democratic government and a multiethnic society in which the interests of all communities are protected and advanced. In coordination with the EULEX mission, the ICO will also support the strengthening of the rule of law in Kosovo.

The ICO operates under the guidance of the International Steering Group (ISG) and with its support. The ISG currently is made up of 21 members—including 18 EU Member States - all of which have recognized Kosovo as an independent and sovereign state.

With Kosovo's declaration of independence on 17 February and the entry into force of its Constitution on 15 June, Kosovo will exercise sovereign powers on its territory. The ICO will exercise limited executive authority as defined in the CSP and as stipulated in Kosovo's constitution, where the legal force of the CSP and the authority of the

ICR to interpret the CSP are explicitly recognized. The ICO will therefore not assume the role hitherto played by UNMIK but rather will support and oversee the efforts of Kosovo authorities to fulfill their commitment to implement the CSP fully, while reserving the right to exercise its limited executive powers when circumstances require.

In carrying out its role, the ICO also seeks to cooperate with the international presence in Kosovo, within the limits of the mandates of the respective organizations. This includes in the first instance close coordination with the European Commission Liaison Office in Pristina and the EU Preparation Team, which is the precursor to EULEX Kosovo. The ICO also works with the local embassies and representatives of ISG members, including those of the United States, Switzerland and Turkey and of the 18 EU Member States belonging to the ISG.

In addition to its headquarters in Pristina and branch office in Mitrovica, the ICO will establish a field presence, with regional hubs in Peja/Pec, Prizren and Gjilan/Gnjilane and field operations from the two existing locations. The field presence will support the exercise of community rights at the local level under the terms of CSP Annex II (The Rights of Communities and Their Members), the establishment of new municipalities under the terms of Annex III (Decentralization), and assure protection of the rights and property of the Serbian Orthodox Church in Kosovo under the terms of Annex V (Religious and Cultural Heritage).

### **Protection of Minorities in the Ahtisaari Plan**

The CSP gives prominence to the rights and interests of non-majority communities; these are in

fact core concerns of the Ahtisaari Plan. The CSP's main provisions are: good governance; rights of communities; decentralization; justice; religious and cultural heritage; returns and property rights; economic development; and security. Among these elements, decentralization, protection of religious and cultural heritage, and assurance of the rights of communities are of particular importance in assuring protection of the interests of non-majority communities.

The CSP balances democratic institutions and procedures with systematic protections for the interests of non-majority communities. It stipulates that these communities will be able to make their voice heard in central institutions and will exercise appropriate control of their own affairs at the local level in places where they form a significant part of the population. ICO oversight is in place to assure that the provisions of the CSP become reality.

A key element in creating the framework for CSP implementation is the passage of laws in areas related to the protection of non-majority communities -- for example, laws on local government and on the rights of communities and their members. With the cooperation of the Kosovo authorities together with the ICO and representatives of ISG states, a process has been established under which legislation relevant to the CSP undergoes coordination with all relevant stakeholders, including representatives of communities and the political opposition. The ICO determines that such draft legislation is consistent with the CSP and that proper consultation has been carried out before being presented to the Kosovo Assembly. It is the objective that most of the laws in CSP Annex XII (Legislative Agenda) and a number of others which are also relevant to elements of the CSP will have completed the coordination process and have been adopted by the Kosovo Assembly by 15 June, when the Constitution enters into force.

The commitment of Kosovo authorities to uphold the CSP and the establishment of a legal framework to support implementation is essential to the task of protecting the rights of non-majority

communities. However, only a few years after Kosovo was the scene of violent conflict and in the absence of support from the Government of Serbia for CSP implementation, the role of the ICR in supporting and overseeing implementation will be crucial for a period of time.

### **What sort of multiethnic society for Kosovo?**

The CSP stipulates in its first article that Kosovo shall be a multi-ethnic society. Through its provisions assuring proper representation of all communities in Kosovo institutions and the safeguards it provides for community rights as well as human rights, the CSP builds this commitment to a multi-ethnic society into Kosovo's legal and institutional system. The assurance of a multi-ethnic character for Kosovo extends, for example, to the symbols of the new state, such as the flag and anthem.

A multi-ethnic society is more than a matter of law and external symbols, but these are important elements. Implementation of the CSP and relevant legislation creates the framework in which a multi-ethnic society can be built by its citizens. An essential prior condition for building such a society is that all communities feel secure in their rights within Kosovo. In this regard, the ICO seeks to develop close cooperation with all communities in Kosovo, bearing in mind that after years of instability and uncertainty about the future, trust must be earned.

### **The socio-economic approach in the internal stabilization of the region and of Kosovo**

The CSP recognizes the social benefits of sustainable economic development in Kosovo in helping create favorable conditions for achieving the objectives of good government and a multi-ethnic society. The European Commission and major bilateral donors such as the United States are contributing to the security of Kosovo and the region at the same time that they provide assistance to foster economic growth. The ICO plays a role in areas specified in the CSP such as transparent procedures for settling property claims and for a continued privatization process, as well

as maintaining the stability and quality of fiscal policy and the effort to determine Kosovo's share of Serbia's external debt and address the issue of property restitution. Strengthening the rule of law, which will be the primary objective of EULEX Kosovo, will be vital to creating a context in which Kosovo can attract investment and create employment.

### **Rethinking the history of the region in the interest of promoting cohesion**

The CSP assures that communities have appropriate control over primary and secondary education and the right to receive education in the official language of their choice, and requires a double majority in the Kosovo Assembly (including a majority of non-majority community representatives present and voting) for the law on education. Concerning the Kosovo Serb community, the CSP foresees the use of Serbian Ministry of Education curricula in schools in Kosovo Serb localities as well as municipal jurisdiction over the university in northern Mitrovica. In the event of objections to the content of the Serbian curricula by the Kosovo Ministry of Education, an independent commission is envisaged to consider the objection and appropriate action.

Through these provisions on education, the CSP assures that stakeholders are involved in determining how the subject of the history of Kosovo and its neighbors is presented to their children in the schools. There remains, however, the broader question of achieving a commonly accepted view of history, with an understanding by each of the perspective of other communities in areas where reaching a common view may take time. In the long run, this process will be important to building a multi-ethnic society.

### **The European perspective**

A central theme underlining these efforts as well as the contents of the CSP is putting Kosovo, as part of the Western Balkans, on the road towards European integration. This perspective, seen as vital to guarantee the long term stability of the region, was reiterated by the European Council in

Thessaloniki in 2003.

Indeed most of the standards elaborated in the CSP have been integrated in the European Partnership Action Plan. This Action Plan, agreed upon by the European Commission and the Kosovo government, seeks to set out standards to be achieved by Kosovo on its path towards European integration. The European Commission is using its financial and technical means to support Kosovo in this regard.

In addition, the European Union decided to double-hat the ICR as EU Special Representative, with the mandate of providing advice to the political process, coordinating the European family on the ground and giving local political guidance to the head of the EULEX mission.

### **Conclusion**

Kosovo has embarked on a new phase of its existence with the establishment of a sovereign and independent state and one which is built on principles contained in the CSP. The centrality of the CSP results not only from the political commitment of Kosovo authorities but also from the fact that this has been written into the country's Constitution and laws.

In view of the conflict of the previous decade and the persistence of nationalism in some segments of the population of the region, international oversight will be in place. The ICO will remain as long as necessary to support and oversee CSP implementation, thus providing assurance of the protection of rights of non-majority communities and all elements of the Ahtisaari Plan.

Economic growth in Kosovo, bolstered by the growth of strong institutions and the rule of law, will help nurture a forward-looking society in which the security and prosperity of coming generations is in the foreground and the clashes of conflicting nationalisms lose their appeal. The legal and institutional framework assured through the CSP and Kosovo's constitution will provide the context in which a multi-ethnic society can grow stronger. The development of a multi-ethnic society will depend not only on democratic institu-

tions, the rule of law and economic development, but in the development of mature attitudes in society and trust among communities, related in part to their view of the history they share.

In view of the challenges that remain, the strong support of the international community -- represented by the growing membership of the ISG --

will be an important complement to the commitment of Kosovo authorities and the engagement of its communities. Finally, the European perspective provides Kosovo and its neighbors in the region the vision of a future in which the aspirations of each community and individual will be fulfilled while the rights and security of all will be protected.



# Table Ronde / Round 3 :

## **Coopération régionale / Regional Cooperation**

### **Modérateur / Moderator :**

Piotr SMOLAR, *Journal Le Monde (Paris)*

### **Participants**

Jean-Christian CADY, *SCTIP (Paris)*

Philippe CHASSAGNE, *Géographe, Panthéon Sorbonne 1 (Paris)*

Georges-Marie CHENU, *Ancien Ambassadeur (Paris)*

Dusan GAMSER, *Economiste (Belgrade)*

Artan FUGA, *CNRS, Université de Tirana (Tirana)*

Vassilis MARAGOS, *Commission Européenne (Bruxelles)*

Alessandro ROTTA, *Stability Pact (Bruxelles)*



## La coopération policière interétatique

### **Jean-Christian Cady**

Ancien chef du pilier police et justice à la MINUK, Préfet, Chef du service de coopération internationale de police auprès du Ministère de l'Intérieur français, (Paris)

Sur le plan de la criminalité, le Kosovo a mauvaise réputation. Il l'a de façon intrinsèque, à cause de ses caractéristiques propres. Il l'a aussi parce qu'il est démonisé par ses voisins qui ont tendance à rejeter sur le Kosovo la responsabilité de la criminalité dont ils souffrent eux-mêmes. Les voisins, c'est-à-dire la Serbie, l'Albanie, le Monténégro, la Macédoine ne sont pas meilleurs. Les mafias en tout genre prospèrent, les trafics sont nombreux, la corruption de la police et de la magistrature est tout aussi grande. Il ne faut pas démoniser le Kosovo. Il ne faut pas en faire le bouc émissaire d'une criminalité qui se retrouve partout dans les Balkans, qui est endémique et cela depuis de très longues années, précédant très largement l'intervention internationale de 1999.

### **I Quelles sont les caractéristiques de la criminalité au Kosovo ?**

Quatre caractéristiques :

- Les liens très forts du domaine criminel avec le domaine politique et économique
- Elle n'est pas l'apanage d'une seule ethnicité.
- Elle couvre toutes les formes de trafic : traite des êtres humains, drogue, armes, immigration illégale.
- Elle est très difficile à combattre (corruption, faiblesse de la justice, menaces).

Reprenons ces points :

- La criminalité entretient des liens très forts avec le pouvoir économique et le pouvoir politique.

Elle est souvent le fait de clans, de familles dont un membre supervise des activités criminelles, un

autre fait de la politique et un troisième est à la tête d'activités économiques. On retrouve aussi au Kosovo le même phénomène que dans d'autres pays qui ont mené des guerres d'indépendance. Pour subvenir aux besoins de la guerre, les « combattants de la liberté » ont souvent racketté la population. La guerre terminée, le racket continue non pour la Cause, mais pour des fins privées. Le combattant de la liberté s'est transformé en criminel de droit commun. Ces liens entre pouvoir politique et groupes criminels, on les retrouve partout dans les Balkans et notamment en Serbie.

On l'a vu en Serbie, lors de l'assassinat du Premier Ministre serbe, M. Zoran Djindjic, en mars 2003.

- La criminalité n'est pas l'apanage d'une seule ethnicité.

Bien sûr, les observateurs internationaux ont tendance à stigmatiser les albanophones. Mais ils forment 90% de la population du Kosovo. Les autres composantes ethniques du Kosovo participent à la criminalité, proportionnellement à leur nombre. On pourrait même dire sans exagération que le seul domaine où la multiethnicité est une réussite est celui de la criminalité

Cette criminalité a des liens forts avec les communautés kosovares implantées à l'étranger notamment en Suisse, en Allemagne et en Grande-Bretagne. Nous avons très peu de communautés kosovares en France et, de manière générale, les statistiques de la criminalité française montrent peu d'interactions entre le monde balkanique et notre pays. En revanche, des flux financiers importants existent venus de la diaspora du Kosovo implantée aux USA ou en Europe occidentale. Une

des conséquences très visible de ces flux financiers est le boom de la construction à Pristina et d'autres villes du Kosovo et le développement incroyable du nombre de stations service qui font également restaurant et hôtel. Certains de ces hôtels sont des maisons de passe.

c. La criminalité au Kosovo couvre toutes les formes de trafics :

Le trafic d'armes a été une composante majeure dans les années qui ont précédé et suivi 1999. En l'absence de conflits armés, le trafic d'armes a diminué. Les armes venaient d'Albanie, du Monténégro et de Macédoine mais aussi de Serbie et étaient acheminées par divers moyens dans les zones montagneuses qui forment les frontières du Kosovo. Cela étant, le problème demeure car un très grand nombre de familles possèdent des armes de guerre. Les opérations de restitution volontaire organisées par la KFOR, ont été, dans l'ensemble, un échec.

Le trafic des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle est au Kosovo, comme dans le reste des Balkans, une composante importante de criminalité. Les réseaux albanophones ont acquis une redoutable spécialisation dans ce domaine.

Le trafic des stupéfiants aussi puisque le Kosovo est sur l'une des routes de la drogue venue d'Afghanistan et qui transite par les Balkans, en route vers l'Europe occidentale.

Enfin il ne faut pas oublier les vols de voitures, les trafics de cigarettes, la fraude documentaire, les contrefaçons et piratages de copyrights etc.

d. Ce tableau de la criminalité serait incomplet s'il ne comprenait les problèmes de migration irrégulière.

Pendant tout le mandat de l'ONU, il n'a pas été possible de mettre en place des visas pour entrer au Kosovo, le Kosovo n'étant pas un pays et faisant encore juridiquement partie de la république fédérale yougoslave. Le monde entier pouvait donc entrer au Kosovo sans visa préalable. La MINUK a mis en place des laissez passer qui

avaient l'allure de passeports, sans en être et qui étaient reconnus par un certain nombre de pays, dont le nôtre. Cela permettait les déplacements à l'étranger des Kosovars qui, autrement étaient totalement dépendants de la bonne (et en l'occurrence plutôt de la mauvaise) volonté serbe. Une bonne partie de la population du Kosovo, les jeunes en particulier, pense que son avenir n'est pas au Kosovo, mais à l'étranger. Les files d'attente sont très longues devant les consulats des pays occidentaux pour obtenir un visa. Ceux qui n'obtiennent pas de visa essaient de s'en fabriquer un. Les ateliers clandestins de production de faux visas ou de faux passeports sont nombreux et régulièrement démantelés.

Depuis 2004, le contrôle des frontières du Kosovo est fait par la police kosovare, le KPS, sous surveillance internationale toutefois, surveillance particulièrement étroite pour l'aéroport de Pristina qui a des liaisons aériennes quotidiennes avec de nombreuses capitales d'Europe centrale, notamment Vienne, Budapest et Ljubljana.

Il est donc urgent, maintenant que le Kosovo en a la capacité juridique, qu'il mette en place ses propres passeports et un système intégré de contrôle des entrées et des sorties de son territoire, système de contrôle qui a été initié par la MINUK. Si ce contrôle est faible ou mal assuré, le Kosovo risque de devenir un point d'entrée en Europe pour les immigrants illégaux venus d'autres parties du monde.

e. La criminalité est très difficile à combattre pour plusieurs raisons.

1. La loi du silence fait que personne n'est volontaire pour témoigner. Le témoin coopératif d'aujourd'hui est le témoin mort de demain. Avant le procès de Ramush Haradinaj, trois témoins ont été tués. Et de nombreux témoins sont venus à La Haye pour ne rien raconter.

2. La faiblesse de la justice. Alors que la police kosovare fait preuve d'une certaine efficacité, en revanche les magistrats sont faibles, lents, inefficaces et souvent corrompus. La MINUK a donné au Kosovo un nouveau code pénal et un nouveau

code de procédure pénale. Mais elle n'a pas réussi à créer une magistrature à la hauteur des défis.

3. La corruption, endémique dans les Balkans, est difficile à éradiquer. Non seulement à cause de la faiblesse des salaires de la fonction publique (mais ils sont au Kosovo du même ordre de grandeur qu'en Macédoine ou en Bulgarie), mais aussi à cause d'une tradition ancestrale venue de l'empire ottoman, de considérer l'action de l'administration comme un service rendu et le rémunérer comme tel.

**Deux points me paraissent devoir être soulignés en conclusion de cette présentation.**

Le premier est qu'en acceptant de succéder à l'ONU, l'Union européenne a pris un engagement de longue durée. Cette mission va peut-être durer 10 ou 15 ans. Nul ne peut le dire. Il faut mettre à profit cette durée pour réaliser, ou plutôt faire réaliser par le Kosovo, ce que la MINUK n'a pas eu le temps ou la capacité de faire. Cela est particulièrement urgent dans le domaine de la sécurité. Le respect de la loi et de l'ordre public

est la condition sine qua non du développement du Kosovo et notamment de la volonté internationale d'investir dans ce qui demeure la région la plus pauvre d'Europe.

Le second point est que la mission européenne est d'une nature différente de celle de l'ONU. La mission EULEX Kosovo ne doit pas devenir une MINUK bis et cela d'autant moins que la MINUK subsistera, tant que la résolution 1244 du Conseil de sécurité n'aura pas été modifiée. La question du statut est désormais réglée, même si l'indépendance n'est reconnue que par 38 États dans le monde et même si, au sein de l'UE, cinq États (l'Espagne, la Grèce, Chypre, la Slovaquie et la Roumanie) ne sont pas disposés à reconnaître cette indépendance. Le Kosovo est en quête de reconnaissance dans tous les sens du terme. Même si les États membres de l'Union n'ont pas une vue unanime sur le Kosovo, il est souhaitable maintenant que l'UE, pour laquelle c'est une tâche nouvelle, se dote à Bruxelles, des capacités d'impulsion et de contrôle analogues à celles dont le département des opérations de maintien de la paix dispose à l'ONU.

**Propositions :**

**1. Lutter contre les flux financiers irréguliers, l'argent sale.**

La MINUK a créé une unité d'investigation financière qui permet de contrôler les circuits financiers. Cette unité était constituée de spécialistes de la Guardia di Finanza italienne. Il faut maintenant que cette unité soit constituée de fonctionnaires du Kosovo, dûment formés et sous le contrôle de la mission européenne. Il faut aussi accroître ses pouvoirs en lui permettant non seulement de contrôler les flux en provenance de l'étranger (la diaspora) mais aussi les comptes bancaires des hommes politiques et des fonctionnaires. A cet égard il serait utile que le Kosovo applique les recommandations du GAFI qui est le groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, groupe créé en 1989 et rassemblant maintenant 38 pays. La vérification des comptes bancaires est la manière la plus efficace de lutter à la fois contre la corruption interne au Kosovo et le blanchiment d'argent sale venu de l'extérieur.

**2. Réformer profondément la magistrature**

L'une des difficultés pour établir l'état de droit au Kosovo est la médiocrité et le faible niveau de compétence des magistrats. C'est donc une action à long terme qu'il faut mener en créant une véritable école de la magistrature. L'institution existe, mais elle fonctionne par le biais de stages, de formations ad hoc, sans plan d'ensemble, formations faites souvent par des magistrats étrangers qui ne connaissent qu'imparfaitement le Kosovo et son système judiciaire. Il faut une scolarité avec un programme cohérent, peut-être même un internat, à l'image de ce qui se fait à l'école de police de Vushtri.

Il est souhaitable également de revoir la grille des salaires des magistrats pour les rendre moins corruptibles. L'inconvénient, comme dans toute hausse de salaires dans un secteur de la fonction publique, est de risquer de déclencher des revendications en chaîne, que le budget du Kosovo n'aurait pas les moyens de satisfaire.

### Propositions :

#### 3. Organiser un système de protection des témoins

Je l'ai déjà dit, le témoin coopératif d'aujourd'hui est souvent le témoin mort de demain. Il faut donc le protéger lui et sa famille. Deux systèmes sont concevables et ont été expérimentés ailleurs notamment en Italie. Ils ont également été expérimentés par la MINUK.

- L'un au sein du Kosovo en mettant le témoin et sa famille à l'abri, dans un lieu sûr (a safe house). Ce système, qui existe en Italie, présente deux inconvénients :
  - a. Le premier est que le témoin et sa famille ne peuvent pas sortir de ce «lieu sûr», sinon leur sécurité est en danger. C'est donc en fait un lieu où le témoin perd sa liberté de mouvement, une sorte de prison dorée. Très souvent le témoin ne supporte pas cet internement plus de quelques mois.
  - b. De plus ce système coûte cher à la collectivité (frais de fonctionnement de cette unité, prise en charge de la famille qui se trouve sans revenus).
- Le deuxième système est d'exfiltrer le témoin et sa famille vers l'étranger. Il reçoit une nouvelle identité et est pris en charge par le pays où il est transféré, en attendant qu'il trouve du travail et devienne autonome financièrement. L'inconvénient de ce système est que lui aussi coûte cher. Plusieurs années peuvent s'écouler avant que le témoin ne devienne financièrement autonome. De plus, il n'y a pas de pays volontaires pour accueillir les témoins. C'est le principal obstacle. En tout et pour tout la MINUK a mené deux opérations de ce type avec succès

#### 4. Créer une coopération policière entre le Kosovo et ses voisins

Des accords de coopération policière avaient été passés par la MINUK avec les voisins immédiats du Kosovo (Albanie, Macédoine). Des relations suivies avaient été établies entre la MINUK et la Serbie proprement dite. Ces accords doivent maintenant être renouvelés par le Kosovo indépendant.

L'obstacle est que les voisins du Kosovo n'ont pas confiance en lui. Des accords avaient été possibles avec la MINUK parce que c'est l'ONU. Avec un Kosovo indépendant, c'est une autre histoire. Des obstacles politiques relatifs notamment au fait que de nombreux pays des Balkans n'ont pas reconnu le nouvel État, s'ajoutent à la prévention traditionnelle de ces pays à l'égard du Kosovo. Ces accords ne présenteront pas de difficultés avec l'Albanie. Cela sera sans doute possible avec la Macédoine dès qu'aura été réglé le litige frontalier qui est difficile, même s'il ne porte que sur quelques centaines d'hectares. Ce sera plus problématique avec le Monténégro et, en l'état actuel des choses, cela ne sera pas possible avec la Serbie.

La coopération policière bilatérale est, sur le plan pratique, plus efficace que la coopération multilatérale. Pour autant, il ne faut pas négliger la coopération multilatérale. C'est dans la mesure où il sera bien intégré dans des institutions de coopération régionale policière que le Kosovo trouvera sa place dans les pays des Balkans où il compte peu d'amis. Le Kosovo doit maintenant devenir membre du SECI (South East European Cooperation Initiative) dont le siège est à Bucarest et qui regroupe les États des Balkans et la Turquie c'est-à-dire 12 membres et des observateurs soit 12 pays d'Europe, auxquels s'ajoutent les États Unis, le Canada et le Japon. Le Kosovo doit également devenir membre d'Interpol où la MINUK avait un statut d'observateur.

Vus du point de vue français, les résultats du SECI restent modestes. Il est assez efficace pour les vols de voitures, moins pour les affaires de proxénétisme et de drogue, et pas du tout pour les affaires de corruption et de blanchiment d'argent. Le problème que la France et d'autres pays occidentaux ont avec le SECI, est celui de la confidentialité des informations qui y transitent, certains États des Balkans étant considérés comme poreux. Cela étant, le SECI peut jouer un rôle utile de plateforme d'échanges d'informations dans la coopération de voisinage, pour les pays n'ayant pas les moyens d'entretenir un réseau d'officiers de liaison à l'étranger.



## La lutte contre les réseaux criminels : enjeu kosovar, balkanique et européen

**Philippe Chassagne**

Géographe, Panthéon-Sorbonne 1 (Paris)

### **Les réseaux criminels du Kosovo agissent au cœur du carrefour balkanique**

Les réseaux criminels du Kosovo sont insérés dans les réseaux transnationaux et transfrontaliers des Balkans (Bulgarie, Roumanie, Grèce, Albanie, ex-Yougoslavie). Ils entretiennent des liens avec d'autres réseaux albanophones (Balkans et diasporas) et les réseaux nationaux des pays voisins, liens permettant les trafics illicites dans la région. La position dominante des réseaux albanophones dans le trafic d'héroïne ne doit pas occulter sa dimension régionale et l'intervention des autres acteurs criminels balkaniques (1). Les principaux acteurs criminels de Serbie depuis les années 1990 (Zeljko Raznatovic «Arkan», le groupe de Zemun...) ont collaboré avec leurs homologues du Kosovo. Les stigmatisations sur les questions de criminalité sont liées aux contentieux et représentations réciproques entre groupes nationaux, mais dans les faits, les collaborations sont permanentes.

Cette situation révèle le paradoxe balkanique. L'héritage ottoman (des siècles de vie commune dans un même espace institutionnel et culturel) et la situation de carrefour des Balkans (renforcée par les anciennes routes régionales) sont facteurs d'unité et de liens régionaux. Mais ces éléments sont en contradiction avec le morcellement territorial démarré au XIXe siècle et réactivé au début des années 1990, ainsi qu'avec les multiples clivages internes, facteurs de différenciation. Le dynamisme des réseaux criminels est le produit de cette contradiction qui gêne les constructions

institutionnelles (inachèvement de État) et les relations officielles, et favorise les liens transnationaux et transfrontaliers informels.

Dans les Balkans, les pratiques criminelles contribuent à la formation de État, processus largement inconscient et contradictoire de conflits et de négociations entre des groupes sociaux (2). S'il semble a priori opposé à ces pratiques, État en est un acteur majeur, à multiples facettes, animé par des forces diverses, parfois concurrentes. Les réseaux criminels sont le produit du processus de formation de État, via l'implication d'éléments des appareils État, ou l'affirmation de forces politiques en quête de légitimité institutionnelle. Les réseaux criminels des Balkans forment aussi des mécanismes d'intégration de cet espace, au plan interne et par rapport aux espaces voisins.

### **Le trafic d'héroïne par les Balkans possède une dimension historique et géographique**

Le trafic d'héroïne, auquel participent les réseaux albanais du Kosovo depuis les années 1980, illustre les difficultés de la lutte contre la criminalité organisée dans les Balkans.

Une contrainte majeure est le poids des héritages historiques. Ce trafic est issu de la criminalisation au XXe siècle du commerce de l'opium, qui était légalement exporté au XIXe siècle par l'Empire ottoman vers les pays européens. Au XXe siècle, en particulier durant la guerre froide, ce trafic lucratif passant par les Balkans a été instrumen-

1. La position des réseaux albanophones s'explique par les liens anciens avec la Turquie, l'expansion des réseaux diasporiques et la répétition des crises politiques et économiques dans l'espace albanophone depuis 1989.

2. Voir notamment Bayart Jean-François, «Le crime transnational et la formation de État», dans *Politique africaine*, n° 93, mars 2004, pp. 93-104 ; et Tilly Charles, «La guerre et la construction de État en tant que crime organisé», dans *Politix, revue des sciences sociales du politique*, vol. 13, n° 49, 2000, pp. 97-122.

talisé par de nombreux États en fonction d'enjeux politiques et économiques (soutien de groupes violents, comme les Loups gris de Turquie, trafics d'armes, recherche de ressources financières...).

L'autre grande contrainte est la situation géographique, la centralité des Balkans par rapport aux flux illicites internationaux. L'héroïne provient aujourd'hui surtout d'Afghanistan (90 % de la production mondiale d'opium durant les dernières années, selon Interpol) (3). Les Balkans sont situés entre l'Afghanistan et les grands marchés de consommation (Union européenne), sur la voie principale du trafic vers l'Europe occidentale, en prolongement de la Turquie, principal lieu de passage (4). Selon Interpol, environ 75 % de l'héroïne destinée à l'Europe occidentale transitent par les routes des Balkans. La centralité des Balkans vaut aussi pour d'autres trafics (êtres humains, armes...). Dans les années 2000, la consommation d'héroïne s'est stabilisée en Europe occidentale mais a augmenté ailleurs. Ce trafic restera donc durablement une activité lucrative pour les réseaux criminels, et son passage par les Balkans continuera d'être une source de revenus et de pouvoir pour les réseaux locaux.

### **Caractéristiques spécifiques des réseaux criminels du Kosovo**

Les réseaux criminels au Kosovo se caractérisent par l'imbrication des intérêts, des liens et des interactions qui influent sur leur évolution.

Les réseaux albanais reposent, partiellement, sur les structures sociales, avec des groupements de plusieurs familles (la fratrie joue un rôle majeur). Certaines valeurs (solidarité familiale, respect de la parole donnée) renforcent la cohésion des liens et l'autorité du chef, et permettent d'établir des réseaux étendus (jusqu'au sein des diasporas) mais souples, ce qui réduit les risques en cas d'intervention policière. Le poids de ces groupements joue sur les rapports de force et les capacités des uns et des autres à se protéger (poursuites judiciaires, affrontements), mais au-

cun ne peut dominer l'ensemble du territoire kosovar. De plus, les groupements familiaux ne sont pas immuables.

Car ces réseaux criminels peuvent aussi être clivés selon les affiliations politiques, les relations et les influences des territoires voisins, et les localités d'origine. Il existe ainsi des clivages entre la Drenica et le Dukagjin (Metohija), ou à l'intérieur même de cette dernière région, entre les localités de Pec et de Decani. Informels et fluides, ces réseaux s'insèrent dans des configurations sociales, économiques et politiques faisant intervenir des acteurs locaux et aussi extérieurs, des Balkans (Albanie, Serbie...) ou d'ailleurs (Allemagne, États-Unis...). Certains réseaux ont des ramifications et des partenaires dans d'autres territoires de la région.

A ce cadre relationnel se sont ajoutés les effets du conflit entre les Albanais et le pouvoir central serbe de Belgrade (1998-1999). Certains réseaux criminels sont issus de franges et de soutiens de l'ex-Armée de libération du Kosovo (UCK) (5). D'autres s'étaient développés dans les années 1990, en relation avec des membres du parti de la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) et avec des éléments de l'appareil sécuritaire de Belgrade. Ces réseaux n'ont pas disparu après l'affirmation de l'UCK. Concernant ces liens des réseaux criminels avec la LDK et l'UCK, des recompositions se sont effectuées et de nouvelles formations politiques sont apparues dans les années 2000, rendant la situation plus complexe.

Les activités économiques au Kosovo, licites ou illicites, sont soumises à des réseaux d'influence. Les trafiquants locaux doivent avoir des «protections». Les acteurs couvrant ces trafics peuvent avoir été liés à l'UCK, à la LDK, à des réseaux criminels voisins (Albanie, Serbie, Monténégro, Macédoine) et à des éléments des services de sécurité de ces pays.

---

3. Depuis 2002, la production a explosé en Afghanistan, passant de 3400 t (2002) à 8200 t en 2007.

4. Histoire et géographie se combinèrent dans les Balkans au tournant des années 1980-1990. Les crises politiques et économiques du post-communisme eurent lieu alors que la production afghane passait en quelques années de plusieurs centaines à plus de 2000 tonnes d'opium par an, causant l'accroissement du trafic par les Balkans.

5. Mais l'UCK connut durablement des rivalités internes, qui se sont prolongées au plan politique après la guerre.

### **Comment améliorer la lutte contre la criminalité régionale ?**

La lutte contre le crime organisé dans les Balkans doit être articulée selon trois échelles géographiques (locale, régionale et internationale).

Au niveau local, la capacité des États à contrôler leur territoire et à fonctionner selon l'état de droit doit être renforcée. Cette évolution implique le contrôle, la transparence et la professionnalisation du fonctionnement des services de sécurité et de l'institution judiciaire, ainsi que leur dépolitisation. Cela passe aussi par un effort durable d'assainissement de la vie politique (financement des partis, réduction du clientélisme au bénéfice de l'intérêt général, culture de l'alternance...). État ne doit plus être perçu comme un mode d'accès au pouvoir, à des privilèges et à des ressources prélevées arbitrairement. Il doit devenir politiquement neutre, œuvrer pour l'intérêt général et garantir des services publics pour renforcer et étendre son contrôle du territoire, jusqu'aux espaces périphériques vis-à-vis du centre. Ainsi au Kosovo, des régions à l'identité et à l'histoire particulières, comme le Dukagjin (Pec-Decani-Djakovica), nécessitent des efforts accrus en matière de développement.

État et société étant étroitement liés et en interaction, l'Union européenne doit promouvoir davantage la stabilisation de la démocratie et le développement de la société civile. En plus de l'indispensable développement économique, la liberté de la presse, la protection des journalistes, l'éducation et l'essor de la société civile peuvent contribuer à réduire le consensus social autour de certaines activités ou de certaines personnes, et les attitudes d'indifférence ou de résignation vis-à-vis de la criminalité.

Au niveau régional, la coopération entre États doit être améliorée. La coopération régionale des réseaux criminels est pleinement opérationnelle, et depuis longtemps. Il existe localement et régionalement un niveau élevé d'interconnaissance, des liens multiples et de nombreuses situations de proximité et d'interdépendance. Le fait que les réseaux criminels rassemblent dans chaque pays,

les milieux politiques, institutionnels, économiques et la pègre, freine le développement de la coopération institutionnelle, interétatique (par exemple pour la gestion des frontières communes). Ce frein s'ajoute à ceux générés par les contentieux politiques et/ou territoriaux entre États, y compris dans le cas du Kosovo. La Croatie, la Bulgarie et l'Albanie ont reconnu l'indépendance du Kosovo. La Serbie s'y oppose et d'autres États n'ont pas, jusqu'à présent, reconnu cette indépendance (Roumanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Grèce). Pour les informations sensibles, il existe un déficit de communication entre les États, susceptible d'être aggravé par la question du Kosovo. Une meilleure coopération doit passer par la rationalisation et la coordination des organismes et instruments régionaux. Le Processus de coopération en Europe du Sud-Est (SEEC) pourrait en prendre l'initiative. Le Centre régional pour la lutte contre la criminalité transfrontalière de l'Initiative de la coopération de l'Europe du Sud-Est (SECI) pourrait prendre la direction des opérations.

Les écarts de développement économique et les différences de statut vis-à-vis de l'Union européenne (membre, candidat, candidat potentiel) entre les pays de la région favorisent certaines activités illicites. La Grèce (membre depuis 1981) et la Slovénie (depuis 2004) disposent d'un niveau de développement plus avancé que leurs voisins. La Bulgarie et la Roumanie (2007) connaissent encore de sérieuses difficultés en matière de corruption et de crime organisé. La Croatie et la Macédoine sont candidats mais se trouvent dans des situations bien différentes. La Bosnie-Herzégovine, l'Albanie, la Serbie et le Monténégro ne le sont pas encore. L'Union européenne, qui vise à terme l'intégration de l'ensemble de la région, doit veiller à ne pas accentuer les différences d'un territoire à l'autre, pour limiter les opportunités d'activités illicites fondées sur ces écarts de situation (développement économique, barrières douanières, politique des visas...). Elle doit articuler et faire converger les politiques d'assistance et de coopération dans les Balkans occidentaux avec celles menées vis-à-vis des nouveaux membres, pour atténuer et non pas accentuer les différences.

Au niveau international, la coopération des États balkaniques avec leurs voisins, avec l'Union européenne et avec les organismes et instruments internationaux, doit être rationalisée, coordonnée et intensifiée. Il existe là encore un déficit de communication et une trop grande compartimentation entre les États de la région, ceux de l'Union européenne et les organismes internationaux concernés (Interpol, Organisation mondiale des douanes – OMD, Stability Pact Initiative against Organized Crime – SPOC...). En outre, certains membres de l'Union européenne sont réticents pour développer leurs relations avec les pays de la région, alors que les rapprochements doivent être approfondis. Les pays régionaux doivent se doter de moyens de protection des données échangées, pour élever le niveau de confiance en matière de coopération internationale policière et judiciaire.

### **Le rôle de l'Union européenne**

Ces différentes évolutions prendront du temps et nécessiteront de l'attention, de la compréhension et de la constance. Les facteurs politiques, notamment la volonté politique, y tiendront une place déterminante. L'Union européenne doit en être l'acteur central.

L'articulation des trois échelles évoquées est délicate. Par exemple, comment promouvoir la coopération régionale et avec les pays extérieurs, alors que plusieurs États des Balkans rencontrent d'importantes difficultés internes (poids du politique dans les services de sécurité, dysfonctionnements judiciaires, périphéries mal intégrées) ? L'importance de la coopération régionale est mise en avant par l'Union européenne. Pourtant, le développement des relations bilatérales des États de la région avec ceux de l'Union, et avec l'Union elle-même (jumelages et partenariats entre membres et candidats ou futurs candidats, réformes appuyées par l'Union), pourrait aider chaque État de la région à faire suffisamment de progrès au plan interne pour développer ensuite plus efficacement la coopération avec ses voisins régionaux. Cette voie améliorerait aussi les conditions de la coopération internationale (entre pays

membres de l'Union et candidats balkaniques).

Il est nécessaire de développer certaines institutions européennes (Europol, Eurojust, European Anti-Fraud Office – OLAF) mais aussi de rationaliser et de coordonner leur fonctionnement, pour améliorer la souplesse et la réactivité du système institutionnel dans son ensemble, depuis la Commission et ses délégations locales, jusqu'aux missions déployées sur le terrain. Une telle rationalisation implique aussi un investissement à plus long terme des personnels et des projets européens dans les Balkans.

L'observation de la Mission d'assistance policière de la Communauté européenne en Albanie (PAMECA) met en lumière le potentiel de progression de l'action européenne. La mission fut mise en place en décembre 2002, supervisée par l'Espagne jusqu'en décembre 2004, puis par l'Allemagne jusqu'en décembre 2007 (PAMECA II). Depuis mai 2008, c'est le Royaume Uni qui la dirige, pour une durée de trois ans (PAMECA III). En décembre 2007, PAMECA II publia un rapport final d'activité avec une synthèse sur les leçons apprises et l'expérience acquise, vis-à-vis des bénéficiaires (la police albanaise), des aspects internes de la mission, et de la délégation de la Commission européenne à Tirana (6).

Parmi les difficultés relevant du ministère de l'Intérieur et de la police d'Albanie, le rapport pointait notamment les rotations fréquentes et injustifiées du personnel et des responsables policiers, en particulier après les échéances électorales et les changements de direction au ministère ; les interférences du pouvoir politique et l'influence des affiliations politiques lors des transferts, des promotions et des renvois ; le manque de délégation et de transparence dans les processus de décision, concentrés entre les mains du ministre et du Directeur général de la police.

Concernant la mission PAMECA, le rapport insistait notamment sur la nécessité d'avoir une réflexion stratégique et une approche durable, pour que les bénéficiaires puissent s'approprier les méthodes et les pratiques mises en place ; sur le

---

6. Police Assistance Mission of the European Community to Albania, *PAMECA II Final Report 2004 – 2007*, 10 décembre 2007, pp. 47-50.

besoin de professionnels expérimentés et mobilisés pour des longues durées ; sur l'importance de la proximité avec les services institutionnels locaux pour développer des relations de confiance ; sur le principe de conditionnalité vis-à-vis des bénéficiaires, notamment sur la garantie que le personnel formé ne sera pas muté brusquement durant la mission ; sur la nécessité d'une coopération étroite et d'une coordination avec les autres organisations internationales.

Au sujet de la délégation européenne à Tirana, étaient notamment mentionnés les changements trop fréquents au poste de «coordinateur du projet » ; et une interrogation sur la finalité de ce type de missions européennes, qui devraient être conçues pour fonctionner sur le long terme (au-delà des trois ans prévus pour chaque mandat), la construction d'une capacité institutionnelle et opérationnelle étant un processus de longue durée.

Les missions européennes de police (PAMECA, MPUE en Bosnie-Herzégovine, EULEX au Kosovo), bien que dotées de compétences différentes, constituent un outil majeur pour les réformes locales, la coopération régionale et les liens de confiance pour accroître la coopération avec les pays de l'Union européenne. Mais les interrogations posées par PAMECA mettent en lumière l'importance fondamentale de la liaison et de l'articulation entre d'un côté, l'action et l'évaluation de la situation locale menées par ces missions, et

de l'autre, le discours et la politique de l'Union européenne envers les pays balkaniques. Il serait aussi utile de promouvoir et d'intensifier les coopérations et les échanges d'expérience entre ces missions pour capitaliser davantage sur le savoir-faire acquis progressivement, sur des terrains différents mais néanmoins comparables en de nombreux points.

L'objectif de ces missions étant l'appropriation et la prise en charge par les institutions locales des méthodes et des pratiques déployées, leurs mandats (et ceux de leur personnel) d'une durée relativement courte, gênent la continuité et l'efficacité de l'action entreprise. A défaut de rallonger la durée des mandats, dans un cas comme celui de PAMECA en Albanie, l'Union européenne devrait améliorer les conditions de la transition d'une mission à l'autre, en favorisant les échanges d'expérience et la communication entre anciens et nouveaux personnels (7). Alors que les personnels européens des missions sont régulièrement renouvelés, les responsables politiques et institutionnels locaux acquièrent une expérience de la collaboration et de la communication avec ces missions, mais aussi la capacité de maîtriser cette collaboration pour pouvoir éventuellement l'utiliser à leur avantage.

La mission EULEX au Kosovo devra nécessairement s'inscrire dans un projet à long terme, même si son organisation formelle est amenée à évoluer au fil des années.

---

7. Fin mai 2008, après le démarrage officiel de PAMECA III, le site Internet de la mission ([www.pameca.org.al](http://www.pameca.org.al)) était en (re) construction, et il était devenu impossible de lire les rapports établis par la mission PAMECA II.

<b>Propositions :</b>			
<b>1. Développer les relations bilatérales entre pays de l'Union européenne et pays des Balkans</b>			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. augmenter le niveau de confiance entre services étatiques</li> <li>b. faire avancer les évolutions et les réformes internes</li> <li>c. préparer les conditions d'une meilleure coopération régionale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. réticences de certains pays de l'UE</li> <li>b. insuffisance de la protection des données échangées</li> <li>c. cultures administratives différentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. programmes de jumelages et de partenariats dans le cadre de l'UE</li> <li>b. ancienneté des expériences de coopération entre certains pays</li> <li>c. visibilité plus grande de l'intérêt de chaque parti à coopérer en bilatéral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. fuite des informations sensibles</li> <li>b. différenciation entre les pays selon les progrès réalisés</li> <li>c. concurrence entre pays de l'UE / hiatus quant à l'objectif final de la coopération bilatérale</li> </ul>
<b>2. Contribuer à faire évoluer la perception de l'État par la société dans la région</b>			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. renforcer la légitimité de l'État et l'état de droit dans chaque pays</li> <li>b. réduire les enjeux et les tensions liés aux luttes politiques</li> <li>c. faire reculer les nationalismes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. processus long et coûteux</li> <li>b. persistance du personnel corrompu de l'ère précédente</li> <li>c. influences politiques pesantes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. changement des mentalités imposé par le processus d'adhésion à l'UE</li> <li>b. présence sur place des missions de l'UE pour stimuler le processus</li> <li>c. associer les sociétés au processus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. imbrication des milieux politiques, institutionnels, économiques et criminels</li> <li>b. reconfiguration et adaptation des réseaux criminels</li> <li>c. mouvements centrifuges face à la nouvelle affirmation étatique</li> </ul>
<b>3. Rationaliser et développer la coopération régionale et internationale</b>			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. disposer des mêmes armes que les réseaux criminels pour la lutte</li> <li>b. combattre les réseaux à l'échelle spatiale où ils agissent</li> <li>c. augmenter la capacité d'analyse et d'anticipation des activités criminelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. contentieux politiques et/ou territoriaux interétatiques</li> <li>b. différences de développement, et de statuts vis-à-vis de l'UE</li> <li>c. difficulté à supprimer ou mutualiser ce qui existe déjà</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. initiative régionale possible de la part du SEECP</li> <li>b. développement opérationnel pris en charge par le SECI</li> <li>c. instruments régionaux et internationaux déjà en place, utilisation à optimiser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. persistance durable des trafics par le carrefour des Balkans</li> <li>b. fuite des informations sensibles</li> <li>c. lutte contreproductive pour le leadership entre l'UE et les États-unis</li> </ul>
<b>4. Renforcer la cohérence et l'articulation des politiques, des programmes et des instruments de l'UE</b>			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. rendre l'UE plus cohérente, plus réactive et plus efficace</li> <li>b. intervenir sur les trois niveaux en même temps : local, régional, international</li> <li>c. développer une stratégie globale sur le long terme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. difficulté à supprimer ou mutualiser ce qui existe déjà</li> <li>b. lourdeurs administratives, compartimentation, rotation des personnels</li> <li>c. durée trop courte des mandats (missions et personnels)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. institutions et instruments déjà en place, utilisation à optimiser</li> <li>b. exploiter plus efficacement l'action des missions européennes (échanges d'expérience, coopérations)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. désaccords entre pays membres de l'UE</li> <li>b. hiatus entre la Commission européenne et le Conseil européen (gouvernements)</li> <li>c. dilution des responsabilités et des rôles</li> </ul>



## Kosovo and Regional Co-operation in South Eastern Europe, from the Stability Pact, to the Regional Co-operation Council

**Alessandro Rotta**

Political advisor for the Stability Pact (Brussels)

The main mandate of the Stability Pact for South Eastern Europe since its launch in 1999 has been to oversee and stimulate regional co-operation among South Eastern European countries.

This contribution focuses on the involvement of Kosovo in regional co-operation in the framework of the Stability Pact activities, and on how regional co-operation helped to support the transformation and institution-building processes in Kosovo. Furthermore it explores the questions of whether involvement in the Stability Pact helped the regional integration of Kosovo and supported its European path, and, finally, if it was instrumental to ease political tensions around the Kosovo issues bringing the two sides, Pristina and Belgrade, any closer.

On the basis of this analysis, this paper will investigate how Kosovo, in its new shape, could continue to participate in regional co-operation processes under the aegis of the Regional Co-operation Council (RCC), the Stability Pact successor, and how regional co-operation could help to anchor Kosovo to its European future.

To start with, the issue of the status of Kosovo did not fall within the Stability Pact's mandate, and it was consequently always very clear that the Stability Pact was not the right venue to discuss the future of Kosovo, as different actors in different phases were entitled to deal with this issue, from the United Nations to the Contact Group, to, more recently, the so called Troika (composed by the US, the EU and Russia) and again the UN.

However, the Stability Pact insisted on having Kosovo, represented by both UNMIK according to UN Security Council Resolution 1244, and its Pro-

visional Institutions of Self Government, around the table in almost all initiatives, thus managing to integrate Kosovo, again represented by both UN and self government institutions, fully into virtually all regional processes under the Stability Pact. This was possible thanks to a very pragmatic arrangement agreed by both FRY/Serbian and international/local authorities in Kosovo according to which UNMIK/Kosovo could become part of several agreements, treaties and Memoranda of Understanding (MoU) brokered by the Stability Pact under the formula UNMIK/Kosovo and provided that such agreements or treaties did not touch upon the very issue of the status.

So, for example, UNMIK/Kosovo is today a party of the Central European Free Trade Agreement, which created a single free trade area in SEE, and is also a signatory of the Energy Community Treaty between SEE and the EU, which creates a common energy market between the two parties. These are just two examples, but UNMIK/Kosovo also takes part to most of SP initiatives and processes, covering issues as diverse as co-operation among parliaments, on education and building human capital issues, on social cohesion, housing policies, investment promotion and anticorruption strategies, fight against organised crime, disaster prevention- and the list goes on.

In each of these fields UNMIK/Kosovo participated in the elaboration of shared strategies, common positions and binding documents together with other countries of the region, supported the work of relevant Secretariats and task forces, and, as said, signed MoUs and agreements. At all official meetings and venues, UNMIK representatives used to speak first and then immediately pass the floor to PISG representatives.

Why was this important? What are the strengths, to go back to your scheme, of Kosovo past (and current) involvement in regional co-operation?

The integration of Kosovo in regional co-operation activities, and the involvement of PISG, made it possible to ensure the implementation of such initiatives in Kosovo, and to avoid that Kosovo became a black hole on the map of South Eastern Europe, to the benefit of the initiatives, and of their consistency in terms of geographical coverage, and then, to the benefit of regional co-operation itself and of the region as a whole.

On the other hand, via the SP, Kosovo has been connected to an active grid of regional co-operation networks. Regional co-operation was a way for Kosovo to “stay tuned” to the rest of the region, to participate in many international fora and networks, such as CEFTA, the Energy Community Treaty, and to enjoy the benefits associated with them.

Furthermore, Kosovo could compare its own standards of governance with other countries, through peer review mechanisms and constant exchange, and enjoy meaningful transfers of competences and knowledge, as SP initiatives gathered regional and international actors, fine-tuning the most advanced strategies at the international level to conditions in the region, so this was a way for Kosovo to raise its standards in several fields and to train for European integration. It must be noted that regional co-operation, not only for Kosovo but also for all countries of the region, is a precondition and a training ground for European integration.

The weakness of this first proposition is that regional co-operation and participation in SP activities did not bring the two parties, Belgrade and Pristina, any closer and so in this sense did not make a negotiated solution on the future of Kosovo any easier. As stated earlier, this was never expected to be discussed within the SP context, and the SP was not supposed to find a solution to this question, to the contrary, SP initiatives could work and Kosovo could be part of them on the condition that the issue of the final statute was not touched upon.

However, while in general, in the SP experience, co-operation on concrete and practical issues was also an instrument to create better political understanding and to overcome bilateral disputes, this was not the case of Kosovo, where co-operation between the two parties in a wider and multilateral scheme did not bring them closer.

Another weakness in the past, and if you want a threat for future developments, has been the often considerable turnover of staff in public administration following elections and political changes. This is a common feature in all SEE countries, but has been a particularly delicate problem in Kosovo, leading to loss of valuable institutional memory and technical knowledge.

The opportunities embedded in past and future regional co-operation schemes are manifold and are related to the practical benefits associated with such processes. Under CEFTA, for example, Kosovo is part of a large, single trade area that makes possible to import without duties raw materials and to export finished products, which makes Kosovo a more attractive place for investors, with a liberalised trade regime in line with EU and WTO rules, and all this is good both for international investors and local economic actors, such as SMEs.

The same can be said about Kosovo participation in the ECT, which makes it part of the EU energy market, increases security of supplies and makes it possible for Kosovo to think of exporting energy in the future, if and when for example (in a very long term prospect) the new Kosovo C power plant will actually be built and start operating.

Once mentioning the concrete benefits, however, a note of caution shall be put forward concerning another weakness, and future threat, which is the poor administrative capacity of PISG, which, together with the emphasis on status issue and the consequent distraction of resources from implementation of concrete reforms, somehow limited the benefits of regional co-operation.

Always in terms of opportunities, more in general regional co-operation initiatives, from trade to energy to anticorruption strategies and invest-

ment policies, provide a wide umbrella making it more difficult for any relevant actor to devise and apply measures aimed at isolating any other partner, and shielding than Kosovo from possible consequences of such an attitude.

Serbia, while challenging the declaration of independence of Kosovo and having strongly reacted diplomatically against those countries that recognized it, also in the region, has nevertheless restated its interest in participating in regional co-operation activities and schemes.

At the last and final Regional Table meeting of the Stability Pact, and at the first meeting of the RCC, in Sofia, on 27 February 2008, the delicate question of how Kosovo had to be represented was handled pragmatically, both parties were given the opportunity of expressing their point of view while all regional and international partners – irrespectively of their position on the issue- acted constructively and responsibly.

This said, however, the major threat comes from the evolution of the regional and international scenario in the next months, in the tensions surrounding the completion of Kosovo's path to independence and Serbia's reactions to it.

As reported, so far regional co-operation initiatives did not suffer from this controversy. However, Kosovo participation in all regional networks is still linked to Kosovo accepting to be represented and appear under the label UNMIK/Kosovo, and this will be the case until UNSCR 1244 will remain in place as the main legal international framework concerning Kosovo.

Summing up, and looking to the near and less near future, regional co-operation can have several beneficial effects in improving regional stability by strengthening ties of Kosovo with the region and possibly-theoretically- defusing political tensions in a wider and multilateral framework and focusing on practical issues. However, such benefits have not in the past been sufficiently powerful to influence the overall political situation in Kosovo-and probably couldn't.

Today there is a risk that a widening of the confrontation on Kosovo, and the fracture between Belgrade and Pristina, could have a negative effect on regional co-operation processes, which would become hostage of this dispute.

The more relevant development here is the shifting of responsibilities on regionally co-operation into regional hands. The internationally led Stability Pact handed over to the regionally owned Regional Co-operation Council, a new body led by a Secretary General chosen by the region, Hido Biscevic, a Croat, with a Secretariat based in Sarajevo, mainly staffed from people from the region, partially funded by SEE countries.

Similarly to the SP, the RCC will not also deal directly with the most political aspects of the issue of Kosovo and will not be the right venue for this. However, it will have first to mirror the pragmatic approach adopted by the SP, and first preserve the gains and benefits of regional co-operation against centrifugal tendencies stemming from the Kosovo issue, then possibly use regional co-operation and the RCC themselves as instruments to ease political tensions and improve the chances of mutual understanding between Serbia and Kosovo.

So far, such pragmatic approach has been adopted, both parties have been given the opportunity to express their point of view and all partners acted responsibly- all this while Kosovo continued to accept the UNMIK/Kosovo label. So developments from May 11 (elections in Serbia) to 14 June (the adoption of the constitution of Kosovo and the redefinition of the international presence) and afterwards are quite unpredictable, but regional co-operation, the RCC and all initiatives under its aegis face then the same dilemma and uncertainty of all other international actors facing the issue and currently operating in the context of Kosovo.

Regional ownership presents strengths, as it is SEE countries themselves which have the primacy of action, and these would involve a more responsible acting by them which could reflect in a

more balanced approach to the Kosovo issue and again, in an easing of tension.

At the same time there is a possible weakness deriving from what we could define the ownership dilemma, and which we might formulate in the following way: can actually SEE countries cope without an external "godfather" and address their own issues without a third party stepping in and taking painful decisions or breaking stalemates and impasses? The ability of the SP to produce a breakthrough in negotiating agreements and political platforms, and in exercising pressure on SEE governments was also due to its being a third party to countries on the region, and on the SP Special Co-ordinator being an outsider and a figure respected both in the region and internationally, perceived as neutral and influential at the same time. The Secretary General, as directly appointed and reporting to the region is more a *primus inter pares*, and will probably have to make additional efforts to exert influence and to command respect among regional partners. In more general terms, an effective regional ownership will need a more pronounced self-confidence and awareness of SEE as a region and of SEECOP

as the political platform of regional co-operation.

Also in the future, concrete opportunities, as in the past with the Stability Pact, are represented by practical benefits embedded in regional co-operation processes and advancement on the EU integration path. The RCC will provide a useful tool to enhance EU integration chances of Kosovo due to mainly two factors: on the one hand the involvement and commitment of the EU institutions and on the European Commission in particular in the RCC. On the other hand, as the membership of the RCC includes countries from the region, which are already EU members, beside candidates and potential candidates, and Kosovo can certainly benefit from their experience as these are mostly more advanced in adopting the EU *acquis*.

A related threat is a possible slowdown and/or weakening of the EU accession prospects of the Western Balkans in general and also of Kosovo, which in turn would have negative reflections on regional co-operation and of its desirability for SEE countries.

<b>Propositions :</b>			
1. Kosovo was integrated into virtually all regional networks and co-operation processes under the framework of the Stability Pact and this was beneficial both for Kosovo and regional co-operation			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Kosovo did not become a black map on the map of SEE regional co-operation</li> <li>b. Regional co-operation initiatives could spread their scope of action to Kosovo</li> <li>c. Kosovo could stay tuned to the region and enhance its integration</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Involvement in regional co-operation of both Belgrade and Pristina did not soften their position on the future settlement</li> <li>b. considerable turnover of staff in public administration following elections and political changes led to loss of knowledge capital and prevented the full enjoyment of some of the benefits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Practical benefits associated with regional co-operation (inclusion in CEFTA, ECT, etc.)</li> <li>b. Advancement on EU integration path</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Evolution of the internal/international situation</li> <li>b. Poor administrative capacity</li> </ul>
2. Involvement in regional co-operation under the aegis of the Regional Co-operation Council and regional ownership of co-operation processes will continue to bring benefits to Kosovo in the next and distant future			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. ownership means responsibility a more balanced approach to the Kosovo issue</li> <li>b. RCC Continuing the pragmatic approach of the SP</li> <li>c. Possible easing of tensions in a multilateral regional setting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Ownership dilemma</li> <li>b. RCC will not tackle the issue of the future of Kosovo directly</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Concrete benefits</li> <li>b. Advancement on EU integration path based on exploiting RCC membership to this aim</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Widening of Belgrade-Pristina divide</li> <li>b. Stalemate of the redefinition of the international presence</li> <li>c. Slowdown of EU accession process for all the Balkans</li> </ul>



## The economic cooperation

**Dusan Gamser**

Economist and member of the Liberal Party of Serbia (Belgrade)

In early 1990's, when the former SFR Yugoslavia fell apart, neither the new political elites nor the ordinary folks in most of the post-Yugoslav countries had a clear idea of the future of their countries or the whole region in the changed international circumstances. With the increased interest of the EU for attracting these countries into its mainstreams on one, and the increased willingness in these countries to follow the path of EU integration on the other hand, chances are there for an increasingly hopeful future for citizens of Western Balkans.

A perspective of an eventual becoming a full member of the European Union is among the leading driving forces for economic reforms and political transition in each and every country of the region. Without such a perspective, much of the hope for future would be lost, and the whole region would probably once again sink into the chaos of inter-ethnic conflicts. It is a responsibility of the EU not to shut the door for these countries, but to provide clear roadmaps, whereupon their fulfillment of the criteria, hence becoming fit for EU membership, would determine the speed of their accession. It is a responsibility of the political elites in Western Balkans countries to answer the demands of the citizens and provide for clear and realistic policies - free of either pessimism or false hopes - which would do all it takes to be done to bring the region to the doorsteps of the EU.

In all Western Balkans countries, citizens have been Euro-optimistic. They see their future within the EU. For instance, in Serbia, opinion poll surveys after 2000 have been showing that between two thirds and three quarters of the citizens were in favor of Serbia becoming a full member of the

EU. Before the recent events in Kosovo (declaration of independence), the support for EU was 70%. After that, following serious rows between the EU and a part of the current Serbian Government, it fell, but still has been over 60%. In spite of the anti-propaganda, spread by nationalist politicians during the last election campaign, the signature to the Stabilization and Association Agreement with the EU has been supported by as many as 66% of the Serbia's citizens.

All countries of the Western Balkans have started their transition from the monopolistic to the democratic political system, as well as from the dirigistic to the market economy. New countries that emerged after the collapse of the SFRY had a good starting point, because the kind of communist system they experienced before the fall of the Berlin Wall had more elements of market economy than the one in the Soviet-block countries.

But local political specialties in the region also had their negative aspects. Collectivist mentality, illusion that factories were owned by the workers, expectations that state, or some other collectivity, should solve each and every individual's problems - all have had a devastating effect on the attempts by the reformist-oriented politicians to speed up the transition and introduce market economy principles.

Heritage of wars, of the nationalist dictatorship of Slobodan Milosevic and of the UN embargo, has also been disastrous. Many production facilities are nowadays outdated, as well as the skills of those who ran or managed them. Working habits and working ethics are hard to be regained.

In some countries, particularly in Serbia, there is no consensus within the political elite about the EU perspective of the country. Some big political parties have been covertly or openly anti-EU. Although everyone pays a lip service to the rule of law, many politicians or businesspeople fear it. Along them, ordinary people are often led to believe that "impersonal rules have been inhuman", thus hesitating to abandon tribalism and reject corruption.

Experience of Greece, Cyprus, Bulgaria and Romania has been positively viewed in Serbia. Changes that these countries experienced on their way to EU, or beyond accession, have had a positive impact on the Euro-optimists vs. Euro-skeptics debate in Serbia. It was in particular the Thessaloniki EU-Western Balkans Summit as of 2003, and its Declaration, that boosted hopes in the countries of the region that they would eventually be able to enjoy the fruit of the European integration process.

But, on the other hand, the occasional debates within EU about the alleged lack of "absorption capacity" of the EU or about "enlargement fatigue" have a negative impact on the endeavor of Western Balkanians. They lit up fears that EU allegedly did not want WB countries as eventual equal partners. In reality, due to the geographic position of the region, an accession of Western Balkans into EU should rather be called "a consolidation" than "an enlargement" of the EU.

Anti-globalism and Euro-skepticism, even though having had different forms or motives within the EU than outside it, anyway around provided additional fuel for nationalists in Western Balkans.

But, to become full members of the EU, WB countries must learn to mutually cooperate - politically, as good neighbors, as well as economically, simulating what would, in future, be their participation in the single European market. Some structures of free trade have been already built in the region - in 2006, a number of bilateral free trade agreements between individual WB countries (and Moldova besides) were replaced by a comprehensive agreement CEFTA, that is ex-

pected to optimize economic performance of all countries of the WB, to attract foreign investors to the region and hopefully also to add to the political stabilization.

Economic ties inherited from the pre-independence times, if properly renewed and used, have also been an asset for the economic and political future of the region. It was not only communist apparatchiks who cooperated across WB borders before 1990, neither it was only organized criminals who did so after 1990. There were also lots of decent businesspeople, now being eager to have border controls eased, old partnerships renewed and fresh ones established.

The influence of ethno-nationalist or other populist politicians in the region has been its major weakness. In Serbia, for instance, nationalists constantly undermine all attempts for not only political or cultural, but also for economic reconciliation with neighbors. Through their political activities, but also via popular folk culture or tabloid press, they spread tribalism, isolationism and even outright xenophobia, along with the Euro-skepticism.

Reconciliation after the wars of 1990's was slow and shallow. School textbooks, as well as mass media, have still been full of the same or similar prejudice that once upon a time led to inter-ethnic conflicts. Other ethnicities are still not perceived as equal, nor their members as likewise humans, nor their political aspirations as a legitimate ground for a political process. There've been attempts by many NGOs to change that, but abundant results are yet to be expected.

On the other hand, an example of Franco-German relations in the post-WW2 period is not promoted enough in order to enhance a similar reconciliation in the Western Balkans. Building a common future on the basis of free trade, common economic interests - followed by cultural cooperation, mutual study of languages and an increased sharing of similar values - would be an ideal role model for Balkans. Worldwide economic globalization also offers a way out - if the countries based on very much diversified cultures can exchange

trillions of dollars worth of goods or services every year, why cannot it be similar with Balkan countries, which, in spite of all the differences, use to share so much of common history, similar mentality and geographical neighborhood?

In Serbia, an additional dilemma was raised quite recently – whether to cooperate more with the EU or with Russia? Of course, strictly economically speaking, the dilemma is false. It is in the genuine interest of all - EU, Russia and Serbia - to have Serbia been cooperating with both, whereas Russia and EU have also had a giant mutual economic exchange. But, in the light of the recent attempts by Russian politicians to use energy as a tool of political pressure on some countries, the dilemma has got a bit of reality – it is about whether Serbia would participate in the common European and/or regional energy policies, or else it would look for its own, separate, unilateral way out of the challenges posed by the seemingly enduring global rise of energy prices.

A sustained economic development, mutual cooperation and increased ties to the EU, in cases of both Serbia and Kosovo, have been in the deepest interest of the EU. Those would bring more chances for peace, more economic opening and more democracy to the region. Abolishing EU visa restrictions for the citizens of Western Balkans countries should also be a part of it – free travel is mostly needed by the most enlightened, most educated, most industrious, i.e. by those that most badly need an exchange of information, cultural values or business opportunities with their friends or partners in the EU.

Both Serbia and Kosovo have considerable assets for attracting investments and securing a sustained development. Abundant labor supply, including well skilled albeit inexpensive labor, as well as compatibility and convergence of the two economies – have been just some of the resources, as well as opportunities for cooperation.

But, political controversies over the final status of Kosovo have been a major obstacle. Whereas the status problem will be there for some time, it must not be allowed that the controversies over it

make it to stop the EU integration efforts of either Serbia or Kosovo.

Even aside of the strictly nationalist agenda, in many WB countries there occasionally arise demands for protectionism. Populist politicians often see it as a way of explaining the public the (alleged) reasons for all the hardships of the transition process and try to gain political ground by advocating restrictions to goods, services or investments from the neighboring or other foreign countries.

Organized crime should also be tackled by all the Governments of the region, regardless of political differences. Although most of the organized criminals in the region originate from ethno-nationalistic milieu, they easily find a mutual common ground across the WB borders, far more easily than reformist politicians, or investigation journalists, or law enforcement officers. Smuggling and trafficking of all kinds, cross border corruption or tax evasion have been a giant problem, making a usual, decent, law-abiding economic cooperation more difficult, as well as undermining the very idea of open borders.

In 2000's, EU has had in mind the bad experience of the 1990's. It would probably never again allow the repeat of the 1990's catastrophe. A bona fide approach, as well as a smart use of the EU funds to support the best practices in the region, would be the best way out on the long run.

Politicians of the region bear a great responsibility. They must by all means prevent events of going towards renewed violence. Also, they should be prepared, even in the case of bad economic scenarios – such as of a would be worldwide recession – to minimize its impact to the region, to maintain open borders and free market institutions, and to jointly look for a way forward.

<b>Propositions :</b>			
1. A perspective of EU integration is among leading driving forces of the economic reforms in the Western Balkans countries.			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- High level of Euro-enthusiasm in Balkans</li> <li>- Already implemented some economic reforms</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inherited mentality from the SFRY-times</li> <li>- War heritage</li> <li>- Political or rule-of-law obstacles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Greece, Cyprus, Romania or Bulgaria as role models</li> <li>- The Thessaloniki 2003 Declaration of the EU and WB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enlargement fatigue in the EU</li> <li>- Anti-globalism and Euro-skepticism</li> </ul>
2. Similarly to political neighborhood cooperation, the regional economic cooperation is a preparation for what awaits Western Balkans countries once in EU.			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inherited economic ties from pre-independence times</li> <li>- Already built new structures, such as CEFTA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ethno-nationalism and tribalism</li> <li>- Populist politicians</li> <li>- Slow and shallow reconciliation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Franco-German relations as a role model</li> <li>- Worldwide process of economic globalization</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controversies over the recently increased Russian energy and economic influence</li> </ul>
3. Sustained economic development of both - and economic cooperation between - Serbia and Kosovo is in the highest interest of the EU.			
<i>Strengths</i>	<i>Weaknesses</i>	<i>Opportunities</i>	<i>Threats</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abundance of labor supply</li> <li>- Compatibility and convergence of the economies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Political controversies over Kosovo status</li> <li>- Occasional demands for more protectionism</li> <li>- Organized cross-border crime, corruption or tax evasion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fear of repeating 1990's</li> <li>- Available EU funds to enhance cooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possible renewed violence</li> <li>- Possible global economic crisis or recession</li> </ul>



## La coopération politique : coopérer, c'est d'abord se connaître, et se connaître, c'est d'abord coopérer

**Artan Fuga**

Professeur titulaire à l'Université de Tirana (Albanie)

Chercheur associé au laboratoire LADYSS, CNRS - Université de Paris X (France)

Malgré le fait que les pays des Balkans Occidentaux se trouvent actuellement devant certains objectifs politiques conjoncturels quelque peu différents, il faut rester optimiste et chercher toujours et sans relâche des points communs permettant une certaine coopération politique entre eux.

Cet optimisme ne peut pas être cassé même si on connaît très bien le terrain politique local parfois marqué par un bon nombre d'hésitations et de méfiances réciproques, produits du passé historique ou phénomènes accompagnant des tensions caractérisant cette région particulièrement pendant ces deux dernières décennies.

D'abord, c'est la question des rapports entre le Kosovo et la Serbie qui peuvent être considérés comme des freins à la coopération politique interétatique locale. Après le processus du démantèlement de l'ancienne république fédérative yougoslave, on peut constater que chaque nation a voulu, en effet, créer son propre État national. Ainsi se sont détachés graduellement les Croates, les Slovènes, les Bosniaques, les Macédoniens, les Monténégrins, et enfin, les Kosovars, les derniers, ont proclamé leur indépendance en 2008, et sont en train de chercher leur reconnaissance internationale avec le soutien de l'ONU et de l'Union Européenne.

On ne peut pas dire non plus que les rapports actuels sur le plan politique entre l'ancienne république yougoslave de la Macédoine et la Grèce sont excellents. La Grèce a récemment exercé son droit de veto pour empêcher son voisin, l'État macédonien, de recevoir l'invitation venant de l'OTAN le permettant de faire un pas décisif vers son adhésion dans l'Alliance de l'Atlantique du Nord. La question du nom de la république macé-

donienne inquiète étrangement les Grecs qui ne souhaitent pas céder sur le plan diplomatique et admettre une confusion symbolique entre l'État voisin et la région qui porte le même nom, s'étendant sur le territoire de l'État grec. De plus, les rapports ethniques dans la région des Balkans représentent toujours un champ d'action pour les nationalistes et les extrémistes de tous les côtés. Les tensions ethniques ont évidemment des répercussions différentes sur les politiques de voisinage entre les États balkaniques se considérant souvent comme protecteurs et défenseurs naturels des diasporas nationales vivant sur les territoires des États voisins.

En dépit de ces facteurs qui empêchent ou rendent relativement difficile une coopération politique entre les élites qui gouvernent les États des Balkans, il faut affirmer avec conviction qu'ils n'ont cependant pas un impact généralisé sur tout l'espace balkanique.

Des échanges politiques normaux existent bel et bien entre les États balkaniques qui ne connaissent pas de contentieux quelconques entre eux sur le plan régional ou international. Des visites réciproques des hauts dignitaires politiques locaux dans les pays voisins renouvellent régulièrement les volontés exprimées par les élites politiques nationales en faveur d'une coopération politique interétatique. Des indices positifs concrets sont également ceux, entre autres, qui désignent les volontés politiques favorables des pays balkaniques faisant déjà partie de l'Union européenne et de l'Otan en soutenant une ouverture et un élargissement de ces acteurs internationaux vers les autres pays balkaniques, considérés comme leurs futurs membres potentiels. Il est aussi important d'affirmer que presque la plupart des acteurs politiques importants régionaux ont une

vocation européenne et ils reconnaissent ouvertement la dimension européenne des populations balkaniques sur le plan politique et culturel. Tout optimisme subjectif relatif à une coopération politique encore plus dense entre les États balkaniques repose sur trois éléments essentiels.

Premièrement, sur une prise graduelle de conscience de la part des élites politiques locales sur le fait que la gestion politique de certaines problématiques reliées à la préservation des richesses naturelles régionale, à la gestion des ressources énergétiques, des débits des eaux des fleuves et des rivières, à la protection de la flore et de la faune du péninsule, à la lutte contre la pollution atmosphérique et contre le réchauffement de la planète, à la protection de l'écosystème, etc., demande des politiques et des plans d'action et de coopération dépassant largement les frontières de chaque pays.

Deuxièmement, on est conscient également que l'Europe signifie aussi une réaffirmation fondamentale et décisive du rôle des régions dans les programmes du développement durable local. Or, dans les Balkans, ces régions, on le sait bien, représentent souvent des territoires qui traversent et dépassent les frontières étatiques nationales. Souvent, ces régions représentent depuis des siècles des pommes de discordes entre États voisins et un souci obsessionnel pour les mouvements nationalistes locaux qui se nourrissent idéologiquement et politiquement parlant du débat centré sur le destin futur de ces régions dans le contexte international et régional correspondant. Entre temps, les mouvements et les élites politiques pro-européennes savent très bien que c'est précisément sur leur capacité à considérer les régions transfrontalières comme des zones de paix et de développement soutenable que l'Europe va mesurer le potentiel régional pour pouvoir attirer des investissements et des politiques européennes sur tous les plans.

Troisièmement, les mouvements et les élites politiques démocratiques locales savent très bien que la construction de l'Europe repose sur une volonté commune de dialogue et sur des efforts permanents leur permettant de sortir du cadre strictement national de leur action.

Selon mon point de vue, pour pouvoir déclencher une action soutenue sur le plan de la coopération politique entre les élites dirigeantes des pays des Balkans, il existe un élément fondamental relatif à la culture politique locale.

Il faut qu'on comprenne de façon définitive que les deux concepts politiques fondamentaux, celui de l'auto-gouvernance et celui de l'autodétermination, malgré une certaine corrélation entre eux, indéniable sur le plan sémantique, représentent également deux termes politiques autonomes et parfois séparés l'un de l'autre. Toute confusion sur cet aspect-là, venant d'une culture nationaliste et romantique du dix-neuvième siècle, animerait toujours des politiques isolationnistes en contribuant à la perpétuation des fragmentations et des malentendus actuels.

Chaque nation a un droit indéniable à la préservation et à l'affirmation de sa puissance d'autodétermination. C'est la nation et personne d'autre qui peut décider de son destin et de l'évolution de son identité collective. Or, posséder cette capacité légitime d'autodétermination ne veut pas dire automatiquement qu'elle se traduit forcément par un souhait obsessionnel d'auto-gouvernance. On se gouverne en concertation toujours plus instrumentale avec les autres nations ou avec les communautés ethniques différentes vivant sur le même sol que la nation ou les nations numériquement dominantes.

On peut exercer sa souveraineté légitime d'autodétermination pour ne pas s'auto-gouverner exclusivement selon ses propres intérêts et ses conceptions stratégiques nationales.

Cette nouvelle culture politique qui affirme l'autodétermination sans considérer comme inéluctable une politique d'auto-gouvernance repose sur deux éléments stratégiques nouveaux.

Primo : La gestion des affaires régionales et l'introduction d'un cadre de développement européen exigent un dépassement relatif du système politique strictement national pour aller vers une coopération politique régionale ou européenne.

Deuzio : La présence des minorités ethniques et nationales vivant sur le même territoire étatique demande une politique de concertation inter-ethnique en ce qui concerne la gestion des affaires de chaque État

Muni de cet optimisme politique pro-européen, fondé sur une analyse politique longue des réalités politiques balkaniques, je crois qu'il est

légitime d'espérer un avenir concernant le processus de la coopération politique entre les élites dirigeantes et les pays balkaniques. Sur ce plan-là, je me permettrais, en tant que chercheur travaillant sur les questions balkaniques, d'avancer quatre propositions modestes, animées par mes propres études et recherches dans le terrain. Je crois fort qu'elles sont entièrement réalisables.

<b>Propositions :</b>			
1. La constitution d'une culture institutionnelle légitimant et motivant une coopération politique inter-étatique travaillant sur la gestion des affaires régionales et sur la prise des décisions politiques collectives relatives à des questions économiques, énergétiques, écologiques qui dépassent le cadre politique strictement national.			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
Facteur d'appui pour une telle politique de coopération sur les affaires ayant une dimension régionale, c'est l'ensemble des intérêts des acteurs économiques et sociaux locaux. Ils seraient vivement motivés pour résoudre ces problèmes en utilisant des instruments politiques régionaux dépassant le cadre étroit des États nationaux.	Les faiblesses de cette proposition sont relatives à l'existence des sentiments nationalistes dans les pays des Balkans.	Les possibilités de réalisation de cette concertation politique reposent sur l'actuelle entente entre divers dirigeants politiques balkaniques tissant déjà un réseau de contacts permanents ayant une utilité pragmatique collective.	Les dangers : L'utilisation d'une telle coopération politique comme prétexte par les nationalistes respectifs de chaque pays afin de mobiliser les opinions publiques locales contre les projets politiques européens.
2. L'introduction d'une politique de jumelage entre les communes et les villes se trouvant sur les zones frontalières des États des Balkans. Cette culture aurait la force de promouvoir une culture de coopération entre les décideurs politiques régionaux et locaux.			
<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
Les points d'appui d'une telle proposition résident sur le fait que cela peut répondre aux besoins quotidiens des populations vivant sur telles agglomérations urbaines ou zones rurales. Souvent, dans les zones frontalières habitent des personnes ou des groupes familiaux ayant des parents qui vivent dans le territoire des États voisins.	Les faiblesses : Manque de volonté politique, venu par les élites politiques nationales, absence de moyens administratifs et culturels pour réaliser cette communication politique efficace.	Les opportunités : Il y a déjà un commerce et un tourisme régional qui peut contenir les germes d'une telle coopération politique plus profonde.	Les dangers sont relatifs à une éventuelle résurgence des rivalités ethniques locales ou à une certaine coopération réalisée exclusivement à l'intérieur des communautés ayant la même origine ethnique.

**Propositions :**

3. Traduction dans les langues des pays des Balkans des ouvrages expliquant les systèmes politiques des pays concernés. Les élites politiques et les citoyens se connaîtront entre eux de façon plus conséquente.

<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
Les points d'appui pour pouvoir appliquer une telle proposition reposent sur l'existence dans tous les pays des Balkans des universités fréquentées par une audience multiethnique et des intellectuels balkaniques ayant une culture linguistique pluriethnique. Coopérer, c'est d'abord se connaître, et se connaître, c'est d'abord coopérer.	Les faiblesses concernent les sources de financement de ce projet de traduction et d'éditions.	Les possibilités de réalisation : l'existence des ONG profitant des financements divers.	Les dangers : La pénétration des idéologies et des points de vue nationalistes sur les sociétés voisines, en exacerbant les conflits ethniques transfrontaliers.

4. La reconnaissance du droit de vote aux citoyens de chaque État vivant et travaillant sur le territoire d'un État voisin. La reconnaissance de la double citoyenneté.

<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>	<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
Les points forts de cette proposition se centrent sur le fait qu'il s'agit d'une coopération politique entre les citoyens. Dépassement des frontières nationales par l'activité politique du citoyen. Transferts des droits politiques d'un pays à l'autre.	Les faiblesses : Indifférence des citoyens et le faible taux de participation à la vie politique locale	Les conditions favorables à la réalisation : Une expérience démocratique semblable existe déjà dans les démocraties occidentales considérées sur place comme des modèles à suivre.	Risques de pénétrations des influences déstabilisatrices d'un pays à l'autre, risques de fraudes électorales.



## Propositions relatives à EULEX et à la coopération interrégionale/transfrontalière

**Georges-Marie Chenu**

Ancien Ambassadeur de France en Croatie, Ministre plénipotentiaire hors cadre

### PROPOSITIONS RELATIVES A EULEX (sa composition)

Le 14 décembre 2007, à Bruxelles, au Conseil des Chefs d'État et de gouvernement, les 27 membres de Union Européenne ont pris l'engagement politique d'aider le Kosovo à devenir un État de droit et de Justice (1). A cette fin, des experts originaires des pays membres seront mis à la disposition des Autorités du Kosovo. Cette mission, qui porte le nom peu engageant EULEX, s'inscrit dans le cadre du plan Martii Athisaari ; elle sera forte d'environ 2000 hommes et un crédit de mise en place et de fonctionnement de 200 millions d'euros a été inscrit dans le budget de la Commission pour les 16 premiers mois à venir (2).

La mission de l'U.E. sera difficile: manque de tradition et d'incitation à l'expatriation dans l'administration française ; absence de culture administrative et judiciaire commune entre les experts européens ; lassitude des Habitants du Kosovo de voir des étrangers s'occuper de leurs affaires ; incertitude sur les modalités et les délais de la transition de la MINUK à EULEX; désapprobation de 5 membres de l'U.E. (3); opposition résolue de la Serbie fermement soutenue par la Russie et aussi par la Chine; etc.

En principe plus motivée que l'ONU, dont les agents viennent du monde entier, l' U. E. doit se donner toutes les chances de réussir; elle peut tirer des enseignements de la longue expérience sur place de la MINUK, notamment dans les domaines du recrutement des experts et de leur utilisation (4). Toutes fois, les situations ne sont pas superposables. Le 17 février dernier, le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance et le 15 juin prochain une Constitution, adoptée par l'Assemblée parlementaire du Kosovo, le 8 avril 2008, entrera en vigueur (5). En principe, toutes les compétences encore exercées par l'Autorité internationale seront transférées aux Autorités légales du Kosovo, celles qui ont été choisies lors des élections législatives du 17 novembre 2007. Le pouvoir décisionnel leur appartiendra. Les experts internationaux, ceux EULEX, deviendront des Conseillers. Leur tâche, ainsi que l'a expliqué le général Yves de Kermabon, responsable désigné EULEX, sera "de conseiller et de superviser le travail des institutions du Kosovo". Pas plus !

Dans ces conditions, l'objectif que doit rechercher Bruxelles est de mettre à la disposition du Gouvernement du Kosovo des experts expérimentés, en mesure de former des agents locaux ; des experts qui soient beaucoup plus proches de la population que ne l'étaient, en général, les fonctionnaires de la MINUK.

(1) Un pays, CHYPRE, s'est abstenu mais en pratiquant une abstention positive qui ne bloque pas la décision collective. L'engagement politique a été confirmé par l'adoption de mesures d'application ; "Action collective au Kosovo "le 4 février et «Plan opérationnel «le 16 février 2008.

(2) La durée du mandat d'EULEX est fixée à deux ans renouvelables. Le Conseil de sécurité (article 19 de la 1244) avait décidé que «la présence internationale (la MINUK) et la présence internationale de sécurité étaient établies pour une période initiale de 12 mois et se poursuivront ensuite tant que le Conseil n'en aura pas décidé autrement.»

(2) Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie.

(3) On dresse le plus souvent un bilan plutôt négatif de l'action de la MINUK. Ce faisant, on perd de vue que c'était la première fois que l'ONU assurait la gestion complète d'un territoire, particulièrement difficile, et pendant une aussi longue période. On oublie aussi que la MINUK n' était, au demeurant, qu'une institution de gestion et que les instructions et le contrôle relevaient des États et de l'Exécutif de l'ONU, c'est à dire d' hommes politiques. A ce sujet, il est utile de visionner le reportage, intelligent et équilibré, d'Elisabeth JONNIAUX, «Kosovo : Mission inachevée » diffusé sur ARTE en nov. 2007.

(4) Cette Constitution remplacera le «Cadre constitutionnel pour une autonomie provisoire du Kosovo », adopté par référendum en mai 2001.

(5) Cette Résolution avait été votée à l'unanimité des membres du Conseil, acceptée par Belgrade et accueillie comme une délivrance par la quasi unanimité des habitants du Kosovo.

### **1) Des Conseillers expérimentés**

Dans la configuration institutionnelle précédente, les agents de la MINUK détenaient leurs pouvoirs du Conseil de Sécurité de l'ONU qui, par sa Résolution 1244 (10 juin 1999) avait confié la gestion provisoire du Kosovo au Secrétaire général. Le personnel EULEX ne bénéficiera pas de cette légitimité internationale et de cet avantage politique (6). Pour édifier leur autorité, c'est à dire pour que leurs avis ou leurs recommandations soient pris en compte par les responsables kosovars, qui seront vraisemblablement jaloux de leur toute récente souveraineté, les hommes d'EUX devront démontrer le bien fondé de leurs compétences et de leur savoir faire. Dans cette évaluation, des agents européens, récemment sortis des Écoles ou en tout début de carrière, courront le risque de n'être guère écoutés. Bruxelles doit donc demander aux États membres de ne lui proposer que des fonctionnaires ou des spécialistes ayant une pratique réelle et positive de leur spécialité professionnelle. Cela est particulièrement pertinent pour ceux EULEX qui conseilleront "voire «exerceront «dans des secteurs sensibles : magistrature ; élaboration des lois et des règlements ; administration carcérale ; police et ordre public ; douanes ; administration décentralisée ou locale, etc.. A l'exception de secteurs très techniques, le Kosovo ne doit pas devenir un lieu de formation professionnelle de jeunes fonctionnaires originaires des 27. Surtout dans un pays qui détient en Europe le record du chômage des jeunes !

### **2) Des Conseillers formateurs**

Pendant longtemps, le Kosovo ne disposera pas des ressources financières et humaines pour former ses magistrats et ses fonctionnaires dans des Centres ou Écoles spécialisés. Dès à présent, cette formation pourrait être assurée par les Experts EULEX aux assistants qui seraient mis à leur disposition par les différents Ministères du Kosovo. Il s'agirait là d'une formation professionnelle concrète au contact des réalités et tributaire des circonstances. Les jeunes kosovars, candidats à des emplois administratifs, apprendraient leur

futur métier en travaillant avec les experts EULEX. Des liens de nature professionnelle s'établiraient entre ces candidats kosovars et les Experts européens. Ces relations de service qui contribueraient à incorporer EULEX dans l'administration et la société civile locales et à éviter que celle ci ne devienne une d'institution imposée de l'extérieur. Au terme de cette apprentissage, des cours de perfectionnement pourraient être donnés aux meilleurs des stagiaires. Cette méthode de formation aurait aussi l'avantage de préparer la relève des fonctionnaires kosovars actuels par une nouvelle génération ayant reçue une préparation appropriée. Les traitements de ces stagiaires kosovars devraient être pris en charge par EULEX.

### **3) Des Conseillers plus proches des Kosovars**

**3/1** L'expérience ne suffit pas pour être de bon conseil, il faut en plus comprendre les habitants, leur histoire, leur culture etc.. Du fait de l'urgence, il n'est pas possible de donner cette initiation préalable aux Experts avant leur départ et d'en faire un des critères de leur sélection. Par contre, cette information générale devrait être dispensée sur place aux Conseillers en fonction par des Spécialistes de cette partie des Balkans, historiens et sociologues reconnus, recrutés parmi les 27 pays et aussi par des Spécialistes locaux car il existe parmi les universitaires kosovars d'éminents archéologues, de bons démographes ainsi que des linguistes et des économistes de qualité. Dans cette information générale entretrait un apprentissage d'une des langues locales, l'albanais ou le serbe ou encore une des langues des minorités.

Un test des connaissances acquises par un Expert devrait être de règle à l'occasion du renouvellement de son contrat. Après deux années de séjour, Bruxelles serait en droit de demander à un Conseiller, désireux de revenir au Kosovo, de connaître les grands dates de son histoire et leurs significations pour les différentes communautés, d'avoir des connaissances sur la littérature et l'art du Kosovo, de tenir une conversation courante dans une des 2 langues principales, d'être capa-

---

(6) P.FEITH dirige aussi l'Office civil international (O.C.I.) et préside le Groupe international de pilotage (International Steering Group).

ble de lire les grands titres des journaux et d'être informé sur les problèmes religieux. Une prime linguistique encouragerait les expatriés à se familiariser avec les langues locales.

**3/2.** Il existe un écart important entre les traitements des fonctionnaires locaux et ceux des expatriés. Les raisons en sont connues et la prime d'expatriation aggrave les choses. Cela crée des problèmes relationnels. Déjà délicate lorsque les intéressés occupent des fonctions identiques, cette différence est choquante lorsque l'agent local possède une formation générale, une pratique professionnelle et des connaissances linguistiques supérieures à celle de son homologue étranger !

Cette différence inévitable peut être la source de frustrations et d'incompatibilités. Après le travail, Expatriés et Kosovars retrouvent des sociétés distinctes formatées par des niveaux de vie différents. Autour de ceux qui disposent de ressources financières relativement importantes, s'est édifiée, par la force des choses, une économie de détente dont certains pans nuisent à l'image du Kosovo ainsi qu'à ceux qui les fréquentent assidûment.

Il est possible de corriger ou d'atténuer les effets négatifs de cette situation. On pourrait s'inspirer de ce qui avait été pratiqué dans certains pays africains avant leur indépendance. Les fonctionnaires venant de la métropole ne percevaient sur place qu'une fraction de leurs émoluments (de 40 à 70 % selon les situations personnelles) la différence était versée sur un compte personnel bloqué en métropole mais accessible durant les congés et en fin de contrat.

**3/3.** Pour rapprocher la composition sociale du groupe des Expatriés de celle de la population du Kosovo, les membres EUX et de l'Office civil international devraient être encouragés à venir avec leur famille. Le nombre des expatriés célibataires géographiques diminuerait. Entre les familles des

Conseillers et celles de leurs collègues kosovars, s'établiraient peu à peu des relations personnelles. De part et d'autre, des préjugés seraient ébranlés. La présence d'enfants conduirait à la mise en place de lieux d'enseignements voire de classes ou d'écoles nationales. La venue d'enseignants étrangers et l'appel à des professeurs locaux favoriseraient des comparaisons et des échanges à caractère pédagogique bénéfiques pour tout le monde.

Bien évidemment, on jugera ces recommandations naïves ou utopiques. De toutes façons, on les déclarera inapplicables car comportant une dose excessive de contrainte et de sélection pour une Union Européenne adolescente. En fait, ces quelques suggestions reposent sur le bon sens et l'expérience acquise.

L'Europe ne peut se permettre un échec et, pour surmonter le défi du Kosovo, elle n'a pas d'autre stratégie que celle de l'excellence. Certes, des résultats positifs ne feront pas cesser les critiques ni l'hostilité de principe mais les finiront par s'imposer. La qualité des Conseillers européens déterminera leur réception par la population. Il ne faut perdre de vue que parmi les causes principales des violences survenues au Kosovo, en mars 2004, figuraient non seulement les attermoissements de la Communauté internationale mais la confiance perdue dans les agents de l'ONU. L'édification, grâce aux Conseillers, d'une administration kosovare utile, efficace et respectable, pourrait susciter des vocations de service public parmi des jeunes qui n'ont pour tout avenir personnel qu'un départ à l'étranger.

L'application de ces recommandations serait progressive, au fur et à mesure du déploiement EULEX, lequel s'inscrit dans la durée. Selon Pieter FEITH, le diplomate hollandais, qui représente l'U.E. au Kosovo,(7) le mandat qu'a reçu EULEX sera poursuivi, a t' il souligné (12 mars 2008) «jusqu'à l'intégration du Kosovo dans l'U.E»

---

(7) Les contraintes budgétaires ne devraient pas prévaloir sur les enjeux en cause ; la crédibilité de l'U.E., l'intégration européenne, la stabilité dans l'Europe du Sud-Est..etc. Lors du choix des Experts européens, la préférence ne doit pas être donnée d'une façon systématique, en face d'agents expérimentés voire des seniors, à de jeunes agents, en début de carrière, plus mobiles et moins coûteux. Le chiffre de 2000 experts n'est pas un objectif en soi. Ce n'est pas leur nombre qui importe mais ce que transmettront à leurs collègues kosovars les hommes sélectionnés et la manière dont sera effectuée cette transmission.

## **PROPOSITIONS RELATIVES A LA COOPÉRATION INTERREGIONALE / TRANSFRONTALIÈRE**

La Déclaration Unilatérale d'Indépendance du Kosovo du 17 février 2008 et son acceptation par des pays de l'Europe du Sud-Est risquent de compliquer l'actuelle coopération régionale (8). Cette coopération, lancée par l'U.E. en juin 1999, grâce au «Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est», a bénéficié à 7 États ; 5 issus de la Fédération Yougoslave (Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro et Macédoine) et à 2 autres États : l'Albanie et la Moldavie (9). Depuis février de cette année, le Pacte a été remplacé par le «Conseil de Coopération Régionale» qui a les mêmes finalités politiques et économiques, la même composition mais qui accorde une plus grande autonomie aux pays bénéficiaires dans la gestion des projets. Du fait des désaccords sur son statut, les projets incluant le Kosovo pourraient être retardés ou différés soit par des pays opposés à son indépendance soit par ceux qui craignent des représailles de Belgrade (10).

Or, il se trouve, en outre, que le Kosovo et certains des pays (Albanie, Bulgarie, Macédoine) et plusieurs des régions qui l'entourent accusent un retard économique et social prononcé. Les P.I.B. sont très insuffisants : celui du Kosovo est 3 fois inférieur à la moyenne régionale ; le chômage est élevé, de 10 à 40% ; les balances commerciales sont très négatives (11) ; la mortalité infantile figure parmi les plus élevées d'Europe ; dans le classement mondial des États selon leur niveau de Développement Humain, ces pays se trouvent en queue des pays européens (de la 56<sup>e</sup> à la 66<sup>e</sup> place).

Dissensions sur le statut du Kosovo et pauvreté générale se conjuguent pour faire de cette partie des Balkans une zone à nouveau tensiogène. Les

choses risquent d'aller vite. Dans les 22 communes du Kosovo qui ont donné leurs voix aux candidats nationalistes lors des élections législatives serbes du 11 mai, Belgrade entend mettre en place, le plus rapidement possible, des organes de gestion (assemblées municipales) relevant d'elle seule. Selon les médias, Belgrade prévoirait pour ces communes des dépenses d'équipements et de fonctionnement de l'ordre de 15 millions d'E. (maisons de retraite, dispensaires, écoles, locaux administratifs). Là où vivent des minorités serbes, la Serbie se dote de moyens pour s'opposer à la présence des Autorités «illégalles» de Prishtine et pour empêcher l'implantation et l'action d'EULEX, comme elle a précédemment saboté la mission de l'UNMIK.

Pour que les positions ne se figent pas dans une confrontation stérile et que l'impatience des populations ne provoquent pas de nouvelles violences, l'U.E. doit prendre une initiative originale et spectaculaire. Les choix politiques étant bloqués pour un temps, il convient de les contourner et d'innover dans le domaine économique. Ce que Robert Schuman et Jean Monnet, face aux difficultés politiques de Paris et de Bonn, ont réalisé en 1950 avec la Communauté Économique du Charbon et de l'Acier, peut servir d'exemple. Le Conseil Européen pourrait reprendre la main au Kosovo en créant, pour cette zone centrale et sensible des Balkans, une Autorité spéciale chargée de conduire une coopération régionale renforcée. L'évitement des questions politiques qui divisent, serait recherché dans des projets bénéficiant à tous et dans une Institution efficace de sélection et de gestion.

### **1) DES PROJETS BÉNÉFICIAIRES A TOUS LES PARTENAIRES**

**1/1.** L'Albanie (et tout particulièrement la région de Mirdite) le Monténégro (région de Plav et

---

(8) A la date de cette note, parmi les 7 pays proches, frontaliers ou voisins, du Kosovo, 2 (Albanie et Bulgarie) ont reconnu l'ancienne province de Serbie comme pays souverain ; 3 hésitent pour des motifs politiques (Macédoine, Monténégro et Bosnie-Herzégovine) et 2 pays y sont résolument opposés (Serbie et Grèce).

(9) En 7 ans, des projets communs, généralement d'infrastructures, d'un montant de 5 milliards E. ont été financés par l'U.E. (1/3) ; 6 pays donateurs (1/3) ; Canada, E.Unis, Japon, Norvège, Suisse, Turquie et Russie et les bénéficiaires (1/3).

(10) Fin mai et début juin, à Zagreb, lors de 2 réunions internationales réunissant, la première, des pays de la région et, la seconde, les représentants des communautés serbes à l'étranger, Vuck Jérémic, ministre des affaires étrangères de Serbie et Milan Dodik, premier ministre de la Republika Srpska, ont fait des déclarations délibérément agressives à l'égard de la Croatie, pays qui a reconnu le Kosovo.

(11) Le déficit du Kosovo est de l'ordre du milliard d'E. par an.

de Rozaje), la Serbie (région de Vranje et vallée de Présévo), la Bulgarie (région de Pernik) et, au delà, la Grèce, tireraient des avantages évidents du **désenclavement** physique et psychologique de la Macédoine et du Kosovo.

Le désenclavement idéal serait l'accès de ces 2 États aux 3 Mers : Mer Adriatique, Mer Égée et Mer Noire. par un système routier en forme de croix ; **l'axe nord-sud** partirait de Belgrade pour atteindre Thessalonique par Nis, Prishtine et Skopje ; **l'axe ouest-est** partirait de Durrës pour le port de Bourgas par Kukës, Prizren, Prishtine, Vranje et Sofia.

Pour des raisons évidentes, Belgrade refusera que la voie venant de la Bulgarie ou allant en Bulgarie passe en territoire serbe où elle traverserait d'ailleurs une zone de peuplement albanais et la Grèce ne fera rien qui pourrait mécontenter la Serbie (12).

Dans l'immédiat, on ne peut donc envisager que l'accélération des travaux en cours pour la voie internationale : Durrës - Kukës et son prolongement au Kosovo par Prizren et Pristhina ainsi que la modernisation de la voie routière Prishtine (et / ou Prizren) - Skoplje. Ce serait déjà un progrès. Ces chantiers apporteraient du travail.

Cette ouverture vers l'Ouest serait l'occasion de former les douanes et les polices nationales aux pratiques européennes et aux normes communes en matière de circulation des véhicules particuliers et des poids lourds (permis, immatriculations, vitesse, charges...etc) et de sécurité (vols ou détournements de chargements, raquettes). Et à habituer ces services à travailler ensemble.

**1/2. Les autres projets porteraient sur la formation des Hommes.** Aucun des pays concernés ne dispose et ne disposera des ressources financières et humaines suffisantes pour se doter de la panoplie d'un État moderne en Centres (ou écoles) de formation de haut niveau. La solution serait le recours à la mutualisation de nouveaux Centres d'enseignement. En médecine,

les médecins «généralistes» seraient formés dans leur pays d'origine et les «candidats spécialistes» iraient dans des "Centres ad hoc" implantés dans les pays participant à cette coopération régionale renforcée. Par exemple, à Sofia un Centre de lutte contre le cancer ; à Tirana un Centre pour les maladies des enfants ; à Skopje un Centre pour les affections du cœur ; à Prishtine un Centre de stomatologie... etc.

Pour garantir la finalité commune de ces Centres mutualisés, leur cofinancement serait conditionné par l'adoption et le respect de règles strictes et permanentes : une direction collégiale contrôlée par l'U.E. ; un niveau professionnel vérifié par des contrôles internationaux ; un accès ouvert à tous les candidats en provenance des pays concernés et répondant à des critères identiques. Une mutualisation comparable pourrait s'appliquer à bien d'autres domaines : l'enseignement technique, l'enseignement agricole...etc.

## 2) UN INSTRUMENT DE GESTION EFFICACE

Le pilotage de cette coopération régionale renforcée devrait être confié à un Autorité en mesure de prendre rapidement des décisions importantes. La Haute Autorité du pool charbon et acier constitue un modèle, à condition de la simplifier. En seraient membres la Commission, le Kosovo et les pays voisins (Albanie) ou proches (Bulgarie) ayant reconnu le Kosovo ; ceux qui ne l'auraient pas fait (Monténégro, Macédoine, Grèce et Serbie) se verraient offrir des postes d'observateurs ; ces pays deviendraient membres à part entière en cas de reconnaissance. Les décisions seraient prises à la majorité, la Commission ayant une voix double étant donné sa part dans les financements. L'Autorité chargée de la régionalisation renforcée serait placée dans la mouvance du Conseil de Coopération Régionale mais jouirait d'une large autonomie pour la préparation de ses travaux. Elle soumettraient ses projets aux différentes tables compétentes du Conseil de Coopération Régionale. Toutefois, ceux-ci bénéficieraient d'une sorte de priorité étant donné les risques politiques.

---

(12) Selon des média.. «Un accord de coopération économique existerait entre Belgrade et Athènes pour le transport aérien et routier «avec une disposition «sur la restauration de la route Salonique- Belgrade via la Macédoine ».

### 3) DES MOYENS FINANCIERS IMPORTANTS

Les financements auraient les mêmes origines que ceux du Conseil de Coopération Régionale avec la différence que, pour répondre à l'urgence et pour remédier au manque de moyens des pays bénéficiaires, la part de l'U.E. serait de 50%, celle des autres donateurs de 25% et celle des bénéficiaires de 25% aussi. On reprochera à cette proposition d'être très optimiste et aussi d'être d'une application difficile. C'est en partie exacte. Toutefois les difficultés actuelles du Kosovo sont dues à la réactivité tardive et insuffisante des capitales occidentales. Devant l'attitude déterminée de la Serbie encouragée par la Russie, les 27 ne peuvent plus se permettre d'avoir un ou deux trains de retard. C'est tout de suite et avec des moyens décisifs qu'ils doivent agir. Reporter leur réponse ou recourir aux méthodes habituelles rendrait les problèmes encore plus difficiles à l'avenir.

On relèvera que cette régionalisation renforcée encouragera les relations du Kosovo avec l'Albanie ainsi qu'avec les minorités albanaises (Prévevo et Macédoine). Dans la situation actuelle, cela est inévitable. La meilleure réponse de Belgrade et d'Athènes serait de ne pas s'opposer à un désenclavement complet du Kosovo et de la

Macédoine dont les retombées positives bénéficieraient au sud de la Serbie et au port de Thessalonique. Dans la perspective d'une entrée de tous les États concernés dans l'U.E., les menaces de regroupements ethniques et de modifications des frontières n'auraient guère de chance d'aboutir.

On soulignera, en plus, que la création de cette coopération renforcée pour un groupe particulier de pays et de régions concurrencera le tout nouveau Conseil de Coopération Régionale. La réponse est d'ordre politique. Les 27 et les pays candidats ont fait de la stabilité et de la paix dans l'Europe du Sud-Est une de leurs priorités principales. Cela justifie que des efforts communs se portent en priorité vers la partie la plus fragile et la plus dangereuse de la zone.

Enfin, dernière objection, la mutualisation rappellerait fâcheusement le "fédéralisme «de la Yougoslavie de Tito. De mauvais souvenirs qui éveillent des appréhensions. La situation serait très différente. La mise en commun de ces "Centres de formation" s'effectuerait entre des États souverains et l'organisateur de la mutualisation serait la Commission européenne et non une ethnie particulière (13).

---

(13) Le 5 mars dernier, la Commission a proposé que lui soit confié un mandat pour négocier un "Traité créant une Communauté de Transports avec les Balkans de l'Ouest". Ce Traité, dont la préparation sera longue si la Commission obtient le mandat demandé, ne devrait pas entraver les initiatives du Conseil de Coopération Régionale (et de la Haute Autorité proposée) en matière de création d'infrastructures routières transfrontalières. Bien au contraire.

# Contributions externes



Nebojsa VUKADINOVIC, ENS (*Paris*)

Rolf STELTEMMEIER, University of Heidelberg (Germany)

# Economie et processus de légitimation dans les Balkans occidentaux

**Nebojsa Vukadinovic**  
Chercheur associé à l'ENS (Paris)

Selon Jürgen Habermas, «quelque soit le fondement qu'on lui donne, la souveraineté extérieure des États est aujourd'hui un anachronisme»(1). Dans l'espace yougoslave, depuis le début des années 1990, nous avons assisté à de nombreux processus de reconnaissances de souverainetés qui constitueront un des socles de la construction d'États-nations dans la région. Pourtant, les acteurs étatiques locaux tout en participant à la construction de ces États-nations se retrouvent dans la nécessité d'apprendre à les dépasser. En effet, le processus d'intégration à l'Union européenne implique la nécessité du dépassement de l'État-nation (par son affaiblissement). Ainsi, dans l'espace yougoslave, l'anachronisme de la souveraineté réside principalement dans la simultanéité de la construction (processus de renforcement) des États-nations et de la nécessité de les dépasser pour intégrer l'Union européenne (processus d'affaiblissement). Jusqu'à présent, la formation de la souveraineté (2) a correspondu ces deux dernières décennies davantage à un renforcement de l'État-nation et son dépassement nécessitera encore beaucoup de temps. Dans ce contexte, en quoi diffère la situation du Kosovo par rapport aux autres processus d'indépendances dans l'espace yougoslave ? Tout d'abord, à la différence des autres processus d'indépendances et de reconnaissances internationales de la souveraineté depuis le début des années 1990, la question de la reconnaissance internationale du Kosovo se heurte à un problème de fondement juridique. En

effet, le texte de la Commission d'Arbitrage Badinter qui fut établi à l'initiative de l'Union européenne en 1991 constitue le texte de base juridique (le socle légal) à la reconnaissance internationale des frontières intérieures de l'ex-Yougoslavie dessinées par les communistes de Tito. Ainsi, lorsque la question suivante fut posée à la Commission d'Arbitrage Badinter : «Selon quels critères des frontières intérieures d'un État peuvent-elles devenir des frontières extérieures ?», la réponse de la Commission d'Arbitrage fut que seules les Républiques de l'ex-Yougoslavie peuvent prétendre à l'indépendance et à la reconnaissance internationale et non pas les provinces autonomes ! La reconnaissance internationale du Kosovo s'inscrit donc dans un «hors cadre juridique » par rapport à la Commission d'Arbitrage Badinter. Cette situation est doublée par le cadre de la résolution 1244 et de son respect ou non. La souveraineté devient donc ici doublement contestée. Nous assistons ainsi à une superposition de légitimités en opposition l'une par rapport à l'autre sur un même territoire. Ici, la souveraineté est également limitée par le nombre restreint de reconnaissances internationales.

Dans ce contexte, il semble difficile d'observer la «réalité économique » du Kosovo en dehors du contexte juridique et politique actuel. Le processus de privatisation au Kosovo illustre ainsi à quel point les trois dimensions, juridiques, politiques et économiques sont liées et peuvent être source

1. Habermas Jürgen, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, p. 146.

2. Souveraineté : «La souveraineté de l'État est le principe selon lequel l'État n'est soumis à aucune autorité supérieure. Elle présente deux facettes : souveraineté interne et souveraineté externe (...). Les caractères de la souveraineté : - La plénitude de compétences : l'État a la compétence de sa compétence, il décide de l'étendue de ses prérogatives sur son territoire et des limites qu'il va y accepter. - L'autonomie de la compétence : les autorités de l'État ne peuvent pas être soumises à des directives ou ordres provenant d'autorités extérieures. Cette autonomie est liée au principe d'égalité des États, rappelé dans la Charte des Nations Unies à l'article 2, 1 (égalité juridique à défaut d'égalité réelle). - L'exclusivité de la compétence : seules les autorités nationales peuvent engager l'État pour exercer au plan international les compétences qui lui sont reconnues. État a sur son territoire le monopole de la législation, de la contrainte, et de juridiction», Roche Catherine, *L'essentiel du droit international public et du droit des relations internationales*, Roche Catherine, *L'essentiel du droit international public et du droit des relations internationales*, Paris, Gualino Editeur, 2003, pp.. 54-55.

d'interprétations différentes, voir de situations conflictuelles. C'est dans ce contexte que les acteurs locaux engagés dans un processus de création étatiques cherchent à construire une légitimité. A ce sujet, Joost Pauwelyn écrit : «*Le degré et la forme de la consolidation de l'État sont fonction de la légitimité par l'origine (input legitimacy) et de la légitimité par les résultats (output legitimacy)*». La consolidation de l'État est donc plus forte lorsque les légitimités par l'origine et par les résultats sont renforcées et inversement, légitimité (3). L'économie joue ici un rôle central de légitimation par les résultats.

### Quel rôle de l'économie dans le processus de légitimation ?

Jusqu'à présent, l'économie a joué un rôle important dans le processus de légitimation des acteurs locaux et de leurs politiques dans les Balkans occidentaux. Ainsi nous avons pu observer des phases pendant lesquelles la légitimation par l'économie allait de pair avec la légitimation extérieure. Observons maintenant la situation économique du Kosovo: un tableau sur fond très noir commence par apparaître (fort taux de chômage, forte présence de l'économie informelle, faible diversification, etc.). Cette mauvaise situation économique montre que les résultats économiques ne peuvent pas avoir pour l'instant de rôle dans le processus de légitimation pour les acteurs locaux. Cependant et malgré ce contexte, il semble nécessaire pour les organisations internationales impliquées sur le terrain de répondre de façon urgente aux questions suivantes :

1) Comment faire participer tous les habitants du Kosovo à une économie commune dans le contexte d'une souveraineté contestée et limitée en tenant compte de la nécessité de faire revenir les réfugiés serbes, monténégrins, roms, gorani, etc... expulsés en grand nombre en 1999 (ainsi

que ceux qui sont partis avant et après cette année) ? A cette question s'ajoute le problème de l'économie des enclaves serbes et du Nord du Kosovo. Là aussi, les relations entre les dimensions économiques, politiques et juridiques sont prédominantes.

2) Comment permettre la libre circulation en toute sécurité des personnes (des Monténégrins, des Tsiganes, des Serbes, des Roms, des Albains, des Gorani et des autres groupes nationaux sur l'ensemble du territoire du Kosovo) ?

3) Comment résorber le chômage qui atteint des taux de plus de 50% ? Jusqu'à présent force est de constater que les aides à la reconstruction n'ont pas permis de trouver des réponses à cette question.

4) En comparaison aux autres cas dans les Balkans occidentaux, le Kosovo est le territoire qui a reçu les montants les plus importants par habitant pour l'aide à la reconstruction par les donateurs multilatéraux et bilatéraux. Ainsi, s'est mise en place une «économie d'assistance». Peut-on en sortir?

5) Quel modèle économique veut-on construire ?

6) Comment diversifier une économie qui a de faibles débouchés extérieurs ?

7) Comment transformer l'«économie fermée» du Kosovo en «économie ouverte». Cette question rejoint la problématique des relations économiques entre parties adverses, voir de parties en situation conflictuelle reposant sur des légitimités opposées.

8) Comment résoudre le problème de l'économie informelle qui atteint au Kosovo des proportions énormes?

---

3. L'économiste Joost Pauwelyn distingue les formes suivantes de légitimité : «*input legitimacy*» (légitimité par l'origine) et «*output legitimacy*» (légitimité par les résultats). La légitimité par l'origine est déterminée par plusieurs facteurs : la reconnaissance internationale, la souveraineté, les élections. Par contre, la légitimité par les résultats dépend des points obtenus sur la scène politique locale et/ou internationale. Voir Pauwelyn Joost, «The Standard of Review in WTO Law : An analysis of Law, Legitimacy and the Distribution of Legal and Political Authority», in *European Integration online Papers*, vol. 6, n°17, 2002, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-017a.htm>; Pauwelyn Joost, *The transformation of World Trade*, Research Paper Series Duke Law School Legal Studies, 2005. Joost Pauwelyn : «*Le degré et la forme de la consolidation de l'État sont fonction de la légitimité par l'origine (input legitimacy) et de la légitimité par les résultats (output legitimacy)*». La consolidation de l'État est donc plus forte lorsque les légitimités par l'origine et par les résultats sont renforcées et inversement..

### **Les contradictions de l'Union européenne face aux Balkans occidentaux.**

Après les accords de Dayton en 1995, l'Union européenne a décidé de mettre fin à une politique «au cas par cas» dans le processus de reconnaissance des États issus de l'ex-Yougoslavie. En 1996, l'Union européenne a donc commencé à développer le concept «d'approche régionale». En 1999 et en particulier à partir de l'année 2000, l'Union européenne a commencé à donner un contenu précis à cette notion «d'approche régionale». Il s'agissait ainsi de mettre en œuvre et de favoriser le rapprochement entre les États des Balkans occidentaux par des projets de coopération régionale. L'Union européenne faisait donc clairement entendre à l'ensemble des Balkans occidentaux que la «coopération régionale» est une priorité et elle insistait sur les points suivants :

1) Si les États des Balkans occidentaux souhaitent entrer dans l'Union européenne, il faut d'abord qu'ils commencent par coopérer entre eux ;

2) la politique «au cas par cas» de l'Union européenne est considérée comme étant terminée, elle est remplacée par une coopération régionale renforcée et par la mise en œuvre de projets concrets (libre circulation des personnes, mise en œuvre de projets communs dans de nombreux domaines) ;

3) la coopération économique entre les États des Balkans occidentaux est une priorité, ainsi la zone de libre-échange CEFTA a été soutenue par l'Union européenne.

Malgré une volonté forte de favoriser la coopération régionale dans les Balkans occidentaux, force est de constater que l'UE poursuit toujours une politique «au cas par cas». De plus, l'UE s'inscrit simultanément dans une volonté de renforcement de la «coopération régionale» tout en participant au renforcement de la «dynamique de segmentation régionale». Cette contradiction se révèle également dans le cas du Kosovo où «l'économie fermée» vers les parties adverses est un des indicateurs de cette segmentation (tout comme de la

fermeture des relations transfrontalières).

Étant donné les «effets dominos» et les risques de poursuite de la désintégration de l'espace yougoslave par de nouvelles revendications d'indépendances (en ex-République yougoslave de Macédoine, en Bosnie-Herzégovine et ailleurs), l'espace yougoslave pourra encore se segmenter à l'avenir alors même que les «Balkans occidentaux» sont désormais enclavés dans l'espace de l'Union européenne et se trouvent donc entourés par un «espace ouvert». Il est donc désormais nécessaire pour l'Union européenne de réfléchir aux impacts régionaux de sa politique dans les Balkans occidentaux si elle ne souhaite pas avoir dans sa plus proche proximité un espace d'instabilité. À l'avenir, chacune des actions et des politiques de l'UE pourra favoriser la fermeture (ou la segmentation) ou inversement l'ouverture de cette partie du continent européen. L'Union européenne devrait dans ce contexte avoir une vision à long terme et répondre clairement et de façon urgente aux questions suivantes :

1) L'intégration des États des Balkans occidentaux à l'Union européenne se fera-t-elle de façon séparée, c'est-à-dire «au cas par cas» ou bien de façon groupée ?

2) Si l'intégration à l'Union européenne se poursuit de façon bilatérale (scénario «au cas par cas») à des dates différentes, l'espace des Balkans occidentaux risque à nouveau de se segmenter et l'adhésion à l'Union européenne pourra créer à l'avenir de nouvelles frontières au sein d'un espace qui est censé aller dans le sens d'une coopération régionale renforcée. À ce jour, l'Union européenne ne semble pas mesurer les impacts des deux différents scénarios d'adhésion à l'Union européenne (de façon séparée ou groupée). Pourtant c'est en fonction du mode d'élargissement de l'UE que les frontières dans les Balkans occidentaux seront accentuées ou atténuées et que les États nations locaux se renforceront ou bien se dilueront.

Malgré l'annonce de différentes initiatives internationales en faveur de l'Europe du Sud-Est depuis la crise du Kosovo en 1999, la reconstruction des

«Balkans occidentaux »(4) s'est résumée à une coordination institutionnelle d'initiatives internationales sans élaboration d'un projet de développement clairement identifié. Le processus de reconstruction des «Balkans occidentaux »a débuté, principalement avec la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine (à partir de 1996) puis avec l'annonce du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en juin 1999. Depuis 1999, plusieurs milliards de dollars ont été engagés (5) pour la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine (6), du Kosovo, de la Serbie-et-Monténégro et de la Macédoine. Tous ces pays connaissent une faible inflation et des taux de croissance de 4,5% à 5% (7). Pourtant, malgré ces résultats encourageants, des difficultés économiques persistent (taux de chômage de 30% à 40% en moyenne par pays ; forte présence de l'économie informelle, faible arrivée des IDE (8), difficultés structurelles (9)). Le contraste est ainsi saisissant entre la stabilité du cadre macroéconomique, saluée par les organismes financiers internationaux (FMI, Banque mondiale, BERD) et les crises économiques (10) profondes que connaissent ces États

### **La nécessité d'une recherche sur l'avenir européen des «Balkans occidentaux».**

La politique européenne face aux éléments déstabilisateurs dans les «Balkans occidentaux »est continuellement changeante malgré plus de quinze ans de politique menée par l'UE dans l'espace yougoslave et plus largement dans les Balkans. Il serait nécessaire ici d'en mesurer les instruments, d'évaluer leurs conséquences et d'en cerner les contradictions. Ceci n'implique pas seulement la nécessité d'effectuer un travail prospectif sur les actions de l'UE, mais d'en comprendre les enjeux. Ainsi, de nombreuses questions apparaissent : «L'UE confrontée à son élargissement est-elle en mesure de donner une cohérence à sa politique d'aide dans «les Balkans occiden-

taux »? »ou bien «Au regard des politiques menées dans les «protectorats internationaux», l'UE est-elle en mesure de définir une politique commune ?».

Les objectifs d'une recherche d'envergure sur l'avenir européen des «Balkans occidentaux »pourraient s'inscrire dans une double logique : la mesure des impacts locaux des politiques d'aide menées par l'UE dans les «Balkans occidentaux »et la compréhension des dynamiques internes qui en découlent au sein des composantes de l'UE. Ce travail permettrait aussi de tirer des leçons et de créer une dynamique régionale et de favoriser les liens entre les chercheurs des «Balkans occidentaux». Comprendre l'interaction entre les dimensions internationales et locales supposerait ici aussi un travail de chercheurs de différentes disciplines et l'emprunt de concepts relevant de plusieurs disciplines : relations internationales, sociologie des organisations internationales, science politique, science économique, anthropologie. Une recherche financée par l'UE sur l'avenir européen des Balkans occidentaux permettrait également de confronter des concepts dont la validité est encore discutée (États affaiblis, États voyous ou encore États *de facto*). Ce travail permettrait enfin pour les décideurs européens et les gouvernements locaux d'en tirer les leçons.

### **En guise de propositions**

L'Union européenne pourrait fixer comme objectif prioritaire le retour des réfugiés et personnes déplacées, ce qui suppose une reconstruction des habitations détruites, une restitution des biens spoliés, l'attribution d'emplois prioritaires, etc... et devrait sanctionner tous les gouvernements qui ne suivent pas cette priorité. L'Union européenne, tout comme l'ensemble des acteurs internationaux et locaux pourrait s'engager à faire respec-

---

4. Le terme «Balkans occidentaux »est apparu dans la terminologie utilisée par l'UE en 1998 pour désigner les pays n'ayant pas encore signés les ASA (Accords de Stabilisation et d'Association). Voir Vukadinovic Nebojsa, Morokvasic Mirjana (dir.), «Sortir de la transition bloquée : Serbie-et-Monténégro», Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest, CNRS, août 2004, 399p.

5. L'UE est le principal bailleur de fonds.

6. Ce pays a bénéficié d'une première tranche d'aide de 5,1 milliards de dollars entre 1996 et 1999. Voir Vukadinovic Nebojsa, La reconstruction de la Bosnie-Herzégovine : aide internationale et acteurs locaux, Les études du CERl, n°21, CERl-FNSP, 1996.

7. Les taux de croissances sont en augmentation constante depuis 2000

8. Investissements directs étrangers

9. Blocages des processus de privatisation et de restructuration.

10. Concernant la notion de crise, voir, Dobry Michel., *Sociologie des crises politiques*, Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, p. 14.

ter la libre circulation et la vie de tous les groupes ethniques (Serbes, Gorani, Roms, Albanais, etc.) sur le territoire du Kosovo. L'Union européenne pourrait également définir une vision claire pour l'adhésion des États des Balkans occidentaux dans l'Union européenne selon un calendrier précis et analyser les impacts des différents scénarios d'adhésion. Cela suppose de mettre en œuvre une « politique étrangère commune » face aux Balkans occidentaux qui s'inscrit dans la continuité du Sommet de Thessalonique de 2003. L'Union européenne pourrait aussi avoir pour objectif prioritaire de trouver des solutions rapides aux problèmes concernant la vie quotidienne des habitants des États issus de l'ex-Yougoslavie (droits sociaux, droits de citoyenneté, droits de propriété, droits de libre circulation, droits des réfugiés,

droits liés à l'éducation, etc.). Ni les accords de stabilisation et d'association, ni le statut de candidat ne permettent de régler ces points.

En effet, ces droits relèvent davantage des relations bilatérales entre les États de la région. L'Union européenne pourrait enfin créer un Observatoire d'Analyse économique des Balkans occidentaux (composé de chercheurs, consultants, décideurs politiques). Cet organisme aurait pour mission de mieux analyser les besoins des Balkans occidentaux, d'articuler la programmation de l'aide de l'Union européenne aux besoins locaux, de mieux identifier les projets prioritaires, de donner des impulsions en faveur du développement économique régional et local.



## Kosovo's Declaration of Independence: a general overview

**Dr. Rolf Steltemeier**  
University of Heidelberg (Germany)

The eruption of nation states has become one of the most characteristic features of modern times. The development of international markets and changes in political systems advance the increasing interdependent relations between nation states but also attack the strength of them by undermining national structures. A declaration of Independence could be a consequence of these changes but in most cases the reasons can mainly be found in the history of the concerned countries.

On February 17<sup>th</sup> 2008, Kosovo declared independence, becoming the 7<sup>th</sup> state to emerge from the former Yugoslavia, which collapsed in the early post Cold-War environment. Had Kosovo been a republic of the Yugoslavian federation such as Croatia or Slovenia, it would have gained independence a long time ago, but its road to independence was complicated by the fact that it instead was a province of Serbia. In gaining independence the Kosovars have achieved what they have longed for not only since 1991, when Yugoslavia broke up, but since 1912 when Serbia retook most of Kosovo from the Ottoman Empire. Kosovo with its population of 2 million people, 95% of which is Muslim now bears a pro-American political stance. Following the declaration of independence, the United States became one of the first countries to recognize Kosovo as an independent state; unlike its old Cold War rival Russia, which supports the Serbian claim that Kosovo belongs to Serbia with Kosovo being a "false state".

The unilateral declaration of independence violates international law, as claimed by Russia, Serbia and many other states – among them Spain – that evoke that Kosovo has no legal basis in the form of a UN declaration. This is due

to the fact that since the end of NATO's war in 1999, Kosovo had been under the jurisdiction of the United Nations, remaining a part of Serbia. The legal document — the UN Resolution 1244 — is one amongst the various controversial issues in regard to Kosovo's unilateral action. Whereas Russia, Serbia and many other sovereign states stress that the UN Resolution 1244 clearly acknowledges Kosovo as being part of Serbia, James Dobbins, former special-consultant of President Clinton, who was mainly involved in drafting the resolution in 1999, argues that the document does not acknowledge the sovereignty of Serbia in Kosovo, failing to even refer to Serbia, only acknowledging Yugoslavia, thus leaving the question of Kosovo's status and its population to the UN Security Council.

Martti Ahtisaari, a former Finish president and part of the UN special envoy to Kosovo, recommended in a final report published last year that Kosovo should be granted "supervised independence". Following this plan, the declaration of independence will come into effect after a 120-day transitional period. During that time, the EU deploys 1,800 officials for a mission (EULEX - European Union Rule of Law Mission in Kosovo) to strengthen law and order in Kosovo joining the United Nations mission (UNMIK – United Nations Interim mission in Kosovo), which is currently administering the area, in June 2008 after a transitory period, helping Kosovo's government to build functioning institutions. Furthermore, the report recommends that the approximately 16,000 NATO troops, which support UNMIK, stay in Kosovo to guarantee the country's security and stability. Serbian minorities have to be granted constitutional rights. Finally, the plan prohibits Kosovo to merge with any other country, for example Albania. Whereas Kosovo accepted the rec-

ommendations and conditions put forward by Martti Ahtisaari, the Serbian government opposed any form of independence. Both, Kosovo's and Serbia's, nonnegotiable positions have led to failures in consultations between the nations, since Serbia was not willing to offer more than wide-ranging autonomy, whereas Kosovo's representatives were not willing to settle with less than some form of independence. On December 10<sup>th</sup> 2007, a deadline set by the UN Security Council, the persistence of a political stalemate between Serbia and Kosovo, and the failure of the UN Security Council to decide on the future status of the Kosovo resulted in Kosovo's newly elected prime-minister Hashim Thaci's announcement that Kosovo would declare independence unilaterally.

Kosovo's independence has certainly closed one historical chapter although simultaneously opening another one. The unilateral declaration of independence is illegal according to international law, but it is politically important, not only for Kosovo, but also for Europe, the United States and Russia.

Russia fears not only that Kosovo's unilateral action could open a "Pandora's Box" referring to independence claims of Abkhazia and South Ossetia in Georgia, as well as Trans-Dniester in Moldova, but also the European Union's expansion into the Balkans. Hence, Russia will block any attempt of the newly born state to join the United Nations.

The United Nations themselves remain silent by not making any quality statements on neither EULEX, nor the declaration of independence, but are cautiously welcoming the declaration to be in line with the Ahtisaari proposal. On the other side, the United States, which strongly supported Kosovo's declaration of independence, is longing for more stability in the Balkans and a faster integration into the European Union in order to promote its own strategic and military goals in the region. Europe itself is divided on the question of Kosovo with proponents of Kosovo's

independence - among them Germany, the UK, and France, which recognized Kosovo's independence immediately - and with opponents - among them Spain, Cyprus, Romania, Slovakia, and to a lesser extent Greece - fearing that Kosovo's recognition would lead other ethnic minorities such as the Basques in Northern Spain to follow a similar path. Although 26 out of 27 European Union member countries (1) have voted in favour for EULEX to replace UNMIK, only 20 out of 27 EU countries, and a total of 43 countries (as of 13/06/08) around the globe have recognized the new state leading to an insecure future of Kosovo. From a political stance, independence was the only feasible and thus nonnegotiable solution for the Kosovo-Albanians.

Serbia's population and Serbian parties are almost unanimous in their rejection of Kosovo as an independent state. To this day, only the Liberal Democratic Party of Serbia (LDP), promoting a Serbia in the European Union, has declared that an independent Kosovo should be accepted as a political necessity. Despite of strong political opposition from Belgrade, a violent conflict is not likely to break out.

The Northern part of Kosovo, populated by approximately 120,000 Serbs, is another political controversial issue for the parties involved. Under the Ahtisaari plan, the Serb minority would have guaranteed seats in local government and parliament, proportionate representation in the police and civil service and a special status for the Serbian Orthodox Church. However, this plan is still far from reality, as the ethnic minority has not acknowledged Kosovo's independence, regarding Belgrade as their government. Belgrade supports this stance by providing financial and moral support, leading to a *de facto* partition between parts controlled by Kosovo and parts controlled by Serbia. This separation though is not new, since neither UNMIK nor EULEX could establish a presence in the Northern region. Despite of the negative outlook, not all Serbian parties share the hard line Belgrade is taking, as the Autonomous Liberal Party (ALP), which is currently rep-

---

1. Cyprus voted against EULEX on February 14<sup>th</sup> 2008. Spain decided not to join the mission, until legal issues have been resolved. Apart from the EU members, the United States, Croatia, Turkey, Switzerland, and Norway are participating in the mission.

resented with two ministers in Kosovars' government, has taken a pro independence stance on the condition that the Ahtisaari plan is implemented as proposed.

Another problem for the newly born state is the danger of dependency, as the area has been a UN protectorate for the past nine years and now becoming a EU protectorate for a yet to be determined period of time. The danger emerging is what some have labeled the "Balkan dependency" as seen in Bosnia-Herzegovina, in which foreigners – primarily EU officials – are fulfilling the job locals are supposed to do. Moreover, Kosovo, although rich in all sorts of minerals, which have been mined for centuries, is a rather weak economic region with high unemployment rates, little foreign investment and a weakly developed infrastructure, especially in respect to energy and water. Currently, only 5% of all imports are covered by the country's exports, implying a large current account deficit, which is financed by the European Union. Finally, claims that the UN mission (UNMIK) has failed to establish strong and cohesive political and economic institutional structures thus leaving the region to criminals and corruptive forces poses a rather gloomy picture for Kosovo's future.

Yet despite all of these problems, Kosovo and the region is surrounded by the EU, which has a vital interest in a stability of the Balkans and is willing to send the EU's historical largest peacekeeping operation (EULEX) into Kosovo and to finance Kosovo's development. More importantly the EU stands to offer (in the long run) accession to the world's largest economic Single Market. Thus Kosovo will have no other choice than to follow the path already outlined by the European Union.

The mission itself, EULEX, is composed of two components: first, the mission oversees police and justice in Kosovo and second the EU supervises the application of the plan for an independent Kosovo as drafted by Martti Ahtisaari by establishing an International Civilian Office in Kosovo. Dutch diplomat Pieter Feith heads the European mission, possessing valuable expertise,

since Feith worked as Head of the Balkan Task Force for NATO and also as head of the EU Expert team to Iraq in 2005. The core of the plan is the decentralization of the newly born state in order to give Serbian areas sufficient autonomy delaying any attempt to secede from Kosovo.

Although many in the European Union such as France's foreign minister Bernard Kouchner hope that one day Kosovo and Serbia will be part of its political community, the immediate prospects of such a process are less clear. After the Dutch foreign minister blocked the stabilization and association agreement with Serbia in January due to unresolved issues in regard to war crimes, Serbia's government denounced the offer of a European interim agreement as a "trap", since an agreement of "good intent" would merely resemble the European attitude as a whole towards the country. After Kosovo's declaration of independence, the divide among Serbia's main political parties over the course of the country – whether it should deepen its ties with Europe or with Russia – has further disrupted.

Russia presents yet another alternative for the future of Kosovo, in opposition to Europe and the West. Ultranationalist forces in Serbia and the Serbian government's argument that the declaration of independence is a breach of international law is a manifestation of this claim. Serbian products are already imported tax-free into the Russian market, making Serbia an attractive place for foreign investors, while the take-over of Serbia's oil monopoly by Russia's Gazprom is also a sign of Serbia's preference towards the Orthodox Christian and Slavic Russia. Currently, the signs are pointing towards a turn away from Europe, since after prime ministers Kostunica's government collapsed on March 08, 2008, election polls are indicating that Serbia's population will elect the nationalist party on May 11, 2008. Unlike the nationalist forces, Serbia's president Boris Tadic belonging to the Democratic Party of Serbia (DS), who was reelected at the beginning of February 2008, supports the European course for his country, maintaining that the employment of the EU mission to Kosovo should be seen as the future of the country's relation with the EU.

However Tadic also declared that he would not sign a Stabilization and Association Agreement with the EU on April 28 when the EU demanded that Serbia would have to recognize Kosovo's unilateral declared independence. Unlike G17-Plus, a market liberal conservative party in Serbia, which supports the Stabilization and Association Agreement with the EU without any contractions, President Tadic's statements casts doubts on his political sincerity.

The European Union, which itself was born after the devastation of World War II was founded on the premise to bind Western Europeans together so that another European conflagration would be inconceivable. The ability to participate in the world's largest and deepest integrated trading bloc has made economic stars of at least some small states that live in the shadow of ethnic rivals and might have failed had it not been for the EU – among them Estonia, Slovenia, Slovakia and Ireland. These successes show that if its members relinquished some sovereignty to a continent-wide authority that could nurture and shield even small nations, Europe might finally have a way to extract the poison of regional conflict and allow the small to coexist alongside the large and powerful. Following this logic, Kosovo takes this whole issue a step further, as Europe's identification as a continent has become strong enough to rewrite the definition of nationhood

itself. The continent as a whole can protect at least the self-governance of national groups too small and weak, but with potential to achieve self-sufficiency after all. Essentially, Kosovo's limited sovereignty comes with an implicit European promise that a shrunken but homogeneous Serbia could one day get the same protection and support if it agrees to play by Europe's and not by Russia's rules. Russia's Balkan politics has not only announced the re-emergence of Russia as a global player, but has also deteriorated US-Russian and EU-Russian relations.

An overall question remains: Is Europe ready to embrace Kosovo? The Union itself remains divided and Kosovo, like Bosnia, is a Muslim state. Another obstacle for a "European Kosovo" might be that before Kosovo could join the EU, other Balkan countries would have to join first, namely Croatia, Bosnia, Montenegro, and Macedonia in order to provide Kosovo a land connection with the rest of Europe that was not through Serbia. The truth is that the whole controversy bears irony in itself. Today, the state, which shelters most of the European Union's institutions, is almost erupting as nation state, Kosovars and Serbs are fighting for and because of national frontiers whilst the road is directed towards a deeply integrated Europe, in which borders may fade away anyway.



## Ce projet a été réalisé par :



**Laura BIRTA** est actuellement étudiante en 1<sup>ère</sup> année du Master Affaires Internationales à l'IEP de Paris, se spécialisant en Management Public International. Ancienne étudiante du cycle est-européen de Sciences Po délocalisé à Dijon, elle a passé une 3<sup>ème</sup> année d'études en Espagne, à Barcelone en tant qu'Erasmus où elle a suivi des études notamment de sociologie. A l'avenir elle aimerait bien soit faire de la diplomatie, soit se spécialiser dans les droits de l'homme et plus particulièrement les droits des minorités.

[laura.birta@sciences-po.org](mailto:laura.birta@sciences-po.org)



**Lidia BUCUR** est actuellement étudiante en première année du Master Management Public International. Elle a suivi les cours du premier cycle européen de Sciences Po, spécialisé sur l'Europe Centrale et Orientale et en 2006-2007 les cours de sciences politiques et droit à l'Université Autonome de Madrid. Elle veut se spécialiser dans les droits de l'homme, particulièrement dans les droits des minorités nationales et des immigrants.

[lidia.bucur@sciences-po.org](mailto:lidia.bucur@sciences-po.org)



**Martin CHATEL** est étudiant en Master Affaires Internationales à l'IEP de Paris, filière Management Public International. A l'issue d'une scolarité à l'École européenne de Bruxelles, il entame ses études au cycle est européen de Sciences Po à Dijon. Européen convaincu, il s'intéresse aux affaires européennes, en particulier à la problématique de l'élargissement de l'Union européenne. Il a cofondé et présidé en 2005 l'association «Alternatives européennes». La géopolitique internationale et l'appréhension des instruments du droit international définissent le périmètre de ses projets professionnels. Il est depuis 2007 Vice Président de l'association «BB Express».

[martin.chatel@sciences-po.org](mailto:martin.chatel@sciences-po.org)



**Soraya KHAMARI** est née à Paris et elle a commencé ses études en classe préparatoire au lycée Henri IV puis a obtenu une licence d'histoire à la Sorbonne. Elle est actuellement étudiante à Sciences Po Paris dans le Master Affaires Internationales, spécialité Sécurité Internationale. Elle s'intéresse en particulier à la résolution des conflits, à la reconstruction des États défaillants ainsi qu'aux questions de gouvernance démocratique notamment au Moyen-Orient.

[soraya.khamari@sciences-po.org](mailto:soraya.khamari@sciences-po.org)



**Akil KRAJA**, cofondateur et Président de l'Association (2005-06 et 2007-08) est né en Albanie et habite à Tirana. Passionné par le journalisme, il a travaillé lors de ses études secondaires comme jeune reporter pour la Télévision Nationale Albanaise. C'est à ce moment-là qu'est née sa passion pour la politique balkanique et surtout suite à un documentaire qu'il a réalisé en Macédoine et au Kosovo en 2002. BBExpress et ses études en Management Public International à Sciences Po sont la continuation d'une passion et d'un idéalisme qu'il nourrit quotidiennement.

[akil.kraja@sciences-po.org](mailto:akil.kraja@sciences-po.org)



**Capucine MAUS DE ROLLEY** est née le 11 février 1986 en Argentine à Buenos Aires. Elle a commencé ses études en classe préparatoire au lycée Henri IV puis à la Sorbonne où elle a obtenu une licence d'histoire spécialisation Afrique Moyen orient. Elle est actuellement étudiante à Sciences Po Paris dans le Master Affaires Internationales, spécialité Sécurité Internationale.

[capucine.mausderolley@sciences-po.org](mailto:capucine.mausderolley@sciences-po.org)



**Raluca SMADU** est actuellement étudiante en Master Affaires Internationales de l'IEP de Paris, spécialité Sécurité Internationale. Elle a commencé sa scolarité au cycle est-européen de Sciences Po délocalisé à Dijon et ensuite elle a passé une 3<sup>ème</sup> année d'études en Hongrie, à l'Université Corvinus de Budapest, suivant des cours de sciences sociales. Elle s'intéresse particulièrement à tout ce qui est lié au phénomène et à l'aide humanitaire et plus tard elle aimerait bien intégrer une ONG travaillant dans le domaine.

[raluca.smadu@sciences-po.org](mailto:raluca.smadu@sciences-po.org)



**Katrin WITTIG**, d'origine allemande, a commencé ses études à l'Université de Heidelberg en sciences politiques et philosophie. A présent, elle continue ses études à Sciences Po Paris dans le Master Affaires Internationales, Spécialité Sécurité Internationale. Elle s'intéresse en particulier à la résolution des conflits, notamment dans les Balkans, au Moyen-Orient et en Afrique ainsi qu'à la protection des droits de l'homme dans le monde entier. A côté de ses études, elle a effectué plusieurs stages, notamment à la Mission Permanente de l'Allemagne auprès des organisations internationales à Genève ainsi qu'à l'Institut français des relations internationales à Paris

[katrin.wittig@sciences-po.org](mailto:katrin.wittig@sciences-po.org)



Imprimé à Paris, France, juin 2008  
Droits d'auteurs: Association Bourgogne Balkans Express (loi 1901)  
1er Cycle de SciencesPo Paris, Europe centrale et orientale  
14, Av. Victor Hugo, 21000 Dijon

Reproduction permise sous condition de citer les auteurs des textes ci-joints ainsi que ladite publication.