

LES MISSIONS DE L'OTAN A L'ERE DU NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL

*N.E BENFREHA **

Le cinquantième anniversaire de l'Alliance atlantique a été célébré dans des conditions exceptionnelles en avril 1999, parce qu'il a coïncidé avec le déclenchement de la guerre des alliés contre la Yougoslavie. Cette opération militaire constitue avec l'intervention humanitaire qu'a effectuée la force de stabilisation (SFOR) en Bosnie Herzégovine, une révolution dans la stratégie de l'OTAN et dans son rôle dans le monde. Ces interventions représentent une évolution significative des concepts devant régir l'action de l'OTAN et posent, par voie de conséquence, de profonds questionnements sur le statut de l'OTAN au sein du nouveau système de sécurité internationale issu de l'après guerre froide. Quelle est la nouvelle doctrine de l'OTAN et quelles en seront les conséquences stratégiques ? quelle est la portée du processus d'élargissement de l'OTAN et comment elle conçoit ses relations avec les Etats tiers ? Quelle place occupe la légitimité internationale dans la nouvelle doctrine de l'OTAN ? Celles-ci sont, à notre sens, les principales questions que peuvent soulever les développements actuels de l'action internationale de l'OTAN.

I - LES MISSIONS ORIGINELLES DE L'OTAN

Le Traité de l'Atlantique Nord ou le Pacte d'Alliance Atlantique fut signé à Washington, le 4 avril 1949. Cet instrument a constitué l'équivalent militaire du plan Marshall pour intégrer l'Europe dans la zone d'influence américaine suivant la ligne de conduite de sa politique étrangère. Après le déclenchement de la guerre de Corée en 1950, il fut décidé de créer l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), en tant que structure politique et militaire permanente. La création de l'OTAN s'inscrivait dans le cadre de la stratégie d'endigement du communisme à l'époque de la guerre froide. Durant cette période, l'URSS constituait une menace qui nourrissait, aux yeux des alliés, des intentions agressives. L'on rappelle que sous

* Noredidine BENFREHA. Enseignant à l'ENA.

l'impulsion de l'URSS, il fut créé en 1955, l'Organisation du Traité de Varsovie, pour contrecarrer la stratégie américaine dans la région.

Le traité a été complété par plusieurs accords d'assistance mutuelle, signés par les USA avec chaque Etat européen partie au traité. Les décisions à l'OTAN se prennent sur la base de la règle du consensus.

La mission principale de l'OTAN est la défense collective de ses membres et la sauvegarde de la paix et la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. Aux termes de l'article 4 du traité, les Etats membres se consulteront chaque fois, de l'avis de l'une d'elles, que l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée. Il est laissé à chaque Etat membre de juger individuellement et en accord avec les autres parties des actions nécessaires, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Par ailleurs, en vertu de l'article 5 du traité de Washington, toute attaque armée d'une tierce puissance contre l'un des Etats signataires sera considérée comme une attaque dirigée contre tous les autres Etats et provoquera l'intervention de ceux-ci au titre de la légitime défense collective.

Chaque Etat décide de l'action qu'il jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour assister la partie attaquée et rétablir la paix et la sécurité.

Il y a lieu de noter que la définition de l'agression était parmi les principales questions examinées, lors des négociations sur le traité de l'OTAN, à l'issue desquelles, les pays membres n'ont retenu que l'attaque armée comme critère pour qualifier l'agression. La Grande Bretagne était contre l'inclusion de l'agression indirecte pour justifier l'assistance mutuelle ¹.

Bien que le traité de l'Atlantique Nord ait inscrit dans le cadre de la Charte de l'organisation des Nations-Unies (ONU), il y a eu plusieurs lectures doctrinaires contrastées sur la nature de l'OTAN par rapport aux principes régissant l'Organisation des Nations Unies.

La Charte des Nations Unies ne fait pas une mention explicite de la légitime défense collectivité régionale, notamment dans son chapitre VIII. Même les défenseurs de la compatibilité de la Charte des Nations Unies avec celle de l'OTAN quant à la légitime défense collective d'une région, reconnaissent l'imprécision des dispositions de la Charte à ce sujet ².

¹ Cf. : CEE WIEBES and Bert ZEEMAN : the pentagon negotiations, march 1948. The launching of the north Atlantic Treaty, International Affairs, Number 3, 1983.

² Cf. : Charles Rousseau : Droit International Public, Sirey, 1974, p.686.

Cette ambiguïté de la Charte n'a pas empêché le foisonnement des systèmes de défense collective régionale en se basant sur une interprétation extensive du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. D'après cette lecture, la Charte encourage les organisations régionales en matière de sécurité collective.

II - LES FONDEMENTS DE LA NOUVELLE DOCTRINE DE L'OTAN

En dépit de la fin de la guerre froide, l'OTAN inscrit la majeure partie des missions originelles sus-citées dans ses compétences. L'organisation a, toutefois, élargi ses attributions pour traiter d'autres questions politiques et socio-économiques. Le rôle de l'OTAN demeure toujours la garantie de la paix en Europe. Cependant, le rôle politique de l'Alliance commence à se développer davantage et la dissuasion militaire comme fondement de l'action de l'OTAN a laissé la place à la cohésion politique des États membres. L'OTAN devient de plus en plus un cadre de consultation politique élargie.

La fin de la guerre froide a dicté à l'OTAN une nouvelle approche qui s'appuie sur de nouvelles hypothèses qui placent les conflits régionaux au centre de sa stratégie. L'hypothèse initiale d'une éventuelle guerre contre la Chine et l'URSS, simultanément avec un conflit régional a cédé la place à des hypothèses où l'OTAN sera appelée à répondre, aux exigences de deux conflits régionaux de la même dimension que la guerre du Golfe et d'une opération humanitaire de grande échelle³. L'actuelle pensée stratégique met aussi, au coeur de sa démarche, la prévention des conflits et la lutte contre les actions terroristes "subversives".

C'est lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement tenu à Londres en juillet 1991, qu'à pris forme le **concept stratégique de l'Alliance** pour répondre aux exigences de l'après guerre froide. D'après le nouveau concept stratégique, "les risques pour la sécurité des alliés se présentent, désormais, sous des formes complexes et proviennent de directions multiples, ce qui les rend difficiles à prévoir et à évaluer"⁴. Selon le même concept, la préservation de l'équilibre stratégique en Europe était l'une des quatre tâches fondamentales de l'Alliance en matière de sécurité.

³ Cf: SAM NUNN : A new military strategy, center for strategy international studies (CSIC). Volume XII, n°5, Washington, Cité in Paul Marie de la Gorce l'Alliance atlantique cadre de l'hégémonie américaine, Monde Diplomatique, Avril 1999.

⁴ Le texte du concept stratégique de l'Alliance, Revue de l'OTAN, n°6 décembre 1991.

Le nouveau concept stratégique s'appuie sur une conception large de la sécurité, qui repose sur un mécanisme de prévention basé sur le dialogue, la coopération et le maintien d'une capacité de défense collective. D'après le nouveau concept stratégique, l'OTAN doit répondre à quatre principales missions : assurer la sécurité en Europe, privilégier la concertation en cas de risque ou de menaces majeurs, la dissuasion de toute menace extérieure et le maintien de l'équilibre stratégique en Europe.

La première mission de l'OTAN consiste à mettre en place les fondements indispensables pour une sécurité européenne, basée sur la promotion des institutions démocratiques et le règlement pacifique des différends. Le système de sécurité projeté ne permet pas le recours à l'intimidation ou à la coercition ou l'imposition de l'hégémonie d'un Etat membre contre un autre Etat par la menace ou le recours à la force.

L'OTAN s'assigne aussi comme objectif "de servir aux alliés d'enceinte de consultation transatlantique sur toute question affectant leurs intérêts vitaux, notamment en cas d'évènement représentant un risque pour leur sécurité et de cadre de coordination approprié de leurs efforts dans les domaines d'intérêt commun". Le concept stratégique ne parle plus donc de menace comme l'entend l'article 4 du traité de Washington portant création de l'OTAN mais de risque; ce qui élargit le champ d'action de l'organisation. La nouvelle doctrine de l'OTAN réitère le contenu des dispositions de l'article 5 du traité de Washington. A ce titre, l'OTAN exerce une fonction de dissuasion et de défense contre toute menace visant le territoire d'un Etat membre de l'OTAN.

La quatrième tâche fondamentale de l'Alliance exposée dans le concept stratégique de 1997, consiste à préserver l'équilibre stratégique en Europe. L'OTAN tient beaucoup compte dans ce cadre du potentiel militaire des pays de l'ex URSS, en dépit de la disparition du pacte de Varsovie. Cette tâche a été supprimée lors du conseil de l'Atlantique Nord qui s'est réuni au mois d'avril 1999, pour vraisemblablement, satisfaire la Russie qui a, régulièrement, demandé de cesser de qualifier cette fonction d'essentielle.

Par ailleurs, en novembre 1992, les alliés ont adopté au cours du sommet tenu à Rome, un texte dans lequel ils mettent l'accent sur le maintien des fonctions originelles de sécurité de l'Alliance en y ajoutant une conception élargie. Celle-ci concerne, désormais, toute l'Europe. En outre, l'importance des moyens diplomatiques pour le règlement des conflits a été consacrée.

Aussi, d'après la nouvelle doctrine de l'OTAN, l'organisation peut-elle intervenir dans les espaces communément appelés "hors zone", sans pour autant, préciser les limites de ces espaces.

Le conflit Yougoslave était pour les alliés la première expérience de "l'OTAN" renouvelée". L'intervention de l'OTAN au Kosovo et ses résultats stratégiques ont incité l'OTAN à procéder à une mise à jour du concept stratégique. En effet, lors du Conseil de l'Atlantique Nord qui s'est tenu à Washington du 23 au 24 avril 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement ont approuvé le nouveau concept stratégique de l'Alliance. Ce dernier a fait entrer la Communauté internationale dans une nouvelle ère et participera à mettre fin, pour l'OTAN, à une décennie de recherche de sa raison d'être à la suite de la disparition de la menace soviétique.

a - Les contours du concept de sécurité de l'OTAN

Le nouveau concept stratégique réaffirme l'attachement de l'OTAN à la défense collective et au lien transatlantique. Il met en exergue le lien permanent entre la sécurité de l'Amérique du Nord et la sécurité de l'Europe.

L'Alliance s'assigne en vertu du nouveau concept de faire bénéficier les Etats membres d'un égal niveau de sécurité quelles que soient les différences de situation.

L'Alliance est également attachée à une approche globale de la sécurité, qui englobe les facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux, ainsi que l'indispensable dimension de défense. La sécurité de l'Alliance d'après les termes du concept stratégique demeure exposée à des risques militaires et non militaires très divers, qui empruntent plusieurs directions et sont souvent difficiles à prévoir. Ces risques incluent l'incertitude et l'instabilité dans la région euro-Atlantique.

b - Les missions non prévues par le traité de Washington

Le nouveau concept stratégique reconnaît au Conseil de Sécurité des Nations Unies, la responsabilité principale quant au maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Dans ce cadre, l'OTAN rappelle son offre, annoncée à Bruxelles en 1994, de soutenir, au cas par cas et selon ses propres procédures, des opérations de maintien de la paix et autres opérations menées sous l'autorité du Conseil de Sécurité ou sous la responsabilité de l'organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE). Dans le même contexte, l'OTAN mettra pleinement à profit le partenariat pour prévenir les crises.

Le déploiement, selon le concept stratégique, des forces militaires de l'Alliance doit répondre aux crises, parfois, sur court préavis, loin de leurs bases nationales, y compris, au delà du territoire des alliés. Ceci donne à l'OTAN la possibilité d'intervenir dans les espaces "hors zone".

En matière de gestion des crises, "l'OTAN se tient prête au cas par cas, et par consensus, conformément à l'article 7 du traité de Washington, à contribuer à la prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises, y compris des opérations de réponse aux crises". L'Alliance s'est donnée donc de nouveaux objectifs au delà de son rôle traditionnel de défense du territoire des Etats membres. A ce titre, l'OTAN sera, désormais, engagée dans la gestion des crises y compris par le maintien de la paix. Dans un souci d'équilibre, l'OTAN tient beaucoup compte des possibilités d'amélioration substantielles dans la préparation et les capacités des forces militaires prescrites à la périphérie de l'Alliance.

Dans le cadre de ses nouvelles missions, l'OTAN accomplit actuellement une mission de prévention de la prolifération nucléaire. Dans ce cadre, l'OTAN examine en détail la menace existante et potentielle que représente pour les alliés la prolifération des armes de destruction massive. La prolifération en Irak et en Iran est considérée comme une préoccupation majeure pour l'OTAN.

c - L'identité européenne de sécurité et de défense "IESD"

Le nouveau concept stratégique reconnaît l'identité européenne de défense. Cependant, il relève que cette identité se développera au sein de l'OTAN et exigera une large coopération entre l'OTAN, l'UEO⁵ et l'Union européenne en cas de nécessité.

⁵ L'Union de l'Europe occidentale (UEO) fut créée en vertu du traité de Bruxelles le 17 Mars 1948 par cinq États européens (la Belgique la France le Luxembourg les pays Bas et le Royaume Uni). En 1954 il y a eu l'adhésion de l'Allemagne et de l'Italie. Le Portugal et l'Espagne intègrent l'UEO en 1988 l'Union européenne et l'OTAN sont pleinement membres de l'UEO. L'organisation compte actuellement 10 membres avec l'adhésion de la Grèce en 1999 L'UEO compte aussi : - 6 membres associés : La Hongrie, Islande, Norvège, Pologne, République Tchèque et la Turquie.

- 5 membres observateurs : Autriche, Danemark, Firlande, Irlande, Suède.

- 7 membres associés partenaires : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovenie. Ces pays ont signé des accords d'association avec l'Union européenne (UE).

En vertu du traité de Bruxelles l'UEO dispose de larges prérogatives en matière de sécurité. Toutefois l'UEO a gelé un grand nombre de ses attributions lors de la guerre froide qui furent transférées à l'OTAN. L'UEO est devenue presque un forum de concertation et de réflexion pour l'OTAN.

L'identité européenne ne se substitue pas à l'OTAN puisqu'elle renforcera le partenariat transatlantique et ne permet pas une autonomie réelle du système européen de défense. Celui-ci restera tributaire des États Unis d'Amérique; ce qui leur donne le moyen d'assurer leur hégémonie en Europe. La prééminence des États Unis d'Amérique sur le destin de l'OTAN tient à leur puissance et à leurs capacités militaires au sein de l'organisation.

III - LA PORTEE DE L'ELARGISSEMENT DE L'OTAN

a - L'élargissement par l'intégration

L'OTAN compte actuellement dix neuf (19) États membres dont douze États fondateurs : États Unis d'Amérique, Canada, Danemark, Belgique, Italie, Luxembourg, pays Bas, Portugal, France, Royaume Uni, Islande, Norvège. Les pays adhérents sont la Grèce et la Turquie 1992, RFA 1955, Espagne 1982, la République Tchèque, la Pologne et la Hongrie 1999.

Il y a lieu de noter que la France s'est retirée de l'OTAN en 1966, pour se prémunir contre la domination américaine, sans pour cela perdre sa place de membre de l'Alliance Atlantique. A la suite de la décision de la France de se retirer des structures de l'OTAN en décembre 1967, une décision fut prise de transférer le conseil et le secrétariat international à Bruxelles. Néanmoins, le 5 décembre 1995, la France a annoncé sa décision de reprendre sa place dans les instances de l'OTAN qui respectent sa souveraineté. Par ailleurs, une année auparavant, elle a rejoint le conseil des ministres de la défense et le comité d'État major. L'objectif de ce rapprochement vers l'OTAN consiste à renforcer le pilier européen de l'Alliance et de contribuer à la réflexion sur la dissuasion nucléaire concertée ⁶.

L'OTAN est actuellement profondément engagée dans un processus complexe d'élargissement de l'espace de ses compétences. Dans ce cadre, la République Tchèque, la Hongrie et la Pologne ont été invitées officiellement en juillet 1997, lors du sommet de Madrid, à entamer des négociations d'adhésion. Cette décision d'élargissement est conforme à l'article 10 du traité de Washington qui a prévu la possibilité d'une alliance élargie. Ainsi donc, tout État européen peut adhérer à l'OTAN, à l'invitation unanime de ses États membres.

Inspiré des idées "réalistes" de Mr. Zbigniew Brzezinski et de Henry Kissinger et en réponse à la demande pressante des pays de l'Europe Centrale et Orientale, le président américain William Clinton a exprimé son engagement à élargir l'Alliance

⁶ Cf: André Dumoulin : L'europanisation de l'Alliance, partenariat équilibré ou trompe l'oeil, Notes et études documentaires, Décembre 1997.

atlantique en 1994. L'élargissement de l'OTAN répond à des considérations géostratégiques qui visent la maîtrise des océans et des mers, ainsi que les détroits dans le monde.

L'extension entend aussi distendre les rapports qui unissaient la Russie aux anciens pays membres du Pacte de Varsovie pour permettre un meilleur contrôle de celle-ci. L'élargissement de l'OTAN impose donc une nouvelle lecture géostratégique. Les forces de l'OTAN vont être avec ce processus aux portes de la Russie et se rapprocher du cœur de ses points névralgiques.

Selon Brzezinski ⁷, l'élargissement est, de surcroît, un processus historique à long terme qui ne se limiterait pas uniquement à l'entrée de la Pologne, de la Hongrie et de la République Tchèque. En effet, les dirigeants de l'Alliance ont réaffirmé, lors du sommet de Madrid le 8 juillet 1997, que la porte de l'OTAN, resterait ouverte à d'autres Etats européens sélectionnés qui seraient en mesure de servir les principes du traité et de contribuer à la sécurité dans la zone euro-atlantique. D'après le nouveau concept stratégique, l'Alliance reste ouverte à l'adhésion de nouveaux membres conformément à l'article 10 du traité de Washington... Aucun pays européen démocratique dont l'admission répondrait aux objectifs du traité ne sera exclu du processus d'examen ⁸.

Parallèlement à ces considérations stratégiques, une OTAN élargie servira nécessairement les intérêts économiques dans la région. Le développement grandissant des intérêts économiques pétroliers américains dans les trois États bordant la mer caspienne : L'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan, mettra, incontestablement, à profit la couverture militaire de l'OTAN dans la région.

L'élargissement est donc un gage de sécurité pour les compagnies américaines intéressées d'investir dans l'exploitation des gisements que recèle la région. L'élargissement de l'OTAN constitue aussi une occasion pour les Etats Unis d'Amérique pour mettre l'organisation au service de l'industrie de défense américaine, étant donné que ce processus assurera, à terme, la prédominance américaine sur le marché mondial des armes de haute technologie.

⁷ Zbigniew BRZEZINSKI : "What next for Nato" cité in Denise ARTAUD : les Etats Unis d'Amérique et l'Europe : une nouvelle architecture de sécurité, Défense nationale, Janvier 1999.

⁸ Concept stratégique : IBID

L'attitude de la Russie quant à l'élargissement de l'OTAN était très mitigée. En 1993, le président Yeltsin a annoncé clairement sa "compréhension de la volonté de certains pays de l'Europe Centrale et Orientale d'adhérer à l'OTAN". Néanmoins, à la suite de la demande d'adhésion de la Lituanie en janvier 1994, il s'est fermement opposé contre toute tentative d'isolement de la Russie"⁹. La demande d'adhésion de la Lituanie était considérée comme étant une défiance à sa volonté et une menace à sa sécurité nationale.

Le refus de la Russie de ratifier les accords Start II sur la réduction des armes nucléaires est motivé, vraisemblablement, par son hostilité à l'égard de l'élargissement de l'OTAN et à la politique américaine en Europe Centrale et Orientale, notamment dans l'ex-Yougoslavie.

Le gouvernement de Mr. Bill Clinton a utilisé tous les lobbies influents aux USA pour faciliter le processus d'adoption du projet d'élargissement par le Sénat. Dans ce contexte, l'on a fait appel aux services des lobbies formés des américains originaires des pays d'Europe Centrale et Orientale, ainsi que le lobby des industries de la défense, principaux bénéficiaires de la reconversion militaire des pays demandeurs d'adhérer à l'OTAN. Aussi, pour ne pas heurter le Sénat sur le plan financier, l'administration américaine a-t-elle réduit les estimations des coûts de l'opération de l'élargissement de 35 milliards de dollars sur treize ans, initialement prévues à 1,5 milliards de dollars sur dix ans. Ces efforts ont été couronnés, le 30 avril 1998, par la ratification par le Sénat avec une majorité confortable de 80 voix sur les 100 que compte le Sénat.

- Cependant, ce dernier a conditionné cet élargissement par le maintien de la suprématie du Conseil de l'Atlantique nord dans la prise de décision de l'OTAN. Il a aussi rappelé que l'OTAN doit rester une organisation militaire au profit de ses Etats membres et de la sécurité extérieure des Etats Unis.

Au titre de l'application de l'article 4 pour répondre aux crises de nature politique et dans les espaces hors-zone, le Sénat a exprimé sa prudence. L'usage éventuel de l'article 4, d'après de Sénat, doit se faire, au cas par cas, avec le consensus des alliés sur la définition de la menace.

La question de l'élargissement n'a pas focalisé la même attention en Europe, où l'élargissement a été totalement occulté dans les débats publics et il fut adopté dans la précipitation par les parlements européens, sans soulever un profond débat sur le rôle de l'OTAN. Une minorité s'est opposée à l'élargissement constituée essentiellement

⁹ D. VERNOIS : l'élargissement de l'Alliance Atlantique : une révolution stratégique Defense nationale, mai 1997.

des communistes et de quelques groupes des verts. Les forces politiques décisives en Europe furent largement favorables à la pérennité de l'OTAN. Ceci n'a pas empêché certains parlementaires européens de redouter que la Russie ne soit en mesure d'avoir une place à l'OTAN qui lui permettra de lui assurer un certain contrôle de l'organisation. Par ailleurs, certains analystes considèrent que l'OTAN devrait tenir compte dans son processus d'élargissement du risque d'affaiblissement de la solidarité militaire transatlantique, à cause de l'éventuelle dilution de ses compétences géo-stratégiques.

b - L'élargissement à travers le partenariat

L'OTAN est en cours d'un processus de rapprochement des pays d'Europe Centrale et Orientale. Avec ces derniers, l'OTAN vise à établir un partenariat en matière de sécurité pour assurer une stabilité en Europe. L'histoire a démontré aux américains, qui manifestent un grand souci à cet égard, que l'instabilité de l'Europe réduira les capacités des Etats Unis d'Amérique à mener leur politique étrangère dans une grande partie du monde.

Dans le cadre du processus de l'élargissement de l'OTAN aux pays d'Europe centrale, il fut créé en décembre 1997, sur proposition germano-américaine, le **Conseil de Coopération Nord-Atlantique (CCNA)**. Ce dernier est un forum qui regroupe des pays de l'OTAN et les anciens pays membres du pacte de Varsovie. Par ailleurs, afin de faciliter l'adhésion des pays demandeurs et en vue de remédier aux insuffisances du CCNA, les Etats Unis d'Amérique ont entrepris, en janvier 1994, des démarches pour mettre en place le **partenariat pour la paix** (partnership for peace : PFP). Une des principales caractéristiques du PFP est la méthode de différenciation de partenaire, méthode adaptée aux besoins de chaque pays partenaire. Les programmes de partenariat et de coopération sont adaptés aux besoins et aux souhaits de chaque pays. Le 1er août 1997, l'OTAN a utilisé ce cadre pour fournir l'aide indispensable à l'Albanie, lors de la crise interne qu'elle a traversée. A sa demande, l'Albanie a bénéficié d'un programme de coopération qui vise la réorganisation et la modernisation de ses forces armées.

Dans le même contexte et afin de dissiper les appréhensions de la Russie sur l'élargissement de l'OTAN, il fut signé l'**acte fondateur OTAN-Russie** à Paris le 27 mai 1997. Cet acte définit les mécanismes de consultation et de coopération entre les deux parties. En application de l'acte fondateur, il y a eu la mise en place du **Conseil permanent Russie-OTAN** ¹⁰.

¹⁰ Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie : Documents fondamentaux de l'OTAN, 27 mai 1997. Internet.

L'acte indique que les actions entreprises par l'OTAN ou la Russie, ensemble ou séparément devront être en conformité avec la Charte des Nations Unies et les principes directeurs de l'OSCE.

Aux termes de l'accord Russie - OTAN, les deux parties coopèrent "dans l'objectif commun de renforcement de la sécurité et de la stabilité dans la région euro-atlantique au profit de tous les pays et impose de faire face à des risques et à des défis nouveaux tels que le nationalisme agressif, la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques, le terrorisme, la persistance des violations des droits de l'homme et des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, ainsi que les différends territoriaux non-résolus .

En outre, la charte signée à Madrid le 9 juillet 1997, avec l'Ukraine constitue pour l'OTAN un des éléments de la sécurité paneuropéenne parce qu'elle représente un tournant important dans la géo-politique de la région, par le fait que l'Ukraine partage la plus large frontière européenne avec la Russie ce qui fait d'elle un pivot de la nouvelle architecture de sécurité européenne.

Parallèlement à ses actions en Europe, l'OTAN s'emploie à faire progresser le **dialogue avec les pays méditerranéens** qu'elle estime en mesure de contribuer à la sécurité dans la région. Dans ce contexte, elle a engagé depuis 1994, un dialogue avec six pays de la région choisis d'un commun accord : l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc, et la Tunisie. Le dialogue avec les pays méditerranéens se développe progressivement et avec succès . D'après la déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantique adoptée le 8 juillet 1997, par le Conseil de l'Atlantique nord. A l'effet de promouvoir ce dialogue, il y a eu la création en 1998, du groupe de coopération Méditerranéenne qui a, sous l'autorité du Conseil de l'Atlantique nord, la responsabilité générale du dialogue sur la Méditerranée.

Il incombe à ce forum de transformer le dialogue en véritable coopération. En outre, l'OTAN dispose d'un groupe spécial sur la Méditerranée (GSM), créé en mai 1996, qui leur permet d'améliorer la cohérence de son action et la visibilité de sa vision ¹¹ .

¹¹ Le Centre de recherche américain "Rand" a conclu à la complémentarité entre partenariat euro-méditerranéen de l'Union européenne (UE), lancée à Barcelone en novembre 1995, et le dialogue méditerranéen entamé par l'OTAN. Il suggère dans l'étude présentée à l'OTAN d'abandonner à l'UE la compétence de traiter des problèmes Socio-économiques pour réduire les chevauchements et les doubles emplois entre les deux institutions. Sur ce sujet voir : Nicolas de Santis : l'Avenir de l'initiative méditerranéenne de l'OTAN, in Revue de l'OTAN, printemps 1998.

L'OTAN accorde une importance grandissante à l'espace méditerranéen pour préserver les intérêts vitaux de ses États membres. Elle focalise davantage son attention sur les aspects principaux touchant à "la sécurité douce", c'est à dire les problèmes politiques et socio-économiques qui sont à l'origine des conflits et des tensions. Pour l'OTAN, la zone sud de la Méditerranée ne constitue pas une menace militaire directe.

Pour les pays qui se situent dans la rive sud de la Méditerranée dont la majeure partie est constituée des pays arabes, la tendance générale est de s'associer à l'OTAN dans le cadre du partenariat, simultanément avec les systèmes de défense collective existants qui ont montré leurs limites, lors des conflits qu'a connue la région.

IV - L'ADAPTATION DES STRUCTURES ET DES MÉTHODES D'ACTION DE L'OTAN.

Depuis 1994, l'OTAN a entamé une réflexion pour la redéfinition globale de sa nature et de ses missions. Pour remplir ses nouvelles missions dans le cadre d'adaptation de ses structures aux exigences de la nouvelle conjoncture de l'après guerre froide, les ministres de la défense des États membres de l'OTAN ont approuvé le 2 décembre 1997, une nouvelle structure de commandement militaire. La nouvelle réorganisation a réduit le nombre des quartiers généraux à 20 au lieu de 65. En outre, il y a eu la création de deux commandements stratégiques (SC), le premier pour l'Atlantique qui dispose de trois commandements régionaux, le second pour l'Europe doté de deux commandements régionaux.

Le commandement stratégique pour l'Atlantique est basé à Norfolk (Virginie E.U) auquel sont rattachés : le commandement régional Ouest installé à Norfolk (E.U) qui couvre l'Amérique du Nord, le commandement régional basé à Northwood (Royaume Uni) et le commandement régional Sud à Lisbonne (Portugal). La flotte d'intervention de l'Atlantique et les forces sous-marines alliées de l'Atlantique dépendent aussi de ce commandement.

Le commandement stratégique pour l'Europe qui est installé à Mons, en Belgique, a sous son autorité deux commandements régionaux : Le commandement régional nord, basé à Brunssum (pays Bas), qui couvre la région nord de l'Europe. Il dispose des commandements sous-régionaux suivants : le commandement de composante Air Nord, installé à Ramstein (Allemagne), le commandement de composante Nav Nord à Northwood au Royaume uni et les trois commandements sous-régionaux interarmes : au centre, au Nord-Est et au Nord, installés

respectivement à Heidelberg (Allemagne), à Karup (Danemark) et à Stavanger (Norvège).

Le commandement régional Sud qui s'occupe de la région sud de l'Europe est doté des commandements suivants : le commandement Air et Naval à Naples (Italie) et quatre commandements sous régionaux interarmées : Sud Centre à Larissa (Grèce) Sud est à Izmir (Turquie), Sud-Ouest (Madrid), Sud à Vérone (Italie).

Cette nouvelle réorganisation va s'accompagner d'une nouvelle réorganisation militaire qui met l'accent sur la coordination et la souplesse dans l'exécution des décisions de l'OTAN. La souplesse adoptée par l'OTAN ne tient pas compte d'une manière rigoureuse des compétences territoriales de chaque commandement régional. L'OTAN adopte une idée très souple des frontières pour remplir ses missions pour lesquelles elle a mis en oeuvre une méthode de travail qui repose sur la relation soutenu - soutenant, pour permettre d'assurer une meilleure coordination entre les commandements stratégiques. L'OTAN tient aussi compte de l'interdépendance entre les régions pour répondre à ses nouvelles missions, notamment celles qui découlent du processus d'élargissement. Dans le cadre des missions européennes de l'OTAN, il est prévu de réaliser incessamment les quartiers généraux des groupes inter-armes multinationales (GFIM), concept approuvé lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique nord, tenue à Berlin en juin 1996. Ce concept constitue le fondement de la future identité européenne de sécurité et de défense (IESD), reconnue officiellement, lors du sommet de Berlin en juin 1996.

Au titre des GFIM, les européens peuvent utiliser les moyens de l'OTAN pour mener des opérations auxquelles les Etats Unis ne souhaiteraient pas participer. Aussi, au titre de ce dispositif, l'union européenne est en mesure de donner mandat à l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) pour mener des opérations conjointement avec l'OTAN.

Ceci ne réduit en rien le leadership américain au sein de l'organisation de par leurs moyens incomparables d'observation à distance, de recueil des données, du renseignement, de communication, de transports, de logistique, de dissuasion nucléaire et d'actions aéroterrestres¹². Selon Richard Holbrooke les Etats Unis d'Amérique sont devenus "une puissance européenne"¹³.

¹² Unis Maria De Puig : l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN. Revue de l'OTAN n° 2, 1998.

¹³ Richard Holbrook : "America an Europeen powers", Foreign Affairs, Mars Avril 1995.

V - L'ACTION ACTUELLE DE L'OTAN ET LA LEGITIMITE INTERNATIONALE

L'évolution de l'OTAN dans le système international constitue un des principaux volets de la mondialisation de la sécurité, selon le schéma préétabli par les États Unis d'Amérique en collaboration avec leurs alliés. Cette tendance, qui sera la principale caractéristique du nouvel ordre mondial, forme avec la mondialisation de l'économie par le biais des sociétés transnationales, un couple indissociable.

L'objectif de cette politique est d'avoir la main haute sur les questions de sécurité internationale dans le monde suivant les préceptes américains de la "real policy".

Le processus d'élargissement de l'OTAN s'inscrit, aussi, dans la logique américaine pour s'assurer le leadership mondial. Dans la directive du président américain Bill Clinton de 1994, il est précisé, dans ce contexte, que tout engagement américain ne pourrait s'effectuer que "s'il faisait progresser les intérêts nationaux américains" ¹⁴.

Les chances d'aboutissement de cette politique de l'OTAN seront tributaires de la cohésion des États alliés, des attitudes et des positions qu'auront à prendre les autres puissances régionales dans le monde, telles que la Russie, la Chine, et l'Inde qui disposent toujours d'un potentiel militaire, du moins dissuasif, sinon menaçant. Ces dernières commencent d'ores et déjà à critiquer la politique des États Unis d'Amérique de s'ériger en gendarme du monde.

Aussi, cette tendance lourde d'hégémonie mondiale de l'OTAN en matière de sécurité internationale mettra-t-elle en cause les principes fondamentaux sur lesquels reposent la légitimité internationale qui sont contenus dans la Charte de l'organisation des Nations Unies. Le respect du Sacro-saint principe de la souveraineté nationale et le principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des États sont au cœur de la légitimité internationale. Le droit d'ingérence humanitaire étant consacré comme une mesure exceptionnelle du droit international, l'OTAN sera confrontée à de nouvelles situations complexes, étant donné la multiplication des conflits intra-Étatiques qui n'appellent pas les mêmes réactions de la part des États membres de la communauté internationale et encore moins des membres du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Celui-ci n'est pas toujours acquis aux thèses développées par l'OTAN.

¹⁴ Chronique de Bernard Guilleres : Institutions Internationales, Défense Nationale, 1999.

Concernant les relations entre l'OTAN et l'ONU, le secrétaire d'Etat américain, M^{me} Albright à affirmé le 9 Décembre 1998, au journal le Monde que l'OTAN ne saurait devenir "une filiale de l'ONU". Les interventions de l'OTAN contre la Yougoslavie ont démontré, à l'évidence, que l'ONU pourrait devenir un instrument de l'OTAN, voire même une institution d'enregistrement, a posteriori, des actions de cette institution..

L'OTAN s'emploie à consacrer l'intervention, à titre humanitaire, comme une de ses missions majeures. La crise récente au Kosovo est la manifestation la plus claire de la situation fort inconfortable dans laquelle se retrouve l'OTAN qui met en cause les principes directeurs devant régir l'action du conseil de sécurité, première instance internationale chargée du maintien de la paix et de la sécurité dans le monde. Cette compétence du conseil de sécurité est explicitement reconnue par le traité de l'OTAN et par le nouveau concept stratégique, adopté par le Conseil atlantique, au cours de la réunion de Washington du mois d'avril 1999. Ainsi, les interventions de l'OTAN, sans le mandat express du Conseil de Sécurité sont-elles d'après la Russie et la Chine, une usurpation des compétences de l'organisation des Nations Unies, d'autant qu'elles s'y sont opposées. Les américains ont tendance à faire recours à l'argumentaire humanitaire à l'effet d'arriver, facilement, au consensus des Etats membres conformément au traité de l'OTAN.

Même si l'on doit admettre qu'en matière de sécurité internationale, le chapitre VIII, de la charte des Nations Unies confère un rôle important aux organisations régionales, le Conseil de sécurité devrait être impliqué dans toute décision concernant le recours à la force. Dans ce contexte, le Secrétaire Général de l'ONU a précisé au cours des interventions de l'OTAN au Kosovo que le Conseil de sécurité a la responsabilité première pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale en vertu du chapitre VIII .

Cette intervention dictera de nouvelles lectures sur les relations entre l'OTAN et l'ONU en matière d'aide humanitaire et de sécurité internationale. D'aucuns considèrent d'emblée que cette ingérence qualifiée "d'humanitaire" comme étant une mesure contraire à la légitimité internationale, puisqu'elle porte atteinte à l'unité territoriale d'un pays souverain qui est la Yougoslavie . Cette ingérence qui répond à la nouvelle doctrine de l'OTAN constitue à l'avenir un précédent dans les relations internationales au détriment des règles prévues par la Charte de l'Organisation des Nations Unies . Ces critiques n'ont pas empêché l'OTAN de demander officiellement au Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), organisation affiliée à l'ONU, de coopérer pleinement pour régler le problème des réfugiés Kosovars.

L'organisation est intervenue au Kosovo, pour accomplir "un devoir moral" suivant la déclaration de Javier Solana Secrétaire général de l'OTAN¹⁵. Pour les alliés, l'intervention de l'OTAN tire sa légitimité du non respect par la Serbie des résolutions du Conseil de Sécurité 1160 / 98, 1203 / 98, 1207 / 98. Ces résolutions donnent un statut renforcé au Kosovo et lui octroi une véritable autonomie administrative sensiblement accrue. Par ailleurs, le Tribunal Pénal International (TPI) créé en 1995, en vertu des accords de Dayton a inculpé le chef d'Etat Yougoslave Slobodan Milosovic et le président de la Serbie Milan Milutinovic de crime de guerre. Ceci constitue un précédent dans la pratique des relations internationales; pour la première fois un chef d'Etat est jugé pour crime de guerre par un tribunal international. En outre, la Cour Internationale de Justice (CIJ) a donné une fin de non recevoir à la demande de la République Fédérale de Yougoslavie, formulée le 29 Avril 1999, ayant pour objet la licéité des bombardements effectués par l'OTAN. Ces éléments constituent la base de l'argumentaire des alliés sur la légitimité des actions de l'OTAN.

Le droit d'ingérence humanitaire sur lequel l'OTAN s'est appuyé, lors de ses opérations au Kosovo, pose une problématique de l'impact de cette tendance sur les principes classiques du droit international, notamment dans les pays qui se situent en dehors de la zone de l'OTAN. Cette politique, favorisée par les blocages du Conseil de sécurité, à cause des divergences de ses Etats membres sur les questions cruciales, conduira l'OTAN dans une logique contraire aux règles consacrées sur les règlements des différends. Cette propension accentue la marginalisation de l'ONU, en matière de maintien de la paix et la prive des moyens de rétablissement de celle-ci.

L'organisation des Nations Unies sera appelée, dans le nouveau contexte international, à redéfinir une nouvelle stratégie pour faire face aux défis actuels que posent les conflits internes. Ceci ne peut se faire que par la prise en considération du caractère indivisible de la sécurité internationale avec la prise en compte des aspects fondamentaux de la souveraineté nationale des Etats. Le succès que pourrait remporter l'opération des alliés au Kosovo inciterait l'institution onusienne à recourir au système de défense régionale pour la résorption des conflits internes.

¹⁵ IGNACIO Ramonet : Social-Conformisme. Monde Diplomatique, avril 1999.