

REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 27.

Percepción de las amenazas. Políticas de defensa y seguridad.

Les structures de sécurité européenne: les défis et les réponses.
Ruud A. Koole

Les structures de sécurité européenne: les défis et les réponses

Ruud A. Koole*

Depuis 1989 l'Europe n'a pas pu trouver les réponses aux questions de sécurité posées par les énormes changements dans les relations internationales. La guerre du Golfe, la désintégration de l'Union soviétique, la guerre dans l'ancienne Yougoslavie, les autres régions de tension dans le monde, ont montré que l'Europe n'est pas capable de parler avec une seule voix et d'agir avec force. La sécurité de l'Europe même et le rôle de l'Europe en dehors de son propre territoire semblent être en question. Ce n'est pas le manque d'organisations qui s'occupent de la sécurité de l'Europe, qui explique cette absence européenne. Au contraire, l'Europe connaît plusieurs organisations. Mais cette infrastructure organisatrice est inapte à formuler les réponses aux problèmes des pays européens; en outre, cette infrastructure elle-même constitue un des problèmes.

C'est pour cela qu'une profonde reconstruction de l'infrastructure de la sécurité est nécessaire.

LES PROBLÈMES

Quels sont les problèmes les plus importants qu'affrontent les organisations de sécurité en Europe?

1. D'abord la situation en Europe centrale et dans l'Europe de l'Est. L'Union soviétique

n'existe plus et, par conséquent, la domination de cette superpuissance sur l'Europe de l'Est est terminée. Ceci débouche sur la question suivante: la menace d'une attaque massive par surprise, n'est-elle plus concevable dans un futur proche? Si une telle attaque n'est plus probable, la nécessité d'une grande armée de terre en Europe n'existe plus. Une force relativement petite, mais flexible et bien équipée pourrait remplacer l'énorme réserve des forces en Europe. Une forte réduction des budgets de défense pourrait être possible. Mais si, au contraire, une telle attaque ne peut être exclue, le maintien d'une grande armée en Europe occidentale, renforcée par quelques pays d'Europe centrale, semble la conséquence logique, qui ne donne pas beaucoup de possibilités de prédire ce qui se va se passer dans l'ancienne Union soviétique. Mais il est fort improbable que la Russie se transforme en une superpuissance menaçante comme l'était l'URSS. Bien sûr, un développement rétrograde reste toujours possible en Russie, mais le retour vers un régime stalinien ne peut pas non plus résoudre facilement les énormes problèmes économiques, ce qui rend la possibilité d'une attaque massive dans le futur très improbable.

Une autre question qui surgit des événements en Europe de l'Est est l'instabilité politique dans cette région. Quelle doit-être la réaction dans le domaine de la sécurité vis-à-vis de cette instabilité? Existe-t-il une responsabilité de la communauté internationale d'essayer de garantir la paix? Ou, autre possibilité encore, la situation précaire dans les pays qui viennent de se libérer de la tutelle soviétique, est-elle d'abord le problème des ces pays eux-mêmes?

Ici, la réponse doit être que l'Europe occidentale ne peut ignorer la situation problématique dans les pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Aussi bien pour des raisons humanitaires que pour des raisons d'intérêts bien compris (l'instabilité dans cette région amènera à un grand déplacement de réfugiés politiques et économiques de l'Est à l'Ouest, par exemple), l'Europe occidentale sera forcée d'assumer un rôle actif dans la région. D'abord sur le plan économique, si nécessaire aussi militairement. Quant à la sécurité, les Nations Unies ne sont pas capables d'y jouer un rôle permanent de gardien de la paix et les États-Unis ne sont pas prêts à s'engager dans cette région sans que l'Europe occidentale ait fait ses devoirs.

2. Les crises ailleurs dans le monde peuvent avoir une influence directe sur la politique de sécurité de l'Europe.

D'abord les intérêts européens ou occidentaux peuvent être directement mis en cause par ces crises, comme ça a été le cas avec l'occupation du Koweït par Saddam Hussein.

Ensuite, certains pays européens ont des relations spéciales avec des pays hors d'Europe, pour lesquels ils se sentent également responsables dans le domaine de la sécurité (notamment la France et la Belgique en Afrique).

Enfin, les Nations Unies sont devenues plus actives dans leurs efforts de maintenir et d'établir la paix. En outre, les pays d'Europe occidentale sont moins soupçonnés depuis la fin de la guerre froide et peuvent ainsi jouer un rôle plus actif dans les forces des "casques

bleus” de l’ONU.

Il n’est pas tout à fait clair quelles structures des forces militaires des pays d’Europe sont les plus aptes pour ces situations de crise un peu partout dans le monde. Évidemment, la mobilité des forces militaires doit être élevée. Mais faut-il avoir de grandes armées (mobilisables) aussi bien que des forces d’intervention rapide, ou peut-on se contenter seulement de ces dernières? La guerre du Golfe montre qu’on ne peut pas faire une telle guerre sans une armée de terre assez grande. Mais dans cette guerre, ce n’est pas l’Europe qui a fourni le plupart des forces. L’Europe peut-elle continuer à compter sur les États-Unis dans de vastes crises comme la guerre du Golfe et se limiter à jouer un rôle majeure seulement dans des conflits à une échelle moins importante?

3. La relation entre l’Europe et les États-Unis change. Depuis plusieurs années déjà, on parle d’un “pilier européen” au sein de l’OTAN, d’un rôle plus important de l’UEO ou d’un rôle nouveau par la CSCE. Toutes ces idées concernent la relation de l’Europe occidentale avec les États-Unis.

Aux États-Unis mêmes, le débat entre “atlantistes” et “isolationnistes” n’a jamais complètement disparu. Mais ces dernières années, la présence des forces américaines en Europe a diminuée. Aussi l’administration de Clinton a-t-elle annoncé que le nombre des forces sera réduit, bien que la présence ne sera pas tout à fait annulée. Une raison pour ce changement est évidemment l’écroulement de la menace venant de l’Europe de l’Est. Mais la difficile situation économique des États-Unis a contribué également à la moindre volonté de payer cher pour la sécurité de l’Europe. Les difficiles négociations au sein du GATT sur l’agriculture et d’autres tensions économiques entre *Fortress Europe*, d’un côté, et *Oncle Sam*, de l’autre, ont encore aidé à cette diminution de la présence américaine. Par conséquent, l’Europe occidentale se trouve devant le fait que la fin de la guerre froide, qui, à première vue, aurait pu diminuer les coûts de défense, conduira probablement à des coûts supplémentaires dus au départ partiel des américains. Les Européens, qui sont en train d’encaisser les “dividendes de la paix” surgie de la révolution de 1989, se trouvent ainsi devant une caisse déjà vidée en partie par ses alliés d’outre-Atlantique. Les gouvernements des pays européens ont des difficultés à accepter ces conséquences à cause de leurs propres soucis budgétaires, mais ils y seront forcés par la réalité.

LES INSTITUTIONS

Avant de traiter la question de savoir comment les institutions de sécurité réagissent à ces problèmes, une esquisse du développement récent de ces institutions s’avère nécessaire.

L’OTAN, l’organisation établie pour contrebalancer le pouvoir de l’Union soviétique,

est profondément touchée par les bouleversements des relations internationales des dernières années. L'OTAN est à la recherche de nouvelles tâches. Selon le traité de l'OTAN, cette organisation ne peut entreprendre des actions militaires en dehors de la région du traité et ceci seulement pour défendre ses pays membres. Mais depuis la chute du rideau de fer, les risques de sécurité sont devenus plus diffus. Avec la fin du monde bipolaire, la sécurité ne dépend plus (seulement) de la défense contre un seul ennemi bien connu. La disparition de l'antagonisme idéologique entre l'Ouest et l'Est a même ouvert la porte aux crises d'origines ethniques, nationalistes, etc.

L'OTAN se voit de plus en plus confronté avec des conflits situés en dehors de son territoire, qui néanmoins pourraient mettre en danger un ou plusieurs de ses pays membres. En 1982, dans la "Déclaration de Bonn", l'OTAN avait encore dit qu'une intervention militaire hors du territoire de l'OTAN était la seule responsabilité des pays membres concernés, pas de l'OTAN dans sa totalité.

Depuis, l'OTAN a cherché d'autres buts. Mais l'extension de ses activités n'est pas sans problèmes. L'exemple de l'ancienne Yougoslavie le montre bien. Une grande action sous la direction de l'OTAN seule pour maintenir la paix (*peace keeping*) hors de son territoire (*out of area*) est très improbable. La France s'est déclarée contre de telles actions pour le maintien de la paix par l'OTAN et la Russie ne va jamais accepter que ses troupes soient déployées sous le commandement de celle-ci². C'est pour cela que l'OTAN a cherché la structure de la CSCE pour pouvoir être active en dehors de ses objectifs originaux. Récemment l'OTAN a pris la décision de principe de fournir des troupes et l'expertise nécessaire pour des opérations de paix hors du territoire du traité, si la CSCE le demande. En juin 1992 à Oslo les ministres de l'OTAN se déclaraient prêts à appuyer "...on a case-by-case basis in accordance with our own procedures, peace-keeping activities under the responsibility of CSCE, including by making available Alliance resources and expertise."³

Il est clair que ce sont seulement les actions de maintien de la paix qui sont visées ici; les actions de *peace enforcement* n'y sont pas incluses. On pourrait se demander s'il sera possible de poursuivre cette ligne de raisonnement dans le futur. Peut-on ignorer les flagrantes violations des droits de l'homme comme en Yougoslavie? Et peut-on risquer que le conflit aux Balkans s'agrandisse? Peut-être faut-il laisser de côté les objections de la France contre une action de l'Alliance visant à instaurer la paix par la force⁴. Mais comment concilier l'hésitation des États-Unis quant à la défense de l'Europe avec cette extension des tâches de l'OTAN en Europe? La seule possibilité semble être la reconstruction de l'OTAN en organisation dominée complètement -malgré les français- par une seule superpuissance, en une organisation avec deux "piliers" équivalents: l'Europe et les États-Unis.

C'est dans cette perspective que l'UEO devient importante. Le siège de l'UEO a déjà été déplacé de Londres à Bruxelles, ce qui pourrait être une illustration du fait que l'OTAN et l'UEO se rapprochent. Dans la "Déclaration de Peterberg" de juin 1992, les pays membres de l'UEO ont exprimé à peu près la même intention quant aux opérations de

paix que les ministres de l'OTAN au même moment (ce qui n'étonne pas vraiment, puisqu'il s'agit presque des mêmes personnes). Mais la compétition bizarre entre les deux organisations concernant le blocus maritime de la Serbie montre qu'il subsiste encore une grande distance entre elles.

Dans le futur la coexistence de l'OTAN et l'UEO n'est pas souhaitable. La compétition entre les deux organisations nuit à leur efficacité et la double structure de sécurité en Europe occidentale est un gaspillage de moyens déjà assez limités. Ainsi, l'UEO doit se transformer dans le "pilier" européen de l'OTAN. Cette véritable communauté européenne de défense doit essayer de résoudre les problèmes de sécurité (en Europe). Seulement dans le cas où ces problèmes dépassent ses capacités, elle coopérerait avec les États-Unis dans le cadre de l'OTAN⁵. On pourrait désigner cette nouvelle situation comme la subsidiarité de défense.

Dans une telle situation, les États-Unis perdent leur position de domination au sein de l'Alliance. Probablement l'administration de Clinton est moins hostile à l'idée d'une organisation de sécurité allant de pair avec la Communauté Européenne, puisque les coûts de la présence américaine en Europe peuvent être réduits considérablement, sans perdre la coopération atlantique.

La Communauté Européenne doit donc finalement être impliquée dans l'architecture de la sécurité européenne, parce qu'il n'est guère concevable qu'une organisation économique et une organisation militaire, formées des mêmes pays membres, agissent séparément l'une de l'autre. Comme dans les autres domaines du Marché Commun, l'axe Allemagne-France peut jouer un rôle important dans cette politique communautaire de la sécurité. Mais cet axe devra être bien intégré dans la structure communautaire, ce qui rassurera les autres puissances européennes.

Et la CSCE? Depuis la déclaration très optimiste de novembre 1990, dans laquelle les dirigeants politiques des 34 pays membres annonçaient que "l'époque d'opposition et de division en Europe est achevée"⁶, la CSCE n'a pas pu empêcher la guerre civile en Yougoslavie ou le conflit au Nagorno Karabach. L'optimisme est passé, le scepticisme l'a remplacé. A quoi sert une organisation comme la CSCE, produit de la guerre froide, après les changements des dernières années?

Si l'on regarde le nombre des pays membres de la CSCE, on y voit une grande augmentation ces dernières années: d'environ 35 membres, il y a deux ans, à environ 50 membres aujourd'hui. Cependant, cette croissance n'est pas le résultat de l'efficacité de l'organisation. C'est parce que la CSCE constitue la seule organisation européenne à laquelle les nouveaux pays de l'Europe de l'Est peuvent adhérer directement qu'elle voit son nombre de pays membres s'agrandir si vite. Ce n'est pas un avantage. La CSCE, qui a toujours été une organisation sans beaucoup de pouvoir, se voit encore affaiblie par la grande difficulté d'une procédure de décision par consensus. Les nouveaux membres ont tant de problèmes entre eux, que la CSCE, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'arrivera

jamais à trancher les questions de sécurité.

Doit-elle alors être abolie? Non, parce que c'est la seule organisation européenne dans laquelle participent les pays occidentaux et les pays de l'Est. La CSCE doit donc continuer à exister en tant qu'appareil de délibération avec, surtout, la Russie et les autres anciennes républiques de l'URSS. Pour faciliter ces délibérations le processus d'institutionnalisation doit être poursuivi (la CSCE possède maintenant son propre secrétariat). Pour rendre la CSCE un peu plus efficace, on pourrait installer une sorte de Conseil de Sécurité européenne au sein de la CSCE, comparable au Conseil de Sécurité des Nations Unies (membres permanents et membres non-permanents).

Enfin, les Nations Unies, doivent-elles continuer à fonctionner comme elles le font aujourd'hui? Les Nations Unies -on l'a déjà constaté- sont devenues plus actives. La présence des troupes de l'ONU au Cambodge, en Yougoslavie, au Somalie, au Moyen Orient, etc., prouve bien le phénomène de "la prolifération des casques bleus". Mais on sait que les Nations Unies elles-mêmes ne possèdent pas de forces militaires propres. D'où la question de savoir si les Nations Unies ne devraient pas disposer de moyens pour entretenir leurs propres forces, directement sous le commandement du Conseil de Sécurité. Les avantages sont maintes. Les Nations Unies ne dépendent pas de la volonté des pays individuels de fournir des troupes et peuvent alors réagir plus vite. Ensuite, une force militaire propre sera beaucoup plus cohérente qu'un ensemble de troupes venant de plusieurs pays, avec des matériaux et des entraînements différents. Mais les difficultés sont également nombreuses, surtout la question de savoir si les pays membres seront prêts à payer de larges sommes à l'ONU pour ces forces militaires, sur lesquelles ils n'auront qu'une influence indirecte. Comment empêcher que cette organisation mondiale devienne, encore plus qu'aujourd'hui, un instrument des grandes puissances, surtout des membres permanents du Conseil de Sécurité. Pour faire justice à la situation réelle d'aujourd'hui, ne faut-il pas accepter le Japon et l'Inde comme membres permanents? (l'admission de l'Allemagne semble un peu excessive, étant donné la présence du Royaume Uni et de la France). Mais si l'on accepte ces pays comme membres permanents du Conseil de Sécurité, ne risque-t-on pas que les décisions soient encore plus difficiles à prendre?

EN GUISE DE CONCLUSION: UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ EN EUROPE?

Toutes ces questions sont réelles. Ces dernières années beaucoup de réunions de dirigeants politiques ont été consacrées aux problèmes des relations entre les différentes organisations de sécurité. Je ne crois pas que ces problèmes soient rapidement résolus. Néanmoins, il faut avoir

“une certaine idée de l’Europe” pour savoir quelles décisions doivent être prises aujourd’hui.

Nous venons d’esquisser une possible nouvelle architecture de sécurité en Europe. Rappelons-en les traits les plus importants:

1. L’OTAN reste la pierre angulaire de la sécurité en Europe, mais elle doit être profondément remaniée.

2. Au sein de l’OTAN, “le pilier” européen doit devenir aussi important que le “pilier” américain.

3. Ce “pilier” européen doit devenir une véritable communauté de défense européenne. La collaboration avec les États-Unis suivrait le principe de “subsidiarité de défense”.

4. L’UEO peut être utile dans la première étape de la construction de cette communauté européenne de défense. Dans le futur, il n’y a plus de place pour une UEO “autonome”.

5. La communauté de défense européenne doit faire partie de la structure de la Communauté Européenne.

Ces suggestions ne sont peut-être pas facilement réalisables, mais elles pourraient susciter une discussion intéressante.

Notes

1. Voir le rapport de Boutros Boutros-Ghali *Agenda for Peace*, publié par les Nations Unies, New York en juin 1992.
2. A. Stemerding, “Een andere wereld”, dans *Socialisme & Democratie*, 4/1993, pp. 154-155. A. van Staden, “Van landsverdediging naar mondiale vredeshandhaving: de toekomst van het Nederlandse veiligheidsbeleid”, in: *International Spectator*, Janvier 1993, pp. 18-22.
3. Final Communiqué of the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council in Oslo, 4th July 1992. NATO Press Service, p. 4.
4. Le traité de l’OTAN n’exige pas la décision par consensus dans ce cas-ci; le pouvoir de veto est seulement valable dans les décisions sur l’admission de nouveaux membres (art. 10)
5. Idée empruntée à Van Staden, op. cit., p. 20.
6. *Handvest voor een nieuw Europa*, Parijs 1990: CVSE. ‘s-Gravenhage, Ministerie van Buitenlandse