

# L'OSCE ET L'OTAN: UNE APPROCHE INSTITUTIONNELLE

*Georgiana SCURTU*  
(România)

Les années '90 témoignent de grandes possibilités et modélations des instruments pour une synergie institutionnelle dans la prévention et la gestion des crises, ainsi que dans la réhabilitation après-conflictuelle. Les deux piliers indispensables et "instruments du choix" dans l'architecture de sécurité européenne émergente sont l'Organisation de Sécurité et

Coopération en Europe (OSCE) l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

L'ouvrage comporte deux sections; dans la première, nous allons présenter leurs principales évolutions structurelles et conceptuelles des deux acteurs internationaux, afin de mieux établir la portée des interactions existantes entre eux; dans la seconde, nous allons présenter quelques commentaires personnels sur le thème.

## I. APPROCHE INSTITUTIONNELLE.

### 1. L'Organisation de Sécurité et Coopération en Europe (OSCE)

Avec ses 55 Etats participants, l'OSCE peut prétendre être la plus large organisation de sécurité régionale. Sa zone inclut l'Europe continentale, le Caucase, l'Asie Centrale et l'Amérique de Nord, et coopère avec des partenaires méditerranéennes et asiatiques; donc, l'OSCE réunit ensemble les communautés euro-atlantiques et euro-asiatique, de "Vancouver à Vladivostok", étant dans sa région l'instrument primaire pour la prévention des conflits, la gestion des crises et la réhabilitation après-conflictuelle.

Si durant les années du processus Helsinki, la Conférence pour Sécurité et Coopération en Europe était plutôt un forum contacté par de différentes organisations internationales, régionales et non-gouvernementales, avec la fin de la Guerre froide celle-ci a commencé à élargir et approfondir ses contacts externes et la coopération; cela est résulté, d'une part, de la

conscientisation du fait que le caractère multiple des défis de la sécurité demandait une réponse pluri-institutionnelle et, d'autre part, du fait qu'au début des années '90, la Conférence est devenue une Organisation reconnue par ses Etats participants comme étant "un instrument primaire pour l'avertissement, la prévention des conflits, le management des crises et la réhabilitation après-conflictuelle".

L'OSCE est une part intégrante du réseau des institutions qui agissent dans le domaine de la sécurité européenne, des droits de l'homme et des aspects économiques. Tenant compte du spectre vaste et de la nature complexe des aspects de la sécurité et des défis auxquels se confronte maintenant l'Europe, le renforcement mutuel de la coopération entre l'OSCE et les autres organisations de sécurité et institutions est cruciale également au niveau des consultations politiques et sur le terrain.

### *Vision globale de la sécurité*

◆ la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que la coopération économique et l'environnement sont considérées être tout aussi importants pour le maintien de la paix et de la stabilité que les aspects politico-militaires.

### *Approche coopérative de la sécurité*

◆ partant de la premise que la sécurité est indivisible, il résulte que les Etats participants ont un intérêt commun dans la sécurité de l'Europe et donc ils doivent coopérer afin de prévenir le déclenchement des crises et/ou réduire le risque que les crises déjà existantes s'aggravent. Autrement dit, la coopération peut apporter des bénéfices à tous les Etats participants, alors que l'insécurité dans un Etat ou dans une région peut affecter le bien-être de

◆ les différents aspects de la sécurité sont vus comme étant en corrélation et interdépendantes – la sécurité est vue comme étant indivisible.

◆ l'organisation est active dans toutes les phases du cycle conflictuel, depuis l'avertissement, jusqu'à la gestion et la réhabilitation après-confliktuelle.

tous; la clé est de travailler ensemble, accomplissant la sécurité avec les autres et non pas contre ceux-ci.

◆ la sécurité coopérative implique un comportement non-hégémonique de la part des Etats participants; elle demande un partenariat vrai, basé sur responsabilité mutuelle, transparence et confiance, également au niveau de la politique interne et étrangère.

### *Evénements-clé de la coopération au niveau politique*

◆ le Document de Budapest (1994), intitulé "*Vers un partenariat authentique dans une nouvelle Europe*" a marqué le début de la discussion sur un modèle de sécurité commune et globale pour l'Europe au XXI-ème siècle, basé sur les principes et engagements de l'OSCE.

◆ ce processus a été accéléré par la "*Déclaration de Lisbonne sur un modèle de sécurité commune et globale pour le XXI-ème siècle*" (1996) dans laquelle les Etats participants ont plaidé pour le "renforcement de la coopération avec d'autres organisations de sécurité qui sont transparentes et prédictibles dans leurs actions, et dont les membres – individuellement et collectivement – adhèrent aux principes et engagements de l'OSCE et dont l'adhésion est basée sur des engagements ouverts et volontaires".

◆ le développement du cadre d'une coopération pragmatique entre l'OSCE et ses partenaires internationaux a été impulsé à l'occasion de

la réunion du Conseil Ministériel de Copenhague, de 1997, lorsque les lignes directrices d'un Document-Charte sur la Sécurité européenne ont été tracées; il s'agissait d'un concept commun pour le développement de la coopération entre les institutions qui se renforcent mutuellement qui établissait les paramètres d'une Plate-forme pour la sécurité collective destinée à accentuer la nature mutuellement-renforçante des relations entre les organisations et institutions qui traitent de la promotion de la sécurité dans la zone de l'OSCE.

◆ lors de la réunion au Sommet tenue à Istanbul, en novembre 1999, les dirigeants des 54 Etats participant à l'OSCE ont signé la *Charte de sécurité européenne*; celle-ci n'est peut-être pas vraiment révolutionnaire, mais elle ne doit pas non plus être considérée comme une simple "coquille vide".

### *Éléments principaux de la Charte de sécurité européenne*

◆ *risques et défis existants*: la Charte se limite à énumérer un certain nombre de risques pour la sécurité en Europe, dont le terrorisme international, l'extrémisme violent, la criminalité organisée, le trafic de drogues, la dissémination

des armes de petit calibre et armes légères, les graves problèmes économiques, la dégradation de l'environnement et l'instabilité dans le bassin méditerranéen et en Asie centrale.

♦ la Charte réaffirme sans ambiguïté *le droit naturel* de chaque Etats participant de l'OSCE de choisir ses propres arrangements de sécurité, y compris les traités d'alliance. A la demande de la Russie, la Charte souligne toutefois que "*Dans le cadre de l'OSCE, aucun Etat, aucun groupe d'Etats ou aucune organisation ne peut revendiquer une reponsabilité première dans le maintien de la paix et de la stabilité dans l'espace de l'OSCE*". Mais on lit ensuite, dans la même disposition: "*ni considérer une quelconque partie de cet espace comme relevant de sa sphère d'influence*" – ce qui est une allusion évidente au concept russe de l'"étranger proche".

♦ *structures de l'OSCE*: la Charte a exclu d'envisager un remaniement institutionnel, les gouvernements considérant, à une écrasante majorité, que l'OSCE ne doit pas s'écarter de sa souplesse et de son pragmatisme traditionnels. Pour les prises de décision de l'OSCE, la règle du consensus a été maintenue, mais il a été décidé d'améliorer les procédures décisionnelles du Conseil permanent, qui sont notoirement insatisfaisantes. Ainsi, pour des raisons d'urgence, la consultation n'impliquait les petites Délégations qu'au tout dernier moment, lorsque les décisions du Conseil permanent étaient sur le point d'être officiellement adoptées. Un nouvel organisme informel, à composition non limitée, va maintenant tenir des réunions en tant que "comité préparatoire" du Conseil permanent.

♦ *dimension humaine*: il convient de mentionner ici un développement normatif qui concerne la question des minorités nationales; au paragraphe 19 de la Charte, les gouvernements des pays de l'OSCE reconnaissent, de façon inattendue, que le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à une minorité nationale constitue, non pas seulement une fin en soi, mais aussi une manière de renforcer l'intégrité territoriale et la souveraineté des Etats. Ils reconnaissent également que l'un des moyens de préserver et de promouvoir l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales à l'intérieur d'un Etat existant est d'accorder à ces minorités une certaine autonomie.

♦ *renforcer les capacités opérationnelles de l'OSCE*: les opérations sur le terrain sont montées cas par cas, et le plus souvent sous la forme de "missions à longue terme". Avec le Haut Commissaire pour les minorités nationales, ce sont là les instruments qui ont permis à l'OSCE de se tailler un créneau dans le domaine de la gestion des conflits depuis les années 90. La Charte présente la première liste complète (et non restrictive) des tâches prévues pour les opérations sur le terrain: aide et avis d'experts dans tous les secteurs de compétence de l'OSCE; appui technique spécialisé à la primauté du droit et aux institutions démocratiques et maintien et rétablissement de l'ordre public; bons offices et médiation dans les situations conflictuelles; surveillance de la mise en oeuvre des accords de paix, de la conduite des élections et du respect des engagements de l'OSCE; relèvement après un conflit.

Le maintien de la paix au niveau paneuropéen est apparu comme sujet à controverse au sein de l'OSCE au début des années 90 – et il a gardé ce caractère; les Etats-Unis ont fait valoir que si l'OSCE n'est pas équipée militairement pour le maintien de la paix, elle a un rôle politique utile à jouer dans le soutien des opérations entreprises par d'autres organisations (c'est-à-dire l'OTAN). En revanche, la Russie a affirmé que les textes existants fournissent une base qui permet à l'OSCE de mener des opérations de maintien de la paix, si de telles opérations sont préalablement approuvées par une Résolution des Nations Unies.

Le paragraphe 46 laisse toutes les options ouvertes. Il confirme que "*l'OSCE peut jouer, au cas par cas et par consensus, notamment un rôle de premier plans lorsque Etats participants estiment qu'elle est l'Organisation la plus efficace et la plus appropriée*". En même temps, il prévoit que l'OSCE pourrait "*définir le mandat d'opérations de maintien de la paix menées par d'autres et solliciter l'appui d'Etats participants de même que d'autres organisations pour réunir les ressources et compétences voulues*" et qu'elle pourrait offrir un cadre permettant de coordonner ces efforts.

Cependant, un examen plus approfondi de certaines des autres dispositions de la *Charte* – en particulier de celles qui traitent des opérations de police et du concept d'Équipes d'assistance et de coopération rapides (REACT) – montre qu'en fait, l'accord a été réalisé à partir de la position des États-Unis, qui vise à sauvegarder le rôle nouveau et prépondérant de l'OTAN dans le maintien de la paix par des moyens militaires en Europe.

En ce qui concerne les opérations de police, le paragraphe 44 engage sans réserve les gouvernements à renforcer "*le rôle de l'OSCE concernant les activités relatives à la police civile en tant que partie intégrante des efforts de l'Organisation dans le domaine de la prévention des conflits, de la gestion des crises et du relèvement après un conflit*". Le fait de limiter l'OSCE à ce type de fonction – qui consiste à fournir des services de formation, à réformer les forces paramilitaires, à empêcher la police de se livrer à des activités discriminatoires, etc. – correspond clairement au point de vue des États-Unis concernant la division idéale du travail: un rôle militaire pour l'OTAN et un rôle civil pour l'OSCE.

Le concept de REACT, qui a été élaboré par les États-Unis et adopté par l'OSCE, apporte une nouvelle confirmation de cette idée. Il engage les gouvernements à mettre en place, au niveau national comme à celui de l'OSCE, les moyens nécessaires pour créer des équipes possédant de larges compétences dans le secteur civil, que l'OSCE pourrait déployer pour contribuer à la prévention des conflits, la gestion des crises et au relèvement après un conflit. Le paragraphe 42 indique que le concept de REACT a été mis au point pour permettre à l'OSCE d'aborder les problèmes avant qu'ils ne dégèrent en crises et de mettre rapidement en place "*la composante civile d'une opération de maintien de la paix*" ou de déployer rapidement des opérations de grande envergure ou spécialisées, si nécessaire.

Les REACT auront généralement pour effet de "spécialiser" l'OSCE dans des opérations à caractère essentiellement civil. Afin de répondre aux besoins de la planification et de la conduite de plus vastes opérations de l'OSCE sur le terrain, y compris celles qui feront appel aux

ressources des REACT, le paragraphe 43 prévoit la création d'un *Centre d'opérations* dans le cadre du *Centre de prévention des conflits* de l'OSCE.

♦ *Un armistice interinstitutionnel* La *Plate-forme pour la sécurité coopérative* qui est annexée à la *Charte*, part du principe qu'aucun État ni aucune institution n'est capable d'affronter par ses propres moyens et de façon isolée les risques et défis de l'environnement de l'après-Guerre froide. Elle offre une sorte de contrat de partenariat aux institutions de sécurité se renforçant mutuellement, sur la base de leurs avantages comparatifs, de la complémentarité, d'une synergie pragmatique, de la transparence et de relations non hiérarchiques. Ce contrat est ouvert aux institutions dont les membres coopèrent entre eux (à titre individuel aussi bien que collectif) librement et en toute transparence, adhèrent aux principes et aux engagements de l'OSCE ainsi qu'à son concept d'un espace de sécurité commun exempt de lignes de division, et honorent leurs engagements dans les domaines de la maîtrise des armements, du désarmement et des mesures de confiance et de sécurité (MDCS).

La coopération entre institutions pourrait s'exercer sous différentes formes: agents de liaison ou point de contact, représentation réciproque aux réunions appropriées, échanges réguliers d'informations, missions conjointes d'évaluation des besoins, détachements d'experts, organisation en commun de projets et d'opérations sur le terrain, activités de formation conjointes, etc. Afin de réagir à des crises spécifiques, l'OSCE s'offre également à servir de "cadre souple" pour la coopération.

L'objectif ultime de la *Plate-forme* est de développer une culture de coopération institutionnelle visant à éviter la duplication des efforts et le gaspillage des ressources. Le Secrétaire général de l'OSCE est ainsi chargé d'établir un rapport annuel sur l'interaction entre les institutions internationales dans l'espace de l'OSCE.

En un sens, la simple existence de la *Plate-forme* revêt une importance plus grande que son contenu. Devant la concurrence effrénée qui

était devenue la caractéristique des activités des institutions de sécurité depuis l'effondrement du communisme, en particulier lors des premières phases du conflit survenu dans l'ex-Yougoslavie, la *Plate-forme* propose une sorte d'armistice interinstitutionnel. Aucune de ses dispositions n'est contraire aux intérêts ou aux pratiques de l'OTAN. Elle représente dans une large mesure une codification de la fructueuse coopération

établie entre l'OTAN et l'OSCE pour la surveillance conjointe de la situation au Kosovo, après la rencontre, en octobre 1998, entre l'envoyé spécial des Etats-Unis, Richard Holbrooke, et le Président yougoslave, Slobodan Milosevic; en 1999, une mission OSCE de 700 agents internationaux et de plus de 1000 employés locaux a été mise sur pied au Kosovo et travaille étroitement avec l'OTAN.

## 2. L'OTAN AUJOURD'HUI

◆ L'Alliance actuelle a commencé à prendre forme en novembre 1991, lorsque les Chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Rome ont adopté à Rome le *Concept stratégique* qui proposait une approche large de la sécurité, fondée sur le dialogue, la coopération et le maintien d'un potentiel de défense collective. Il intégrait les aspects politiques et militaires de la doctrine de l'OTAN en matière de sécurité dans un ensemble cohérent, faisant de la coopération avec les nouveaux partenaires d'Europe Centrale et Orientale un élément à part entière de la stratégie de l'Alliance. Le concept prévoyait une dépendance moindre à l'égard des armes nucléaires, ainsi que d'importants changements concernant les forces intégrées de l'OTAN, notamment des réductions substantielles de leur taille et de leur niveau de préparation, des améliorations de leur mobilité, de leur souplesse et de leur capacité d'adaptation aux différentes circonstances, et un plus large recours aux formations multinationales. Des mesures étaient également prises pour rationaliser la structure de commandement de l'OTAN et adapter les dispositions et procédures de planification de la défense de l'Alliance, en particulier dans l'optique des besoins futurs en matière de gestion de la paix.

◆ A la réunion au Sommet qu'ils ont tenue à Rome, les dirigeants des pays alliés ont également publié une "*Déclaration sur la paix et la coopération*", définissant les missions et les orientations qui seraient celles de l'OTAN par rapport, d'une part, à l'ensemble des institutions s'occupant de la sécurité future de l'Europe et,

d'autre part, au développement du partenariat et de la coopération avec les pays d'Europe Centrale et Orientale, dans les domaines politique, militaire, économique et scientifique [c'est ainsi que fut créé un *Conseil de Coopération Nord-atlantique (CCNA)* chargé de suivre l'évolution future de ce partenariat].

La *Déclaration* de Rome constatait qu'aucune institution ne peut relever à elle seule tous les défis auxquels la nouvelle Europe est confrontée. Il faut pour cela un ensemble d'institutions se renforçant mutuellement, associant les pays d'Europe et d'Amérique du Nord dans un réseau de structures interdépendantes et s'apportant un soutien mutuel.

C'est pourquoi l'Alliance oeuvre à la mise en place d'une nouvelle architecture de sécurité européenne qui facilite la réalisation de cet objectif en faisant en sorte que les rôles de l'OTAN, de l'OSCE, de l'Union Européenne, de l'Union de l'Europe Occidentale et du Conseil de l'Europe soient complémentaires. D'autres cadres régionaux de coopération dans les régions de la Baltique, de la Mer Noire et de la Méditerranée, jouent également un rôle important. Si l'on veut éviter l'instabilité et les divisions que pourraient engendrer, par exemple, des disparités économiques et un nationalisme violent, il faut assurer une interaction efficace entre ces différents éléments

◆ Après la publication de la *Déclaration* de Rome, dans le contexte institutionnel, le premier événement marquant a été la séance inaugurale du CCNA, réunissant des représentants des pays

de l'OTAN et de six pays d'Europe Centrale et Orientale, ainsi que des trois Etats baltes. Le CCNA avait pour rôle de faciliter la coopération concernant la sécurité et les questions apparentées entre les pays participants, à tous les niveaux, et de superviser l'établissement de liens institutionnels plus étroits ainsi que de relations informelles entre ces pays. Les onze Etats successeurs de l'Union Soviétique, qui forment désormais la Communauté des Etats Indépendants (CEI), sont entrés dans ce processus en mars 1992. La Géorgie et l'Albanie ont rejoint les autres Etats, respectivement en avril et juin 1992, et en 1997, lorsque le CCNA a été remplacé par le *Conseil de Partenariat Euro-atlantique* (CPEA) – les Partenaires de la coopération CCNA/PPP étant au nombre de 22.

La coopération dans le cadre du CCNA a été mise en oeuvre sur la base de programmes de travail qui, à l'origine, étaient établis tous les ans, mais qui, depuis 1995, couvrent des périodes de deux ans. Le *Conseil de Partenariat Euro-atlantique* a franchi une nouvelle étape pratique dans ce processus en élaborant un plan d'action du CPEA pour 1998-2000 qui servira de base à ses travaux futurs.

♦ En janvier 1994, à la réunion au Sommet du *Conseil de l'Atlantique Nord* tenue à Bruxelles, l'OTAN a lancé une nouvelle initiative visant à renforcer la stabilité et la sécurité dans toute l'Europe. Elle a invité les membres du CCNA et d'autres Etats à participer à un nouveau et vaste programme de coopération avec l'OTAN, appelé "*Partenariat pour la paix*" (PPP). Ce Partenariat, qui est devenu depuis lors une composante fondamentale de la sécurité dans la zone euro-atlantique, joue un rôle central dans l'Alliance d'aujourd'hui. Les Etats participants aux travaux du CCNA et les autres pays membres de la CSCE qui étaient capables et désireux de contribuer à ce programme ont été invités à se joindre à ce Partenariat. L'invitation a été acceptée par 27 pays. Les activités menées par chaque Partenaire sont fondées sur des programmes de partenariat individuels élaborés conjointement.

♦ En mai 1997, à Sintra, le CCNA a été remplacé par le *Conseil de partenariat euro-atlantique* (CPEA), qui a pour but de lancer une nouvelle phase de coopération. Les principes du CPEA, élaborés en étroite coopération par l'Alliance et les Partenaires, sont énoncés dans son *Document de base*.

L'adoption du *Document de base* du CPEA a marqué la détermination des 44 pays membres de porter à un nouveau degré de qualité leur coopération politique et militaire. Ce document réaffirmait l'engagement commun des pays membres de consolider et d'étendre la paix et la stabilité dans la zone euro-atlantique. Les valeurs et principes partagés qui sous-tendent cet engagement sont énoncés dans le "*Document cadre du Partenariat pour la paix*" (PPP); le CPEA est en fait le cadre général institué pour les consultations sur des questions liées à la politique et à la sécurité et pour le renforcement de la coopération au sein du PPP.

En décembre 1997, le CPEA a approuvé son plan d'action pour 1998-2000, qui traduit le souhait de ses pays membres d'établir entre eux un partenariat plus solide et plus opérationnel. Ce plan d'action a notamment pour objectifs d'encore mieux cibler et approfondir les consultations et la coopération sur des questions liées à la politique et à la sécurité dans le cadre du CPEA et d'accroître la transparence entre les 44 Etats membres. Les Ministres des affaires étrangères siégeant au CPEA ont également approuvé le principe de la création d'un *Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe* et d'une *Unité euro-atlantique de réaction aux catastrophes*.

Le CPEA offre la possibilité de procéder à des consultations multilatérales axées sur les résultats, de renforcer la coopération pratique, d'améliorer la consultation et la coopération sur les questions régionales et d'accroître la transparence et la confiance en matière de sécurité entre tous ses Etats membres. Le CPEA conserve deux principes importants, qui ont assuré le succès de la coopération entre Alliés et Partenaires: le premier est celui de l'ouverture à tous, c'est-à-dire que tous les Alliés et tous les

Partenaires pourront exploiter sur un pied d'égalité les possibilités de consultation politique et de coopération pratique, et le second est celui de l'autodifférenciation, c'est-à-dire que chacun des Partenaires pourra décider lui-même du niveau et des domaines de coopération avec l'Alliance. Conformément à ces principes, le CPEA peut se réunir en séance plénière, en configuration limitée – Alliance et groupe de pays partenaires à composition variable – afin de se concentrer sur des questions fonctionnelles ou, selon les besoins, sur les questions régionales appropriées.

Le nombre des activités menées en coopération sous l'égide du CPEA a également augmenté. Ces activités, fondées sur les principes de l'ouverture à tous et de l'autodifférenciation, portent sur l'économie de la défense, la science, les questions d'environnement liées à la défense, la coopération en matière de maintien de la paix et les plans civils d'urgence. Le PPP renforcé demeure, à l'évidence, un élément de coopération pratique pour ce qui concerne la défense et les questions militaires, dans le cadre souple du CPEA. La plupart des pays partenaires ont aussi établi des missions diplomatiques et des bureaux de liaison auprès de l'OTAN, qui apportent une contribution significative aux communications et aux contacts dans tous ces domaines.

♦ Au *Sommet de Madrid*, en juillet 1997, le processus de changement et d'adaptation interne et externe de l'OTAN a atteint un stade crucial; la République tchèque, la Hongrie et la Pologne ont été invitées à entamer des pourparles d'adhésion avec l'OTAN en vue de leur entrée dans l'Alliance comme membres à part entière. Par ailleurs, ils ont approuvé le maintien d'une politique "de la porte ouverte" pour d'autres adhésions et la poursuite de dialogues intensifiés avec les Partenaires désireux d'entrer à l'OTAN. Ils ont annoncé la mise en oeuvre d'un Programme de partenariat pour la Paix sensiblement renforcé, ainsi que l'intensification des consultations avec les Partenaires par le biais du Conseil de partenariat euro-atlantique et celle du dialogue mené par l'Alliance avec des pays méditerranéens non-membres de l'OTAN.

♦ Le second jour du Sommet de Madrid, le 9 juillet 1997, les dirigeants alliés ont signé avec le Président de l'Ukraine une *Charte sur un partenariat spécifique entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et l'Ukraine*. Ce document énonce les principes du développement des relations OTAN-Ukraine et définit des domaines de consultation et de coopération.

♦ Au *Sommet de Bruxelles* ont été également prises des décisions qui visaient à rendre les structures de l'OTAN plus souples et mieux adaptées au nouvel environnement de sécurité en Europe. Parmi ces décisions figurait l'adoption du concept de *Groupes de Forces Inter-armées multinationales* (GFIM); l'intérêt des GFIM réside en particulier dans leur polyvalence, qui améliore la capacité de l'Alliance d'accomplir toute la gamme de ses tâches et de ses missions – de la défense collective au maintien de la paix et à la gestion des crises.

♦ Le 27 mai 1997, à Paris a été signé l'*Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération Russe*; ce document a non seulement institué un mécanisme de consultation et de coopération – le Conseil Conjoint Permanent (CCP) OTAN – Russie – mais aussi défini des domaines spécifiques d'intérêt mutuel dans lesquels l'OTAN et la Russie peuvent construire un partenariat solide, efficace et durable.

L'Alliance a toujours cherchée à réaliser ses objectifs essentiels – la sauvegarde de la sécurité de ses membres et l'établissement en Europe d'un ordre pacifique juste et durable – par des moyens à la fois politiques et militaires. Cette approche générale reste la base de sa politique de sécurité. Or, dans la situation nouvelle qui s'est créée sur le plan de la sécurité, les possibilités de réaliser ces objectifs par des moyens politiques et de prendre en compte les dimensions économique, sociale et environnementale de la sécurité et de la stabilité sont bien meilleurs.

La poursuite par l'Alliance d'une politique active de dialogue et de coopération avec de nouveaux Partenaires et avec d'autres institutions s'appuie sur la volonté de maintenir un dispositif efficace de défense collective et de développer la

base indispensable de la gestion des crises et de la prévention des conflits. Ces approches complémentaires de l'actuel environnement de sécurité en Europe contribuent à réduire le risque de conflits découlant d'un malentendu ou d'un acte délibéré, à accroître la compréhension et la confiance entre tous les Etats de la zone euro-atlantique, à améliorer la gestion des crises qui mettent en cause la sécurité des Alliés et à étendre les possibilités d'un partenariat

authentique entre tous les pays européens face aux problèmes de sécurité communs.

La politique de sécurité de l'Alliance se fonde donc aujourd'hui sur les trois éléments complémentaires que sont le dialogue, la coopération et le maintien d'une capacité de défense collective. Chacun de ces éléments doit permettre de prévenir ou de résoudre pacifiquement les crises touchant à la sécurité de l'Europe.

### 3. L'INTERACTION DE L'ALLIANCE AVEC L'OSCE

Le ferme développement d'une coopération étroite entre l'OSCE et l'OTAN est un des plus importants aspects des modèles de la coopération interorganisationnelle dans la période de l'après Guerre Froide.

L'Alliance a activement soutenu la CSCE/OSCE depuis sa création, et elle a compté parmi les promoteurs de l'institutionnalisation du processus, décidée au Sommet de la CSCE qui a eu lieu à Paris en 1990. Lors du Sommet qu'elle-même a tenu à Rome en novembre 1991, l'Alliance a confirmé son attachement au processus de la CSCE et a déclaré que les deux Organisations jouaient des rôles complémentaires dans le développement du dialogue et la coopération entre les différentes institutions traitant de la sécurité, ce qui allait contribuer grandement à désamorcer les crises et à prévenir les conflits.

L'importance que l'OTAN a attaché à la CSCE a encore été soulignée en juin 1992, à Oslo. Les Ministres des affaires étrangères des pays alliés ont alors déclaré qu'ils étaient prêts à soutenir les activités de maintien de la paix menées sous la responsabilité de la CSCE, y compris en mettant à disposition les ressources et les compétences de l'Alliance. Cette importante décision a ouvert la voie à un renforcement de l'interaction de l'OTAN avec l'OSCE, particulièrement dans le contexte des nouvelles missions de l'OTAN telles que les opérations de maintien de la paix.

Depuis le Sommet qu'elle a tenu à Budapest en décembre 1994, l'OSCE s'est engagée dans un large examen de tous les aspects de la sécurité, l'objectif étant d'élaborer dans ce domaine un concept pour le XXI-ème siècle.

Depuis 1996, l'OSCE et l'OTAN se sont engagées dans un processus étendu d'interaction et coopération politiques. Régulièrement, des contacts sont établis entre le Président en exercice de l'OSCE et le Conseil de l'Atlantique Nord et il y a aussi un échange d'informations sur l'application des Mesures de Confiance et de Sécurité (MCDS) entre le Secrétariat de l'OSCE et la Section de Coordination de la Vérification et l'Application du Secrétariat de l'OTAN.

En décembre 1996, dans leur *Déclaration* du Sommet de Lisbonne sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI-ème siècle, les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OSCE ont réaffirmé leur intention de renforcer la coopération avec les autres organisations compétentes en matière. L'Alliance a apporté sa contribution aux travaux ainsi menés par l'OSCE concernant un modèle de sécurité.

En 1997, avec le remplacement du CCNA par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), un partenariat plus fort et plus pratique s'est instauré entre l'OTAN et ses Partenaires. Le CPEA constitue le cadre global de la coopération entre l'OTAN et les pays partenaires, dont ceux du PPP, et il porte cette coopération à un plus haut niveau de qualité. Un organisme appelé *Comité directeur politico-militaire/ Groupe ad-hoc sur la coopération en matière de maintien de la paix*, fonctionnant dans le cadre du CPEA, établit un lien institutionnel important avec l'OSCE. Un représentant du Président en exercice de l'OSCE assiste régulièrement à ses réunions et y fait part de l'évolution des questions traitées à l'OSCE qui intéressent le groupe. Cet arrangement officiel est particulièrement important dans le domaine du maintien de la paix. Il démontre la

complémentarité et la transparence qui caractérisent le développement de la coopération en matière de maintien de la paix qui a maintenant lieu dans le cadre du CPEA et du PPP.

En 1997, dans leur *Déclaration* de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques, les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN ont reconnu que l'OSCE était l'organisation de sécurité la plus large à l'échelle européenne. Ils ont mis l'accent sur le fait qu'elle joue un rôle essentiel, s'agissant de garantir la paix, la stabilité et la sécurité en Europe, et ont souligné l'importance des principes et des engagements adoptés par l'OSCE en tant que bases du développement de structures de sécurité européenne globales et coopératives.

A Madrid, l'OTAN a aussi déclaré qu'elle continuait d'appuyer les travaux de l'OSCE sur un modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI<sup>ème</sup> siècle et la réflexion à mener concernant l'élaboration d'une *Charte sur la sécurité européenne*, conformément aux décisions prises au Sommet de l'OSCE tenu à Lisbonne en 1996.

Le concept commun pour le développement de la coopération entre institutions se renforçant mutuellement, tel qu'il a été agréé à la réunion du Conseil ministériel de l'OSCE de Copenhague, en décembre 1997, comporte une liste de principes et d'engagements en ce sens, dans le cadre de la *Plate-forme pour la sécurité coopérative*. Au sein des organisations et institutions concernées dont ils sont membres, les Etats participants s'emploieront à faire en sorte que ces organisations et institutions apportent leur adhésion à la *Plate-forme*.

Dans un premier train de mesures concrètes visant à développer la coopération entre l'OSCE et ces organisations et institutions, le *Concept commun* prévoit des contacts réguliers, y compris des réunions, dans un cadre permanent de

dialogue, de transparence accrue et de coopération pratique. Cela inclut la désignation d'agents de liaison ou de points de contact, une représentation réciproque aux réunions appropriées et d'autres contacts destinés à faire mieux connaître les instruments de prévention des conflits dont dispose chacune des organisations. L'OTAN et l'OSCE ont développé leurs relations sur la base de ce *Concept commun*.

Les deux organisations travaillent aussi synergiquement afin de monitoriser l'application des sanctions et de vérifier le contrôle des armes dans les Balkans. La Force d'Implementation (IFOR) de l'OTAN et, respectivement, la Force de Stabilisation (SFOR) ont assuré le support vital pour les opérations de terrain de l'OSCE: la sécurité du personnel de l'OSCE, ainsi que l'assistance humaine et matérielle demandée par l'organisation et le déroulement des élections. Mais tous les deux éléments étaient critiques quant au succès des Accords de Paix de Dayton. L'exemplification peut continuer avec le cas de Kosovo où la coopération a été également très étroite; aujourd'hui, la Mission OSCE au Kosovo entretient d'étroites liaisons avec la Force de Kosovo (KFOR) qui est mandatée d'assurer un environnement sûr pour les activités de la communauté internationale.

Un autre cadre pour une coopération étroite entre les deux organisations internationales est le *Pacte de Stabilité pour l'Europe de Sud-Est*; suivant une décision de l'Union Européenne, en juillet 1999, le Conseil Permanent a décidé de placer le Pacte sous les auspices l'OSCE; les Etats participants ont décidé de travailler étroitement avec les organisations internationales, les institutions et autres corps (OTAN, Union Européenne, Conseil de l'Europe, OECD, UEO, institutions financières internationales).

## II. COMMENTAIRES

◆ Regardons le contexte international dans lequel sont apparues les deux alliances: l'OTAN – a vu le jour en 1949, en tant qu'Alliance de la Guerre froide (par la suite, à l'époque l'idée d'y ajouter de nouveaux membres était largement impensable); l'OSCE – s'origine en 1975, lorsque les Etats

oestiques et estiques ont créé un cadre pour une coexistence pacifique; les principes communs qui ont fondé leur relation ont été établis par les trois piliers de l'*Acte Final d'Helsinki*.

◆ La détente a consolidé la division de l'Europe, garantissant aux régimes communistes de

- l'Europe une légitimité dont ils n'avaient pas joui antérieurement. Le processus de Helsinki a été politisé dès le début, les Etats de chaque bloc interprétant sélectivement le document: ceux démocratiques soulignaient les valeurs ouestiques, et en particulier la primauté des droits de l'homme, alors que les Etats estiques agréaient surtout les aspects liés au désarmement, la non-interférence dans les affaires et espéraient dans une aide économique.
- ◆ La Guerre froide est finie et le contexte dans lequel ces deux organisations internationales sont apparues s'est modifié; selon l'approche constructiviste wittgensteinienne, les intérêts sont construits dans des circonstances historiques spécifiques, c'est-à-dire que le contexte des normes sociales et culturelles modèle l'identité et le comportement de l'acteur politique; donc nous allons nous concentrer sur un contexte historique changeant dans lequel les identités et les intérêts sont mutuellement construits à travers un processus d'interaction. Si le sens d'un acte discursif est dépendant d'un contexte, il en résulte logiquement, que si le contexte change, va changer également le sens d'un acte.
  - ◆ Par la suite, les deux organisations se sont retrouvées dans un milieu changeant intersubjectif qui a été transformé à travers l'interaction des différents acteurs. Si au début de la période de l'après-Guerre froide les intérêts de l'OTAN se sont essentiellement dirigés vers un projet de survie, les contradictions de la situation existante, ont mené plutôt vers une relevance institutionnelle que militaire, son objectif central actuel étant la "défense collective". A son tour, l'OSCE est devenue un forum de "Vancouver à Vladivostok" et premier instrument lorsqu'il s'agit de promouvoir les droits de l'homme et la démocratie en Europe.
  - ◆ Après dix années depuis la cessation de la Guerre froide, nous pouvons émettre le jugement de valeur que tant l'OTAN que l'OSCE ont fait preuve d'une extraordinaire mobilité et adaptabilité; autrement dit, elles se sont montrées être des organisations de succès, peut-être les plus de succès à l'heure actuelle.
  - ◆ Avec le PPP ouvert à tous les Etats participant à l'OSCE, va éventuellement l'OTAN devenir OSCE, ou inversement?
  - ◆ Si l'OTAN continue son but déclaré du processus d'élargissement, elle pourrait devenir à long terme une tout autre organisation, c'est-à-dire une organisation globale de sécurité régionale, surtout maintenant lorsqu'il paraît que les missions non-conformes à l'article 5 commencent à devenir les affaires "tête-d'affiche" sur son agenda.
  - ◆ Cette hâte récente d'expansion pourrait être le symptôme d'une OTAN s'efforçant de justifier son existence maintenant que sa mission fondamentale de la Guerre froide d'empêcher l'URSS ait pris fin. Bien que l'OTAN se voit elle-même comme part "d'une architecture de sécurité européenne inclusive qui évolue à travers notre contribution avec les organisations européennes", au fait l'Alliance éclipse plusieurs fonctions de l'OSCE. Par exemple, l'OSCE a déjà établi des tables régionales qui s'adressent aux aspects localisés qui ont été remplacées par le Conseil de Partenariat Euro-atlantique dans la zone baltique, Asie Centrale et Balkans. Ainsi, l'OSCE a été forcée de quitter le Kosovo, au moment du commencement des bombardements, bien que ses observateurs agissent afin de prévenir que des atrocités arrivassent dans la province. L'OTAN n'a pas appuyé les efforts de l'organisation afin d'assurer une solution viable sans utiliser les bombes et d'autres formes de la force militaire.
  - ◆ D'autre part, l'OSCE a l'habilité incomparable de jouer deux fonctions-clés dans le maintien général de la sécurité et de la stabilité en Europe: premièrement, l'OSCE est la plus large organisation globale dans l'architecture de la sécurité européenne, qui inclut non seulement les Etats-Unis, le Canada et la Russie, mais tous les Etats de l'Europe et de l'Asie Centrale; deuxièmement, l'OSCE a un succès sans pareil dans l'accomplissement des solutions diplomatiques et la cessation des conflits. Mais l'OSCE ne peut faciliter une entente pacifique ou même un cesse-feu que si les parties conflictuelles sont disposées à coopérer en relativement bonne foi; si une attitude coopérative est exclue, le mécanisme se trouve pratiquement bloqué, car l'OSCE n'est pas une organisation avec de grandes habilités militaires.
  - ◆ En somme, depuis la fin de la guerre froide, l'OSCE a prouvé son habilité d'aborder

- l'aspect crucial préventive/diplomatique de la sécurité européenne a travers des missions de monitorisation, médiation et d'envoi dans de potentielles zones de conflit; dans ce sens-ci, le bilan de l'OSCE est impressionnant. [des missions de succès de l'OSCE étant celles de Bosnie-Herzégovine, Croatie, Skopje, Georgie, Estonie, Moldavie, Lituanie, Tadjikistan, Ukraine, Kosovo; il y ont eu lieu aussi des activités de terrain, comme par exemple celles de Tchéchénie, Albanie, Belarus ou Nagorno-Karabakh.] Par conséquent, les organisations militaires, comme l'OTAN et l'UEO pourraient être utilisées plus efficacement dans des contextes strictement limités et définis, en tant que bras armés de l'OSCE.
- ◆ Les aspects politiques et internationaux doivent être résolus aussi efficacement que possible; si parfois cela signifie employer l'OTAN, parfois l'OSCE, parfois le Conseil de l'Europe, il veut dire qu'il n'y a pas vraiment une hiérarchie des organisations et qu'elles doivent être utilisées selon le cas échéant.
  - ◆ C'est entièrement possible, quoique peu probable jugeant selon le rôle de l'OTAN dans des conflits récents, que le CPEA pourrait être développé comme un "lien logique" entre l'OSCE et l'OTAN, permettant à tous les Etats intéressés et non seulement aux quelques pouvoirs plus grands d'assumer la responsabilité pour la stabilité européenne. Celui-ci pourrait être développé d'une manière similaire à la relation entre l'Union Européenne et l'OSCE à travers la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC).
  - ◆ On a besoin également de fortes OSCE et OTAN, avec l'OSCE en tant que forum primaire, mais si le sens politique échoue, capable de mandater le CPEA d'entamer le pas suivant.
  - ◆ La sécurité au XXI-ème siècle sera ce que nous en ferons; l'avenir peut-être modelé pour autant qu'existent une vision commune, les moyens nécessaires et la solidarité pour les mettre en oeuvre.

### LISTE DES SIGLES

- CCNA – Conseil de Coopération Nord-Atlantique  
 CCP – Conseil Conjoint Permanent  
 CPEA – Conseil de Partenariat Euro-Atlantique  
 GFIM – Groupe de Forces Inter-armées multinationales  
 MCDS – Mesures de Confiance et de Sécurité  
 PPP – Partenariat pour la Paix  
 REACT – Equipes d'Assistance et de Coopération Rapides

### BIBLIOGRAPHIE

- ◆ Aspin, Les, *New Europe, New NATO*, in *NATO Review*, 42, 1, 12-4, 1994
- ◆ Dell, Chris – *The U.S. Approach to European Security*, in *USIS-PJ*, May 1996 – Dell
- ◆ George, Bruce and John Borawski, *The OSCE, NATO, And European Security in The Twenty-Firt Century*, in *ISIS Briefing Paper*, no.17, January 1998
- ◆ Ghebali, Victor-Yves, *La Charte d'Istanbul de l'OSCE pour la Sécurité Européenne*, dans *Revue de l'OTAN*, no.1, 2000
- ◆ Kemp, Walter A., *The OSCE In a New Context: European Security Towards the Twenty-First Century*, in *Discussion Paper 54*, London, The Royal Institute of International Affairs, 1996
- ◆ Roth, William V. – *NATO in The 21st Century*, in *USIA, U.S.Foreign Policy Agenda*, March 1999.
- ◆ Switalski, Piotr, *The OSCE In The European Security System: Chances and Limits*, in *Revue of the Center for International Relations*, Institute for Public Affairs, Warsaw, 1997.