

DIPLOMATIE PREVENTIVE ET SECURITE EUROPEENNE: LE PASSE D'UNE ILLUSION?

par Yves ROGISTER, politologue, Université de Liège

I. DIPLOMATIE PRÉVENTIVE ET SÉCURITÉ COLLECTIVE:

Au sein d'une société internationale anarchique, la diplomatie préventive apparaît comme l'un des moyens essentiels d'assurer la sécurité des États -aux côtés de la défense et de la dissuasion. Quoiqu'elle puisse trouver à déployer ses effets dans le cadre de systèmes internationaux différemment configurés (ainsi: équilibres des forces multipolaire ou bipolaire...), c'est dans le cadre d'un système de sécurité collective qu'elle revêt toute sa signification et son efficacité (BARREA, 1994, pp. 197-198). Il n'est donc pas fortuit que les premières années de la décennie 1990, caractérisées par un regain d'intérêt pour la diplomatie préventive aient aussi été les années, respectivement, d'un -bref- retour en grâce de l'O.N.U. ("libérée" de l'affrontement bipolaire) et d'une tentative -infructueuse- de transformation de la C.S.C.E. (Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe, née de l'Acte d'Helsinki en 1975) en une authentique organisation de sécurité collective à l'échelon pan-européen (HYDE-PRICE, 1991, pp. 214 svtes).

Le contexte international issu de la fin de la "Guerre Froide", caractérisé par une recomposition sans précédent du paysage stratégique, est apparu un temps propice à un recours à la diplomatie préventive considérée comme un moyen privilégié d'assurer la sécurité internationale, à l'échelon global mais aussi à l'échelon régional européen. Quoique de conception et d'usage anciens, la diplomatie préventive était, au tournant des années 1990 et dans les premières années de la décennie, l'objet d'un regain d'intérêt. Ainsi, dans son Agenda pour la Paix, communiqué en juin 1992 au Conseil de Sécurité de l'O.N.U. (NATIONS-UNIES, 1994, pp. 31-33) le Secrétaire-Général B. Boutros-Ghali assignait-il à la diplomatie préventive un rôle déterminant. Selon lui, la diplomatie préventive cherchait à éviter (nous partirons de cette définition):

qu'un différend ne surgisse entre deux parties;

qu'un différend entre deux parties, le cas échéant, ne dégénère en conflit;

3. qu'un conflit, une fois survenu, ne s'étende géographiquement et n'augmente en intensité.

La diplomatie préventive peut également être caractérisée par les instruments auxquels elle recourt. Outre les moyens diplomatiques classiques (la médiation, l'arbitrage, les bons offices ...), elle peut recourir à un faisceau d'autres instruments, chacun en rapport avec la nature

- économique, politique, militaire ...

des facteurs susceptibles d'être à l'origine d'un différend sinon d'un conflit.

Un accord d'association entre l'U.E. et un P.E.C.O. et l'octroi d'un accès facilité au marché pour les exportations d'un Etat-tiers peuvent ainsi s'inscrire dans une démarche de diplomatie préventive. Un déploiement de "casques bleus" entre des parties susceptibles de s'affronter participe aussi d'une telle logique. Il en va de même, sur un plan politique, de l'envoi d'observateurs civils chargés de la surveillance d'élections, dans le cadre de mesures d'assistance à la transition d'un État vers la démocratie.

II. AU DÉBUT DE LA DÉCENNIE 1990: UNE DIPLOMATIE PRÉVENTIVE DAVANTAGE POSSIBLE MAIS AUSSI DAVANTAGE NÉCESSAIRE..

La longue confrontation Est-Ouest, la structure bipolaire du système international et la dissuasion nucléaire mutuelle avaient pour conséquences, respectivement: une lecture des relations internationales, singulièrement des deux "blocs" en présence, en des termes exclusivement militaires;

une conception de la sécurité en des termes également militaires. Le recours conséquent à la défense et, surtout, à la dissuasion, comme moyens essentiels d'assurer la sécurité de l'une et l'autre alliances ne laissait qu'une faible marge de manoeuvre pour la diplomatie préventive. Cette dernière ne trouva guère à s'employer que dans des phases de "détente", caractérisées par une fluidité accrue du système international.

Une diplomatie préventive davantage possible

L'évolution qualitative du contexte international au tournant de la décennie a vu l'apparition d'un espace autorisant un recours accru à la diplomatie préventive. Les dimensions de cette évolution furent d'abord, on s'en souvient, de natures militaire, et politique.

- Une diminution du poids du facteur militaire en Europe:

Un processus de maîtrise et de réduction des armements débuté à la fin des années 1980, processus scandé par une série de traités et d'initiatives unilatérales;

La dissolution du Pacte de Varsovie en février 1991;

La révision de la doctrine de l'O.T.A.N., quoique porteuse d'une "mise en phase" de l'organisation par rapport à nouveau contexte international lourde de conséquences, à plus long terme, pour la stabilité et la sécurité pan-européennes, participait alors également de cette réduction du poids du facteur militaire en Europe. Le "nouveau concept stratégique" adopté lors du Sommet atlantique de Rome, les 7 et 8 novembre 1991, vit l'abandon de la "défense en avant". L'O.T.A.N. abandonnait ainsi plusieurs décennies d'organisation de ses forces en "blocs" horizontaux répartis tout le long de l'ancien "rideau de fer". Le "nouveau concept stratégique" reléguait aussi l'arme nucléaire au rang d'arme de "dernier recours".

La diminution conséquente du poids du facteur militaire en Europe a favorisé l'apparition d'un espace permettant un recours accru à la diplomatie préventive.

Sur le plan politique:

La dimension politique du nouveau contexte européen pouvait être appréhendée à travers deux caractéristiques. La première résidait dans le vis-à-vis entre le maintien d'un processus d'intégration à l'Ouest et un processus de désintégration à l'Est. Le développement de l'U.E., l'adaptation de l'O.T.A.N. ainsi que l'existence, au-delà, d'un réseau de relations politiques, militaires, économiques, bilatérales et multilatérales, quadrillant l'Europe occidentale, faisaient de cette dernière un ensemble hautement intégré. A l'Est, en revanche, la disparition des structures hégémoniques qu'avaient été le Pacte de Varsovie et l'U.R.S.S. entraînait l'émergence d'un système sous-régional multipolaire. La grande vulnérabilité économique et militaire de ces États recouvrant leur souveraineté ou "nouvellement indépendants" contrastait avec le maintien de grands ensembles euro-occidentaux concentrant entre leurs mains une puissance économique et militaire considérable. Semblable évolution, contribuant à la disparition de la confrontation antérieure, avait permis dans la foulée l'apparition d'un espace autorisant un recours accru à la diplomatie préventive.

La seconde caractéristique de cette nouvelle dimension politique résidait dans une tendance à l'homogénéité idéologique du système de sécurité européen et à son pendant, la non-désignation à priori d'un ennemi.

L'hétérogénéité d'un système international, global ou régional -celui de l'Europe par exemple- et l'existence de solidarités idéologiques partielles -ainsi que l'antagonisme Est-Ouest désormais révolu- contribuent à l'insécurité. Elles ont en effet pour conséquence la désignation à priori d'un ennemi, indépendamment de tout acte d'agression ou de toute menace d'agression. Homogénéité idéologique et non-désignation à priori d'un ennemi sont quant à elles indispensables à la diffusion d'une culture de coopération et de non-recours à la force pour résoudre les différends, au-delà, à l'émergence d'un système de sécurité collective et à un recours accru à la diplomatie préventive.

Une diplomatie préventive davantage nécessaire:

A. Substitution du concept de risques à celui de menaces:

Si, en cette première moitié des années 1990, la menace d'une agression massive, à l'origine géographique localisée, n'était certes plus d'actualité, le contexte international apparaissait paradoxalement plus incertain. C'est qu'entre autres "mérites", la "Guerre Froide" avait eu ceux de la stabilité et de la lisibilité du système de sécurité. La nouvelle situation, davantage instable et imprévisible, voyait ainsi succéder à la menace un grand nombre de risques, d'origines et de natures diverses. Au nombre de ces risques, soulignons notamment (et sans exhaustivité), en Europe centrale et orientale, l'apparition (ou la réapparition) d'un certain nombre de différends sinon de conflits ayant pour enjeux des tracés frontaliers ou le devenir de minorités. Qu'ils soient "ethniques" ou "ethnifiés" à dessein, ces conflits se mettaient à flamber d'autant plus vite que la disparition, à l'Est, des structures politico-militaires hégémoniques n'avait pas été accompagnée de l'émergence de structures alternatives, pluralistes et démocratiques.

On le voit: ces différents risques ne pouvaient guère être combattus par les moyens traditionnels de la sécurité qu'étaient jusque là la défense et la dissuasion. Leur nature même supposait le recours à d'autres moyens. La diplomatie préventive apparaissait donc aussi davantage nécessaire.

B. Un élargissement du concept de "sécurité":

Dans le même temps, la "sécurité" ne pouvait plus seulement être envisagée en termes de préservation de l'intégrité territoriale des États et de leur survie en tant que centres autonomes de décision, toutes catégories au travers desquelles la sécurité était traditionnellement envisagée. La "sécurité" recouvrait désormais d'autres aspects: sociaux, économiques, droits des minorités, considérations écologiques, santé des populations ...

Parallèlement à cet élargissement, le concept de "diplomatie préventive" connaissait lui aussi une évolution sensible. Cessant de désigner exclusivement la médiation, les "bons offices" ... il renvoyait également, désormais, aux accords d'association conclus par l'U.E., aux mesures de surveillance et de confiance dans le cadre d'accords sur le désarmement et le contrôle des armements, ...

III. UNE DÉCENNIE PLUS TARD: LA DIPLOMATIE PRÉVENTIVE, PARENT PAUVRE DE LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE?

Pourtant, quelques dix années plus tard, force est de constater le retour de l'"esprit de guerre"(REMACLE, 1999, pp. 29-37) en Europe et une "remilitarisation" de la sécurité européenne. Dans le même temps, la prédominance de normes non-confrontationnelles, la coopération, la prévention des conflits (en ce comprise la diplomatie préventive) et la résolution non-militaire des contentieux, semble subir un coup d'arrêt.

C'est que si les conditions d'un recours accru à la diplomatie préventive et, de manière corollaire, les conditions de création et de fonctionnement d'un espace de "sécurité collective", sont désormais davantage réunies que durant la "guerre froide", elles sont pourtant loin d'être intégralement satisfaites. Les raisons en sont multiples:

les États n'en veulent pas. Fondamentalement, en effet, l'impossibilité d'un recours systématique à la diplomatie préventive comme moyen d'assurer la sécurité européenne et, de manière corollaire, l'impossibilité de mettre sur pied une organisation de sécurité collective dans laquelle la diplomatie préventive déploierait tous ses effets, résident dans ce que ni la diplomatie préventive ni la sécurité collective (et surtout pas la sécurité collective) ne constituent un projet politique crédible, tant aux yeux des Gouvernements européens qu'à ceux de la majeure partie des élites européennes. Ces

derniers continuent en effet à envisager l'avenir du continent à travers les catégories exclusives de la "sécurité par les alliances" et de l'"équilibre des forces".

L'existence et le rôle de l'O.T.A.N. doivent cependant être soulignés car ils sont en contradiction totale avec certaines des plus importantes exigences de la "sécurité collective".

Le maintien d'une alliance partielle (ie. l'O.T.A.N.), officiellement consacrée à la défense collective de ses membres mais en réalité destinée à contrecarrer une menace russe résiduelle et à fournir un marche-pied pour le lancement d'interventions contre des rogué states (européens, il y a peu, avec la République Fédérale de Yougoslavie; sans doute extra-européens sous peu), constitue une infraction flagrante à la non-désignation à priori de l'ennemi qui est requise pour le bon fonctionnement de la "sécurité collective" et constitue un ingrédient fondamental de la culture de sécurité propice à la diplomatie préventive.

Les développements connus par l'O.T.A.N. depuis 1989 vont hélas dans le même sens. La capacité d'intervention "hors-zone" que l'Alliance s'est donnée en novembre 1991, dans le cadre de son "nouveau concept stratégique", quoique officiellement mise à la disposition de l'O.N.U. et de la C.S.C.E. dans le cadre d'opérations de "maintien de la paix", a contribué et contribue encore à la réapparition de clivages politico-stratégiques. Outre que ces développements font le lit de l'insécurité en Europe, ils constituent autant d'obstacles décisifs à un recours accru à la diplomatie préventive et au succès corollaire de la "sécurité collective". L'élargissement de l'O.T.A.N., rejetant la Russie à la périphérie du système de sécurité européen, va également dans ce sens. Enfin, on ne saurait trop insister sur les graves conséquences, sur ce plan, de la guerre d'agression menée par l'O.T.A.N. contre la Yougoslavie au printemps 1999 et sur l'affranchissement de l'organisation par rapport aux Nations-Unies, consacré par le Nouveau Concept Stratégique adopté lors du Sommet atlantique de Washington, en avril 1999.

En bref, l'ensemble de ces évolutions va l'encontre des exigences de la diplomatie préventive et de la sécurité collective car elles contribuent à la reconduction de clivages politico-stratégiques en Europe et, au-delà, à la désignation à priori d'ennemis (les rogué states; une supposée menace russe résiduelle).

BIBLIOGRAPHIE:

BARREA (Jean), Théories des Relations Internationales. La grammaire des événements, ARTEL, Louvain-La-Neuve, 1994, 335 pages;

BOVY (Yannick), DELCOURT (Barbara), Que nos valeurs sont universelles et que la guerre est jolie, collection "Place publique", Éditions du Cerisier, Mons, 1999, pp. 29-37;

NATIONS-UNIES, A.B.C. des Nations-Unies, Département de l'information des Nations-Unies, Nations-Unies, New York, 1994, 303 pages;

HYDE-PRICE (Adrian), European Security beyond the Cold War. Four Scenarios for the Year 2010, Royal Institute of International Affairs, SAGE Publications, London, 1991, 272 pages ;

REMACLE (Eric), Le retour de l'esprit de guerre en Europe in BOVY (Yannick), DELCOURT (Barbara), Que nos valeurs sont universelles et que la guerre est jolie, collection "Place publique", Éditions du Cerisier, Mons, 1999, pp. 29-37.