

OTAN LOIN DU NORD EUROPÉEN

INGELA MARTENSSON * ET HERMAN SCHMID **

La vision des pays nordiques en matière de sécurité est bien souvent méconnue. Contrairement à une idée parfois répandue elle ne forme pas une unité intégrée, les approches sont diverses selon les pays et elles ont des conséquences sur le relationnel avec l'OTAN. Certains en sont membres, d'autres durant une longue période ont adopté une stratégie de neutralité. Si la fin de la guerre froide a modifié la donne, l'évolution présente de l'OTAN suscite dans ces pays nombre d'interrogations quant à leur positionnement.

La mutation radicale de l'OTAN, d'une alliance défensive pour la prévention de la guerre en Europe, basée sur la solidarité territoriale entre les États membres, en sa forme actuelle de force de frappe offensive avec une focalisation sur le Moyen-Orient et l'Asie et les ambitions d'initier une guerre contre le « terrorisme » à l'échelle mondiale a laissé derrière elle des États européens dans la confusion et la dépendance désespérée vis-à-vis des États-Unis. Pourtant il existe dans la région nord, et ce n'est pas le moindre, un besoin de repenser les problèmes de la sécurité collective en particulier sur la façon d'aborder les relations avec la Russie d'une manière positive, et sur comment traiter les facteurs de risque ayant trait aux régions de l'Atlantique Nord et de l'Arctique.

La mutation graduelle de l'OTAN

Selon une perspective générale européenne, il peut être tentant de voir les États nordiques comme une unité régionale

* JOURNALISTE, ANCIEN MEMBRE DU PARLEMENT SUÉDOIS

** PROFESSEUR DE SOCIOLOGIE À L'UNIVERSITÉ ROSKILDE (DANEMARK), ANCIEN MEMBRE DU PARLEMENT EUROPÉEN

intégrée, mais quand il s'agit des questions de la politique de défense et de sécurité, une telle unité n'a jamais existé. En effet, la situation de la Finlande a été conditionnée par les relations avec l'Union soviétique, celle de la Norvège a été orientée vers la région de l'Atlantique Nord et Ouest. Quand au Danemark il était dépendant d'une certaine alliance caractérisée par la recherche d'une protection militaire, alors que la Suède optait pendant une longue période pour une stratégie de neutralité, soutenue par une grande capacité défensive et une considérable industrie d'armement. Dès le début de l'après-guerre il y avait des efforts pour construire une alliance de défense scandinave, initiative qui fut finalement rejetée par la Norvège et le Danemark. L'alternative était l'adhésion à la nouvelle alliance militaire occidentale. L'opinion publique était divisée dans tous les pays nordiques entre une droite pro-Otan et une gauche pro-scandinave. En Norvège et au Danemark il y avait une majorité pour l'alternative que présentait l'OTAN, alors que la Suède et la Finlande, elles, sont restées dans la neutralité. Les deux positionnements étaient conditionnés par le scénario de la nouvelle guerre froide et trouvaient leur racine dans le besoin d'une sécurité nationale collective.

La disposition clé du traité de l'OTAN était l'article 5 concernant la solidarité collective dans les cas de menaces contre le territoire national provenant de la Russie soviétique.

Avec la fin de la guerre froide l'intégralité du champs de la politique de sécurité nord-européenne a changé. La raison d'être initiale de l'OTAN a disparu. Le Pacte de Varsovie a été dissout, mais pas l'OTAN, qui s'est transformée en une sorte de filet couvrant toute l'Europe, en prévision d'une possible émergence de facteurs futurs de risque.

Les guerres dans l'ex-Yougoslavie en 1992 allaient devenir le second tournant dans le changement de l'OTAN, laquelle a pris un nouveau rôle, celui de gérer des conflits régionaux. Dans l'intervalle le programme du Partenariat pour la paix a été lancé et a représenté un nouveau pas important dans la restructuration de l'OTAN. Cela a offert une porte d'entrée pour la Suède et la Finlande, en vue de participer aux activités de l'OTAN à un moment où le niveau du risque était bas. L'OTAN pouvait se présenter ainsi comme une sorte d'organisation pour la paix. Quand l'ONU était trop faible pour traiter les conflits, l'OTAN a pu tenir une fonction militaire opérationnelle pour son compte après ratification par le Conseil de Sécurité.

Cette existence temporaire de l'OTAN en tant qu'organisation pacifiste s'est interrompue dans un premier temps en 1999 quand l'OTAN a bombardé la Serbie sans l'autorisation de l'ONU et en violation flagrante du droit international.

Ceci est resté dans le cadre du concept de la gestion régionale des conflits, mais a engendré de sérieux problèmes politiques et constitué un signe de mauvais augure pour l'avenir.

Au moment où tous les pays nordiques étaient intégrés dans l'OTAN en qualité de membres, ou affiliés au milieu des années 90, le centre de gravité des opérations de l'OTAN s'est déplacé graduellement du Nord Européen vers d'autres endroits en Europe et finalement vers le Moyen-Orient et d'autres régions loin de l'Europe. Dans l'intervalle sa logique d'action a changé. Elle est passée de la défense collective des États membres à des opérations militaires de caractère interventionniste dans le Moyen-Orient et d'autres régions présentant une importance pour la guerre états-unienne contre le terrorisme.

Un changement décisif va survenir dans les années suivant l'attaque fatale du 11 septembre 2001. Une transformation radicale s'opère. On passe de l'ancienne organisation pour la défense et la sécurité à sa forme actuelle d'organisation de guerre offensive, de plus en plus clairement subordonnée aux intérêts politiques et stratégiques des États-Unis. Ce qui retient l'attention et mérite d'être souligné c'est que c'était aussi la première fois où l'engagement clé de l'article 5 du Traité de l'OTAN a été invoqué dans le cadre d'une situation réelle de conflit. La menace terroriste était bien entendu d'une nature différente de la menace résultant de la guerre froide entre l'Ouest et l'Est. En l'occurrence il n'existait pas un territoire à défendre et il n'était nullement clair de ce pour quoi les États membres devaient contribuer.

Les exigences des États-Unis devenaient : la soumission, un soutien politique total au commandement états-unien, l'acceptation de la définition états-unienne de la nouvelle situation du risque. Dans un premier temps les membres et partenaires de l'OTAN ont accepté. Ils ont adopté la définition états-unienne du terrorisme et des organisations terroristes et accepté la nécessité d'une nouvelle structure de commandement. Même la Russie a été invitée à se joindre à la nouvelle coalition. Un conseil OTAN/Russie (NCR) a été créé en mai 2002 et la guerre russe en Tchétchénie a été incluse comme un maillon dans la chaîne mondiale des menaces terroristes.

La guerre offensive sous commandement états-unien

Puisque la menace terroriste a été définie, sans référence à la territorialité, comme étant une menace provenant d'organisations et groupes terroristes d'une certaine obédience politique et religieuse, il a fallu à la fois une nouvelle forme de guerre et une extension géographique des activités de l'OTAN dans d'autres continents. Des nouvelles logistiques, de technologies, de flexibilité, d'interopérabilité, des nouvelles formes d'équipements militaires et une structure de commandement général centralisé, ont été développés. Les États membres de l'OTAN n'avaient pas la possibilité d'être des partenaires sur un même pied d'égalité, ils avaient au mieux le droit de contribuer à l'expédition de soldats, de quelques équipements et de services divers. Ainsi l'OTAN finit par devenir un instrument des États-Unis de guerre mondiale contre le terrorisme. Ceci était particulièrement évident dans les pays nordiques où la menace terroriste, à ce stade était lointaine et à l'état de phénomène médiatique.

En l'absence d'une règle fondant un engagement contraignant comme dans l'article 5, les obligations et la discipline ne pouvaient être assurées que par le biais de menaces politiques. Quand certains membres européens de l'OTAN ont hésité à attaquer l'Irak en 2003, les États-Unis ont créé une coalition des États volontaires qui a inclus le Danemark, seul État nordique à participer à cette coalition. Quand la guerre s'est avérée plus difficile que prévu les membres de la coalition commencèrent à retirer leurs troupes d'Irak et du Sud-Afghanistan. Récemment, un des principaux porte-parole américains a ouvertement accusé certains États membres européens de manque de loyauté. Les leaders nationaux dans les États qui ont refusé de se joindre à la coalition ont invoqué des problèmes liés au soutien parlementaire de la politique de guerre. La crise politique émergeante de l'actuelle administration des États-Unis a aggravé les difficultés. Même les gouvernements de l'alliance de ladite coalition semblent réserver toute augmentation de leurs engagements jusqu'aux élections présidentielles aux États-Unis. Les guerres en Irak et en Afghanistan ont été décrites par les éditorialistes américains comme des nouveaux Vietnam. L'OTAN s'éloigne de l'Europe à laquelle elle était supposée offrir la sécurité et la brillante image qu'elle a pu donner est en voie de disparition. Elle apparaît de plus en plus

comme un instrument états-unien pour la sauvegarde des intérêts régionaux voire mondiaux des États-Unis.

Où en sont les pays nordiques aujourd'hui

La situation actuelle du *Danemark* est très tendue. En tant que membre de la coalition des volontaires, tant politiquement que militairement, le Danemark a contribué à l'expédition de troupes et de services de toute sorte pour les besoins de la guerre en Irak. Le Danemark concentre actuellement ses activités militaires dans la province de Helmand en Afghanistan, en coopération étroite avec les troupes britanniques. La participation à la guerre a été décidée par une majorité parlementaire écrasante. Les médias ont soutenu la politique gouvernementale et une sorte de rhétorique bushienne générale favorable aux efforts danois de guerre. Mais il existe d'autre part des groupes de militants agissants qui ont défié la politique de guerre. La presse danoise devient notoirement connue dans le monde arabe pour ses écrits et dessins de Mahomet considérés comme offensants pour la religion de l'islam.

Il faut mentionner en particulier l'establishment économique et à sa tête les grandes sociétés d'export qui ont demandé au gouvernement d'adopter un profil plus prudent. Cette alarmante a également nui à l'image de l'OTAN. Le grand public est très inquiet au sujet des « immigrants » et de « l'islam » et il existe un malaise grandissant concernant la situation dans son ensemble. Un hebdomadaire influent de la droite vient de publier un éditorial sous le titre « l'OTAN dépourvue de politique » dans lequel la guerre en Afghanistan est décrite comme une malédiction pour les États membres et une aventure désespérée qui peut probablement finir dans une dissolution *de facto* de l'OTAN (Weekend-Avisen n° 5/2008, p. 12).

La *Norvège* assume en principe les mêmes obligations que le Danemark mais elle a été beaucoup plus réservée au sujet de la nouvelle stratégie de l'OTAN. Elle n'a pas participé à la coalition des volontaires. Le Parlement a été divisé et l'actuel gouvernement d'union centre-gauche est lié par une clause de coopération qui donne au parti socialiste de gauche une influence considérable quand aux décisions communes à prendre. Les compromissions et marchandages ont caractérisé la politique norvégienne. D'une part la Norvège a refusé de soutenir le déploiement de bouclier anti-missiles mais d'un autre côté elle a accepté l'expédition de cinquante soldats dans la province de Helmand. La politique norvégienne consiste

à assumer les normes minimales des obligations des États membres, le tout sans beaucoup d'enthousiasme. Toutefois l'opinion publique reste divisée et dans l'hypothèse d'un changement de majorité parlementaire ceci peut induire une attitude plus amicale vis-à-vis de l'OTAN.

La *Suède*, n'étant pas membre de l'OTAN, n'est pas politiquement obligée d'expédier des troupes. Elle n'a pas contribué aux opérations de la guerre d'Irak et a limité sa participation en Afghanistan aux provinces du Nord afghan et à l'activité de la protection sociale autorisée par les Nations unies, à l'exclusion des opérations militaires. L'aile droite du gouvernement d'union est dominée par des partis entretenant des rapports amicaux avec l'OTAN mais sa pratique politique consiste dans le respect de l'opinion publique et de la limitation de la participation suédoise aux exigences du « Partenariat pour la Paix ». Il existe un débat public qui reflète l'opposition traditionnelle entre la gauche et la droite, mais il existe aussi une tendance générale qui considère la guerre en Irak, et de plus en plus la guerre en Afghanistan, comme des engagements déplacés et en échec.

Enfin s'agissant de la *Finlande*, elle est restée neutre, toujours plus préoccupée par ses relations avec sa voisine la Russie que par les événements survenant au Moyen-Orient et en Asie. L'establishment politique et militaire est inquiet de la fuite actuelle de l'OTAN de la scène européenne. Une minorité incluant des responsables militaires tend à voir dans la pleine adhésion à l'OTAN la seule voie réaliste pour sécuriser dans l'avenir l'intégrité territoriale de la Finlande. Elle met l'accent sur la centralité de l'article 5 relatif à la solidarité territoriale, d'autant qu'il existe actuellement des désaccords inquiétants entre la Russie et les États-Unis comme par exemple le déploiement du bouclier anti-missiles. Elle soutient l'OTAN classique, espère et attend son « come-back » quand les guerres en Irak et en Afghanistan seront terminées. Toutefois beaucoup de gens préfèrent voir le futur de leur sécurité dans une alliance nordique avec la Suède et peut-être dans une alliance nordique plus élargie avec des garanties de la part de la Russie et basée sur des relations de coopération y compris dans le domaine civil et économique.

Entre anciennes et nouvelles conceptions du droit international

Un domaine d'importance majeure est celui relatif à la nature de la nouvelle forme de guerre. Le profil du risque et de la menace

s'est déplacé de la sécurité territoriale vers la défense des valeurs occidentales, comme la démocratie, la liberté du marché et les droits humains. Parfait, mais comment peut-on défendre de telles valeurs et comment cette défense peut-elle être liée aux objectifs classiques d'une politique de sécurité ?

Des exemples concrets tel que la guerre en Irak nous poussent à croire que derrière les valeurs occidentales il y a aussi d'une manière plus significative la question du contrôle des ressources pétrolières et plus généralement de certaines perspectives stratégiques concernant les structures du pouvoir à l'échelle mondiale.

Le concept des objectifs de la guerre fondé sur des valeurs est très évasif et constitue une violation flagrante des aspects fondamentaux du droit international traditionnel. La souveraineté territoriale est réduite à un principe d'une importance secondaire. Le droit à la légitime défense peut-être détourné et inversé pour devenir une violation du principe de la souveraineté au nom des valeurs supérieures, telles que la démocratie ou les droits humains. Ce nouveau droit à la légitime défense sous forme de guerre préventive se pratique de plus en plus dans plusieurs États comme la Turquie, la Russie, Israël, l'Inde, etc. Les nouveaux principes du droit international propulsés par les États-Unis sont adoptés et utilisés pour instaurer ce qui n'est rien d'autre que du pouvoir politique à l'état brut. Il existe le besoin d'un retour aux principes élémentaires du droit international comme base pour la prévention et la maîtrise des conflits, dans le cadre d'une communauté mondiale intégrée où les juristes plutôt que les stratèges de la politique rédigent et interprètent les textes de droit. En Finlande et en Suède, plus particulièrement, le concept du droit international et de la justice est toujours lié à l'insistance traditionnelle sur la sécurité mutuelle entre les nations, les principes généraux régissant la situation de guerre, et sur le rôle d'une ONU forte et indépendante.

Perspectives nordiques

De plus en plus de spécialistes nordiques, de diverses tendances et origines politiques et nationales, commencent à exprimer leur inquiétude de la domination des États-Unis, devenue si étanche en matière de conflit et de sécurité internationaux qu'elle empêche ses alliés européens de définir leurs propres priorités. Nos besoins en matière de sécurité sont dépassés par les priorités des États-Unis et de l'OTAN. Il

ne s'agit pas de voir une intention de déroger aux besoins de la sécurité en Europe, mais de la difficulté à centrer simultanément la priorité sur deux scénarios stratégiques très différents : la guerre contre le terrorisme et la sécurité nordique qui apparaissent comme deux paradigmes incompatibles.

Que faut-il donc faire dans la région nord de l'Europe ?

Deux types de problèmes dominant le débat : la gestion et le contrôle des ressources naturelles et les activités militaires des États-Unis dans le nord et l'Est européen.

L'Arctique est une région d'une importance particulière, une région où l'existence de larges quantités de pétrole, gaz, poissons et minerais peut soulever des conflits d'intérêts et des litiges portant sur des droits de propriété ; une région où il existe également un risque permanent d'intervention étrangère. La Norvège vient de décider l'affectation de budgets pour des plans de sécurité et de contrôle dans la région nord. Les activités des États-Unis dans le Groenland ont constitué un problème de longue date pour le Danemark. Le États-Unis ont aussi des plans pour l'extension de l'OTAN vers l'Ukraine, la Géorgie, le Kazakhstan l'Azerbaïdjan. Ils projettent de déployer un bouclier antimissile dans la République Tchèque et en Pologne et leurs activités ne cessent jamais entre la Baltique et la mer Noire. Ceci n'est pas très rassurant d'un point de vue Nord-Ouest. Ceci apparaît comme une chaîne qui peut réveiller les généraux russes et favoriser l'intensification de l'armement et les signaux des nationalismes plutôt que d'assurer une meilleure sécurité. Ceci apparaît comme un projet pour de nouvelles agressions en direction du Moyen-Orient et de l'Asie dans la perspective d'une guerre préventive de longue durée.

Toutefois, les préoccupations ne se limitent pas uniquement aux initiatives des États-Unis. Il existe actuellement un vif débat sur les projets russes d'un oléoduc entre la Russie et l'Allemagne à travers la Baltique. Le débat porte sur le risque de pollution de l'environnement mais il porte aussi sur les questions de sécurité. La Suède est très hésitante, mais s'agissant d'un projet commun de la Russie et de l'Allemagne, le gouvernement suédois semble être dans l'incapacité de le contester. Le bon vieux principe de neutralité permettant de profiter du contrepoids que peut présenter un grande puissance vis-à-vis d'une autre grande puissance est inapplicable en l'occurrence. Il résulte d'une longue expérience nordique que la Russie est la plus importante des puissances de la région et que nos relations avec elle sont de la plus grande

importance. Le ministre de la Défense finlandais Jyry Häkämies a résumé la question en très peu de mots dans un discours prononcé à Washington : « A partir de notre situation géographique, les trois plus importants défis pour notre politique de sécurité aujourd'hui sont : la Russie, la Russie et la Russie. Et ceci n'est pas valable pour la Finlande seulement mais pour nous tous » (le 6 sept. 2007).

Depuis la fin de la guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique, les ressources, les commandes militaires et les armes ont été radicalement réduites. La priorité est devenue les nouvelles formes d'équipements nécessaires pour la participation aux activités de l'OTAN et du Partenariat pour la paix. Quand l'attention s'est déplacée vers des régions lointaines au-delà des régions du Nord européen, la structure militaire traditionnelle dans les pays nordiques s'est érodée graduellement. Aujourd'hui des officiers inquiets commencent à rappeler que nous avons toujours un territoire national à défendre, et de vraies préoccupations sécuritaires. Si l'OTAN est liée par ses priorités de la guerre contre le terrorisme en Irak et en Afghanistan, qui sera en mesure de prendre la responsabilité de la paix et de la sécurité dans la région Nord ?

D'un point de vue européen il semble naturel de répondre qu'il s'agit d'un défi pour l'Union européenne. Le Danemark, la Suède et la Finlande sont membres de l'Union européenne et la Norvège est intégrée dans la structure commune européenne de défense. Mais il y a deux types d'hésitation à ce niveau. En premier lieu, si l'Union européenne est une communauté de toute l'Europe, elle est dominée par l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne et ne peut être vraiment fiable quand il s'agit des priorités d'une région. Le deuxième facteur d'hésitation est que l'Union européenne a un faible soutien populaire dans la région nordique. La Norvège n'est pas membre de l'Union européenne, le Danemark siège lui dans cette coalition de son plein gré. La Finlande est concentrée sur la question de la proximité avec la Russie et en Suède l'opinion publique est restée euro-sceptique.

Il existe par contre un intérêt croissant pour la réanimation d'une forme de coopération sécuritaire inter-nordique. Ceci s'est avéré impossible en 1948 quand l'OTAN a été choisie comme la meilleure alternative. Est-ce que ceci peut-être viable aujourd'hui ? Pendant l'année qui vient de s'écouler la Suède a initié une coopération militaire avec la Norvège et la Finlande. Cette coopération concerne plusieurs domaines particuliers comme l'entraînement, la surveillance,

l'approvisionnement en matériel, etc., dans le but d'améliorer les aspects opérationnels. Même si à l'arrière-plan la prospective est qu'il y aura pratiquement des bataillons nordiques dans les opérations futures à l'intérieur de l'Union européenne et dans l'OTAN, les planificateurs militaires commencent à rédiger des projets d'accords et à développer des perspectives concernant les intérêts communs nordiques. A l'occasion de la conférence annuelle « Le peuple et la défense » de cette année, les chefs militaires des trois États ont discuté de la coopération nordique de défense comme un complément à la coopération dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN. L'attention du Danemark est centrée dans l'immédiat sur son implication en Afghanistan mais dans quelques années il y aura besoin d'une alternative viable pour la paix et la sécurité dans le cadre de la région nordique.

Jusqu'à présent ces nouvelles formes de coopération sont restées à objets limités mais elles peuvent constituer les premiers pas en vue de relancer l'ancienne idée d'une union de défense pour la région nordique avec deux priorités principales : la création de la stabilité et de la confiance entre la Russie et les pays nordiques et une politique commune pour l'administration des ressources stratégiques dans la région nord. Il semble également opportun pour les petits États de Baltique Est de considérer une telle idée. Ils ont expérimenté l'OTAN en tant que garant historique de leur sécurité mais compte tenu du profil actuel de l'OTAN ayant un centre d'intérêt loin des contours Baltique il peuvent vouloir peut-être reconsidérer leur situation.

Enfin, nous ne nous attendons pas à ce que les États nordiques et baltes se retirent de l'OTAN dans un proche avenir. Le besoin consiste dans la création d'une organisation complémentaire pour s'occuper des problèmes régionaux et qui peuvent donner aux peuples nordiques une influence réelle sur les accords régissant leur propre sécurité, ceci peut être aussi un modèle viable pour d'autres régions de l'Europe et peut-être nous arriverons un jour à une structure européenne décentralisée de sécurité basée sur plusieurs unités régionales. En d'autres termes une OTAN européenne où les décisions ne seraient pas concentrées aux Centres de commandement du Pentagone ou à Bruxelles.

Traduit de l'anglais par Walid Okais