



**Vers « les Communautés
régionales de sécurité » :
L'OTAN, l'ONU, et la résolution
1948 de Vandenberg**

Hall GARDNER *

Dans notre époque très tumultueuse, « carrefour dangereux »¹, nous devons observer les institutions principales de la guerre froide puis voir comment elles peuvent être adaptées, si possible, pour relever les nouveaux défis et les menaces du futur. Une de ces institutions principales est l'Otan, qui est en effet, représentative de la progéniture Onu, mais née par césarienne². Ces deux organismes sont dans le grand besoin d'une réforme fondamentale s'ils veulent être capables de relever les nouveaux défis du futur. Cette contribution sera fondée sur la corrélation complexe entre l'Otan et l'Onu et son argument principal est que l'Otan est loin de son but original décrit par la résolution 1948 de Vandenberg qui à l'origine ne cherchait pas à ne créer que l'Otan, mais prévoyait de « renforcer » l'Onu par le développement de ce qui peut s'appeler « les communautés régionales de sécurité »³ pouvant être soutenues par des membres du Conseil de sécurité de l'Onu. L'Otan, après son évolution à la suite de la guerre Corée de 1950, s'est écartée de son but original fixé par la résolution Vandenberg de juin 1948⁴. Cette dernière a explicitement déclaré que la « paix avec la justice » et « la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales exigent la coopération internationale par une utilisation plus efficace des Nations unies » (en italiques par nos soins).

La résolution affirmait également « le Sénat américain devrait réaffirmer la politique des États-Unis pour réaliser la paix et la sécurité internationales à travers les Nations unies de sorte que la force armée ne soit pas employée

exceptionnellement que dans l'intérêt commun ». Pour renforcer l'efficacité de l'Onu (et, en partie, pour contrer l'utilisation de son veto par la puissance soviétique), la résolution Vandenberg déclarait de plus que les États-Unis « encouragent le retrait volontaire du droit de veto sur toutes les questions comportant les règlements pacifiques des conflits internationaux, et de l'admission de nouveaux membres ».

En ce qui concerne le développement des systèmes régionaux de sécurité, ou de ce que j'appelle « les communautés régionales de sécurité », la résolution Vandenberg avait déclaré que les États-Unis devaient de plus soutenir le développement progressif des dispositifs régionaux et autres collectifs pour une autodéfense individuelle et collective selon les buts, principes, et normes de la Charte de l'Onu ; que les États-Unis devaient s'associer, par un *processus* constitutionnel, avec des moyens régionaux et collectifs tels que ceux basés sur l'aide mutuelle continue et efficace, tels que ceux affectant sa sécurité nationale ; que les États-Unis devaient contribuer au maintien de la paix en déterminant clairement l'exercice de son droit d'autodéfense individuel ou collectif régis par l'article 51 de la Charte de l'Onu, en cas d'attaque armée affectant sa sécurité nationale.

À cet égard, les États-Unis devaient aider à forger d'autres organismes régionaux de sécurité collective si ces organismes régionaux étaient créés par l'Onu, et basés sur ses objectifs et ses principes. Les communautés régionales de sécurité n'ont pas été prévus, par conséquent, pour former des blocs *régionaux antagonistes* - comme était devenu malheureusement le Pacte de Varsovie, formé pour contrer l'adhésion de la République fédérale d'Allemagne à l'Otan. Ces communautés régionales de sécurité devaient plutôt agir en coopérant ensemble et à *travers l'Onu*. Selon le Sénateur Vandenberg lui-même, L'Otan, étant une organisation collective de défense, devait être basée sur les principes de la charte de l'Onu, mais également en mesure d'agir en dehors du veto du Conseil de sécurité de l'Onu en tant qu'organisation régionale prévu par l'article 51 du chapitre VII de l'Onu, mais uniquement en cas d'autodéfense collective⁵ : « *While collective defense decisions did not need to go through the UN Security Council, NATO enforcement actions did. In this respect, in the case of peacekeeping and peace enforcement measures, NATO was to act under a UN mandate and report back to the UN after hostilities began* ».

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

En conséquence, en plus de son objectif d'accroître la formation des régimes régionaux de sécurité, comme l'Otan et l'Organisation des États américains (OEA), la résolution Vandenberg a explicitement déclaré que les États-Unis devaient également engager un « effort maximal pour obtenir des accords afin de fournir aux Nations unies les forces armées conformément à la charte de l'Onu, et pour obtenir un compromis entre les pays membres sur la régulation et la réduction universelles des armements avec des garanties indépendantes et sûres contre toute violation ». À cet égard, la résolution Vandenberg voyait l'Otan comme une adjonction à l'Onu et a recommandé au gouvernement américain de fournir à l'Onu quelques forces de maintien de la paix qui pourraient être nécessaires pour empêcher ou contrôler des diverses crises dans le monde entier. Ce sont ces dernières clauses de la résolution Vandenberg traitant le maintien de la paix par l'Onu qui ont été en grande partie négligées pendant la guerre froide et qui doivent maintenant être revivifiées dans les circonstances de post-guerre froide (chute du mur de Berlin et du communisme) et post-11 septembre – particulièrement l'Onu qui n'a pas été préparée pour des missions principales de maintien de la paix dans ce contexte, car les forces et appuis politiques fournis par les États-Unis et les autres États-membres pendant la guerre froide n'étaient pas proportionnés.

La résolution Vandenberg avait également prévu la nécessité de réformer l'Onu, et changer si nécessaire sa Charte. La résolution indique par ailleurs, que si « besoin » les États-Unis peuvent engager un effort adéquat au renforcement des Nations unies, dans un « examen de la charte à un temps approprié par une conférence générale sous l'article 109 ou par l'Assemblée générale ». Dans les circonstances actuelles, relatives aux difficultés qu'a eu l'Onu de se réformer dans le passé, une approche plus radicale peut faire la démonstration ou non de la survivance de l'Onu comme organisation efficace. Tandis que ceci est au delà de la portée de cet article, Je crois qu'une approche alternative de la réforme de l'Onu peut être adoptée par le remplacement des membres non-permanents du Conseil de sécurité de l'Onu par des « conseils régionaux », cette voie devant améliorer le fonctionnement de l'Assemblée générale de façon à lui faire acte plutôt que le rendre tel un véritable corps législatif, et cela permet d'insérer « l'Assemblée d'un citoyen du monde » au sein de l'Assemblée générale, pour donner l'occasion aux États d'entendre la voix des mouvements populaires et différents groupes d'intérêts dans la communauté Monde⁶.

L'OTAN comme « organisation de prévention de conflits »

Dans son discours préliminaire au congrès du Sénat en juillet 1949, le Sénateur Vandenberg avait donné un discours clairvoyant en défendant la création de l'Otan. Comme il l'avait mentionné,

« Il n'y a pas une syllabe agressive dans l'intégralité du traité. Il n'y a rien que la paix et l'aide mutuelle dans les aspirations motivant son existence. L'organisation n'est pas construite pour arrêter une guerre après qu'elle ait commencé bien que ses potentialités puissent être à cet égard infinies. Elle est construite pour empêcher des guerres avant qu'elles ne commencent »⁷.

Bien que non prévue en tant que tel, l'Otan, en 1948, a été en conséquence, élaborée comme « organisation de prévention des conflits ».

Le sénateur Vandenberg a clairement déclaré que l'OTAN a été construit pour empêcher des guerres avant qu'elles commencent, que c'était une organisation de prévention des conflits ou de guerre, que sa responsabilité était défensive. Son commentaire que l' « Otan n'a pas été construit pour empêcher une guerre après qu'elle commence bien que ses potentialités soient à cet égard infinies » est très intéressant à la lumière du fait que des possibilités de la force de l'Otan n'ont jamais été employées réellement pendant la guerre froide. Ce fut seulement après la guerre froide que l'Otan entrepris de nouveau et en grande partie de façon inattendue de jouer rôle du rétablissement de la paix, maintien de la paix et application de paix. Tandis que l'Otan était transformée après la guerre de la Corée en communauté intégrée de la défense correspondant aux objectifs de la défense collective, l'Otan a été maladroitement préparée à s'engager dans la sécurité collective internationale « hors zone », impliquant le maintien de la paix, rétablissement de la paix et la consolidation de la paix. L'Otan a ironiquement commencé à s'engager puissamment dans le rétablissement de la paix « hors zone », aussi bien que dans le maintien de la paix, en Bosnie et puis au Kosovo. Ce fut seulement après les attaques contre le *World Trade Center* et le Pentagone du 11 septembre, 2001 que l'OTAN est soudainement devenue préoccupée du maintien de la paix et du rétablissement de la paix en Afghanistan. Ce rôle de rétablissement de la paix et de maintien de la paix s'est approché enfin de ce que Vandenberg avait envisagé, mais dans une association plus étroite avec

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

l'Onu et la réalisation d'actions de maintien de la paix et d'application de paix seulement sous un mandat du Conseil de sécurité de l'Onu.

Le sénateur Vandenberg avait clairement vu le besoin de réforme de l'Onu en 1948, ainsi que le besoin de maintien de la paix internationale couplé « au développement progressif d'accords régionaux ou autres collectifs ». En d'autres termes, L'Otan était sensé être *seulement une* parmi plusieurs « communautés régionales de sécurité. » Il était en conséquence possible à l'Onu, aux États-Unis et d'autres membres du Conseil de sécurité de l'Onu de mettre en application d'autres « communautés régionales de sécurité » et d'introduire d'autres États dans une coopération plus étroite de défense et de sécurité.

Le tout ne devait pas être intégré dans l'Otan. Bien que l'Otan ait certainement subi des réformes et la re-structuration relative à l'ère de la post-guerre froide, les termes doivent toujours tenter de trouver l'équilibre approprié entre les États-Unis et l'Europe en élargissant l'adhésion à l'Europe de l'Est et commencer à agir l'un sur l'autre avec les puissances principales telles que la Russie, la Chine et l'Inde, pour ne pas ignorer les États régionaux et la communauté internationale -en général- pour éviter la formation de blocs régionaux *antagonistes* (par opposition aux *coopératifs*).

L'Otan a commencé à engager seulement après les attentats du 11 septembre 2001, avec la Russie un dialogue direct au sein du Conseil Otan-Russe, établi en mai 2002, dans lequel la Russie n'est cependant pas autorisée à émettre un *veto*.

Pourtant une coopération plus étroite entre l'Otan-Russie (et Européens) prouvera s'il est nécessaire la formation des blocs régionaux antagonistes doit finalement être empêchée, et pour éviter la prévention des différends entre États et le passage à la guerre. Le danger est que si l'Otan continue à augmenter son commandement intégré en Ukraine et en Géorgie (sans incorporer entièrement la Russie à l'adhésion), le résultat puisse être une plus grande instabilité en Europe, accompagnée de la formation de blocs politico-militaires rivaux. Une stratégie globale irénique, cependant, peut être mis en application par la formation « des communautés régionales de sécurité » le recouvrement -engagée dans la coopération de sécurité collective par les

États-Unis, les puissances européenne et russe, surveillée par le Conseil de sécurité de l'Onu.

Les Communautés régionales de sécurité

De telles « communautés régionales de sécurité » multilatérales ne peuvent être établies et dirigées par ces États (l'EU, Royaume Uni, France, Russie et Chine) par ailleurs disposés à fournir des garanties de sécurité aux autres États dans la coordination ou l'association avec d'autres États et puissances régionales. Telle la communauté régionale de sécurité qui a été déjà établie pour l'Ukraine après que Kiev ait abandonné ses armes nucléaires en échange de garanties multilatérales du Conseil de sécurité de l'Onu en 2004.

Dans l'avenir – en supposant qu'il est possible de dépasser les crises graves actuelles sans malheur que seraient les menaces de développement des armements nucléaires par l'Iran et la Corée du Nord – il peut être possible d'inclure la Corée du Nord et l'Iran dans les communautés régionales multilatérales de sécurité. Dans cette perspective, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'Onu ainsi que l'Allemagne, pourraient établir des accords mutuels de sécurité avec l'Iran, tandis que le Conseil de sécurité de l'Onu plus le Japon pourrait établir la sécurité mutuelle avec la Corée du Nord.

Ces accords de sécurité chercheraient de même à s'assurer que d'autres acteurs régionaux ne s'engagent pas dans des hostilités, en échange pour les Iraniens et les Nord-coréens de la promesse de ne pas s'engager dans une agression.

En outre, les accords bilatéraux de sécurité et de défense américano-iraniens et américano-nord-coréens dans lesquels les deux parties promettent de ne pas s'engager dans des hostilités, devraient être programmés – si la Corée du Nord et l'Iran renonçaient finalement à leurs ambitions d'armements nucléaires.

La maîtrise de ces deux crises peut en conséquence avoir besoin de l'engagement direct des États-Unis et du « vrai dialogue » avec l'Iran et la Corée du Nord.

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

L'installation de communautés régionales de sécurité exigerait également l'engagement des États déclarés et qui sont disposés à s'engager dans des *déploiements régionalement intégrés de prévention des conflits*, en plus du maintien de la paix, et probablement du rétablissement de la paix, missions sous commandements séparées ou communs, et sous des mandats de l'Onu et de l'OSCE.

En plus des missions continues de maintien de la paix et d'observation de l'Onu, ces groupes incluent déjà le groupe de contact pour l'ex-Yougoslavie ; l'Otan et/ou l'Union européenne pour le maintien de la paix sous des mandats de l'Onu en Macédoine, Bosnie, Kosovo, et Afghanistan. Une telle mission a été essayée par l'Organisation de l'Unité africaine (devenue UA -ndlr) en ce qui concerne la crise au Darfour, mais la situation au Soudan a besoin urgemment du Conseil de sécurité de l'ONU et appuis de l'OTAN. La difficulté principale est d'amener tous les membres du Conseil de sécurité de l'Onu à l'adoption d'une position commune n'est pas toujours facile et même dans ce cas, les conséquences amènent des différences politiques et économiques.

À l'avenir il est possible de prévoir la nécessité de déployer des soldats internationaux de la paix auprès des forces russes dans les prétendus « conflits glacés » (la Transnistrie, Abkhazie, Ossétie du sud, et Nagorno-Karabakh) dans la région de la mer Noire- en particulier si la crise bourgeonnante entre la Russie et la Géorgie devait diminuer. Le déploiement des casques bleus de l'Onu au Sud Liban depuis l'été 2006 représente seulement une mesure transitoire car *tant qu'il n'y a aucun règlement politique*, la possibilité de maintien de la paix par l'Otan-UE en Palestine, impliquant un commandement commun Otan-UE sous un mandat général de l'Onu et incluant Russes, Turcs, et troupes égyptiennes, ou parmi d'autres États se réalise en dépit (ou en raison de) des tensions inter-palestiniennes croissantes. Cela supposerait que la guerre récente (été 2006) entre Israël et *Hezbollah* a aidé directement Israël à réaliser que l'utilisation de la force militaire ne résoudra pas ses dilemmes politico-sécuritaires et qu'elle doit s'engager plus sérieusement dans la diplomatie et le dialogue avec ses voisins. La possibilité de forces internationales de maintien de la paix sous un mandat de l'Onu devrait être maintenue ouverte pour l'Irak une fois que les forces américaines commenceront à se retirer, et si les forces nationales irakiennes seraient censées commencer à se constituer.

Il est évident que les missions de maintien de la paix ne réussiront pas à créer une paix durable si les différends politiques fondamentaux qui ont dégénéré en conflits ne sont pas finalement résolus, et si un financement stable n'est pas disponible. Bien qu'il soit souvent difficile de réaliser une paix durable sans « victoire claire et décisive », une paix relative peut être réalisée par un mélange de pressions et d'incitations offertes par un certain nombre d'États intéressés, et si des arrangements de partage de puissance peuvent être établis et acceptés par les parties principales et secondaires ainsi que les acteurs eux-mêmes.

D'ailleurs, de telles missions de maintien de la paix pourraient impliquer l'Onu dans une médiation dans des secteurs où les États continuent à contester des droits légaux à la pêche, minéraux, gaz naturel et le pétrole.

En d'autres termes, l'Onu pourrait créer des médiations dans des conflits régionaux, comme dans les îles Spratley, en mer Caspienne, en mer Noire et dans le golfe Persique, ou d'autres, là où des ressources fiables ne sont pas développées ou ne sont pas utilisées ou développées avec précision parce que des projets de développement sont en retard ou retardés par des conflits politiques et juridiques durables.

Les États impliqués pourraient agir avec l'Onu. Ainsi, l'Onu pourrait établir « les communautés régionales de sécurité » qui réduiraient au *minimum* le risque de conflit entre les États dans chaque crise et permettraient par conséquent l'exploitation adaptée des ressources vitales pour les buts du développement régional et international.

En résumé, mon argument est que les États-Unis doivent regarder en arrière l'intention initiale de la résolution 1948 Vandenberg. La période post-guerre froide a eu un effet contrasté pour l'Onu et l'Otan dans le rétablissement de la paix et le maintien de la paix-en particulier pour l'Onu qui n'était pas du tout préparée pour des missions principales de maintien de la paix et n'a pas été pourvue de forces adéquates et d'appui politique par les grands États (EU, France, Russie, Chine, Allemagne, Japon, GB).

D'ailleurs, au regard des conséquences de la désastreuse intervention militaire essentiellement unilatérale américano-britannique en Irak, les États-

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

Unis devront dorénavant engager avec les autres membres du Conseil de sécurité de l'Onu, dans la considération d'un certain nombre d'initiatives multilatérales et dans la réalisation des communautés régionales de sécurité comme décrite ci-dessus, particulièrement si elles permettent d'empêcher la formation de blocs régionaux antagonistes.

La création des communautés régionales de sécurité et l'imbrication des garanties de sécurité sous des mandats de l'Onu ou de l'OSCE ne sont pas utopiques, mais elles ont besoin pour leur réussite d'appui et de supports substantiels des États-Unis comme la résolution 1948 de Vandenberg le prévoyait à l'origine.

The Vandenberg Resolution (1948)

Senate Resolution 239, Eightieth Congress

Whereas peace with justice and the defense of human rights and fundamental freedoms require international cooperation through more effective use of the United Nations: Therefore be it

Resolved, That the Senate reaffirm the policy of the United States to achieve international peace and security through the United Nations so that armed force shall not be used except in the common interest, and that the President be advised of the sense of the Senate that this Government, by constitutional process, should particularly pursue the following objectives within the United Nations Charter:

- (1)** Voluntary agreement to remove the veto from all questions involving pacific settlements of international disputes and situations, and from the admission of new members.
- (2)** Progressive development of regional and other collective arrangements for individual and collective self-defense in accordance with the purposes, principles, and provisions of the Charter.
- (3)** Association of the United States, by constitutional process, with such regional and other collective arrangements as are based on continuous and effective self-help and mutual aid, and as affect its national security.

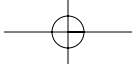
- (4) Contributing to the maintenance of peace by making clear its determination to exercise the right of individual or collective self-defense under article 51 should any armed attack occur affecting its national security.
- (5) Maximum efforts to obtain agreements to provide the United Nations with armed forces as provided by the Charter, and to obtain agreement among member nations upon universal regulation and reduction of armaments under adequate and dependable guaranty against violation.
- (6) If necessary, after adequate effort toward strengthening the United Nations, review of the Charter at an appropriate time by a General Conference called under article 109 or by the General Assembly.
- (1) S. Res. 239, 90th Cong., 2d sess., June 11, 1948.

Traduction de l'anglais : Y. H. TEKFA

* Hall GARDNER est Professeur de Relations Internationales et Directeur des Etudes Internationales à l'Université américaine de Paris. Auteur de plusieurs ouvrages et publications sur la politique internationale américaine dont le dernier intitulé, *American Global Strategy and « War on Terrorism »*, Burlington, Ashgate, 2005.

Notes

1. Hall Gardner, *Dangerous Crossroads*, Praeger, 1997. Vr.Chapitre X, "Strengthening International Regimes."
2. Hall Gardner, "NATO and the UN: The Contemporary Relevance of the North Atlantic Treaty," in *NATO: The First Fifty Years*, ed. Gustav Schmidt, Palgrave, 2001.
3. Pour un développement du concept de "security community", vr. Karl Deutsch, *Political Community: North-Atlantic Area*, New York, Greenwood Press, 1957.
4. Résolution. 239, 90ème Cong., 2ème Session, 11 juin, 1948.
5. Arthur H. Vandenberg, *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Boston, Houghton Mifflin, 1952, p. 419. Senator Arthur Vandenberg fut



Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

à l'origine dans l'immédiat-après-guerre un républicain isolationniste qui se convertit tant aux plans Truman et Marshall qu'à l'Ota.

6. Hall Gardner, *American Global Strategy and the "War on Terrorism"*, Ashgate, 2005, Chapitres VII-VIII.
7. Arthur H. Vandenberg, *op. cit.*, p. 495.

