La politique de l'OTAN et ses opérations ont-elles provoquées et justifient-elles l'invasion de l'Ukraine par Poutine[1].

L'invasion de l'Ukraine par Poutine est inacceptable et constitue clairement une violation du droit international. Dans ses essais de justification de cette « opération spéciale », Poutine met en cause nommément l'OTAN.

L'Assemblée générale des Nations unies a adopté, mercredi 2 mars, une résolution qui « exige que la Russie cesse immédiatement de recourir à la force contre l'Ukraine » ; cette résolution a été approuvée par 141 pays sur les 193 membres que compte l'organisation internationale, cinq s'y opposant et trente-cinq, dont la Chine, s'abstenant.
Derrière les votes contre et les abstentions il y a pour certains un rejet de la civilisation occidentale et du leadership américain et aussi (pour des pays africains) la crainte d'opérations de déstabilisation menées par la Russie. Mais il y a aussi, comme le fait Poutine, une critique virulente de l'OTAN qui est accusée de vouloir encercler la Russie, de la provoquer et de conduire des guerres illégales. On peut rejeter leur critique en disant qu'ils sont intoxiqués par la propagande russe qui est omniprésente. Il est sans doute plus utile d'essayer de comprendre leur point de vue, et celui des Russes, et pour cela d'examiner les principaux points qu'ils soulèvent et les confronter à ce qu'on peut savoir de la réalité.

Après avoir rappelé les règles internationales (ONU) ce qu'est l'OTAN, nous examinons ci-dessous les principales critiques invoquées par les pays n'ayant pas voté la résolution de l'ONU du 2 mars 2022.

L'ONU et l'OTAN

L'article 2 de la Charte de l'ONU stipule que des Etats ne doivent pas intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat ou dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence de celui-ci. Mais le Conseil de sécurité de l'ONU peut intervenir s'il juge qu'il y a atteinte à la paix et à la sécurité internationale ; en particulier il peut prendre des mesures de contraintes (chapitre VII, article 2(7) de la Charte de l'ONU). Depuis la fin des années 1990, le Conseil de sécurité a ajouté 3 nouvelles normes permettant une intervention de l'ONU : le droit d'ingérence pour des raisons humanitaires, la création de tribunaux pénaux internationaux, la consolidation de la paix (par exemple la surveillance d'élections libres). Ces normes n'ont pas été adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU et peuvent (et sont) contestées par certains Etats qui jugent le Conseil de sécurité pas assez représentatif.

Le Traité de l'Atlantique Nord qui se place dans le respect de la Charte de l'ONU a pour vocation première d'assurer la sécurité et la défense de ses membres. L'objectif de l'OTAN est de garantir la liberté et la sécurité de ceux-ci par des moyens politiques et militaires. Elle s'emploie à promouvoir les valeurs démocratiques et permet à ses membres de se consulter et de coopérer sur les questions de défense et de sécurité afin de résoudre les problèmes, d'instaurer la confiance et, à long terme, de prévenir les conflits. L'OTAN déclare être attachée à la résolution pacifique des différends. Si les efforts diplomatiques échouent, elle dispose de la puissance militaire nécessaire pour entreprendre des opérations de gestion de crise. Elle agit soit pour la défense d'un ou plusieurs de ses membres, soit ailleurs dans le monde sur mandat de l'ONU[2].

L'OTAN a aussi instauré des coopérations bilatérales avec des Etats non membres de l'OTAN dans le cadre de son programme Partenariat Pour la Paix (PPP). Dans ce programme, l'OTAN propose des plans

[1] En cliquant sur les textes en bleu soulignés on accède à un article détaillé.
[2] Les informations ci-dessus sont extraites du site de l'OTAN

d'actions bilatéraux sur la demande des Etats (il n'y a donc pas lieu d'avoir un mandat de l'ONU) qui définissent leurs besoins (de défense).

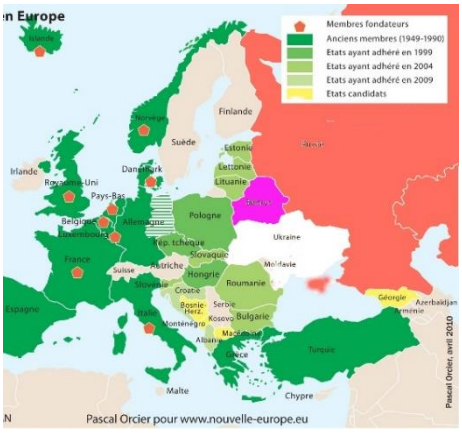
> Un exemple de soutien à des membres du PPP : l'URSS avait installé des troupes, des usines d'armement et des centres de recherche militaire spécialisés un peu partout dans les Républiques soviétiques (RS) et dans les pays frères. Avec l'écroulement de l'URSS on a observé deux phénomènes : écroulement des usines et centres de recherche militaire dans les RS et les pays frères car il n'y avait plus de financement, de commandes et de fournitures venant de la Fédération de Russie ; délitement des armées russes et développement très rapide de toutes sortes de trafics d'armes et de munitions provenant de l'armée ; il a été urgent de réagir pour éviter d'alimenter les mafias et les groupes terroristes, et aussi d'aider des Etats voulant développer des capacités nucléaires ; cela a été fait à travers des contrats d'assistance spécifiques.

Il faut noter que l'OTAN n'a pas de forces en propre ; quand une opération est décidée (par consensus), les Etats membres choisissent souverainement de participer à travers leurs forces à cette opération, ou au contraire choisissent de ne pas participer ; les forces participantes sont donc des forces nationales intégrées temporairement. L'OTAN a créé un commandement intégré et construit en permanence des stratégies communes et l'interopérabilité des armements.

L'OTAN a-t-elle cherché à encercler la Russie ?

La réponse devrait être non sans ambiguïté à la lecture du Traité de l'Atlantique Nord et des objectifs de l'OTAN, mais les récentes les déclarations de Poutine et aussi celles du patron du Pentagone qui a affirmé que les USA veut voir la Russie de Poutine « s'affaiblir » incitent à approfondir la question. La lecture de l'article de Wikipédia consacré aux relations entre les USA et la Russie n'apporte pas de réponse claire.

On note tout d'abord que dès la chute du mur de Berlin et la réunification de l'Allemagne, la question de l'élargissement de l'OTAN s'est posée, et elle a continué à se poser sous les présidence d'Eltsine et le début de celle de Poutine. Des différences d'interprétation d' « engagements » pris dans des conversations et échanges écrits (non confirmés par des engagements signés par les USA, la Russie et l'OTAN) sont apparues : en particulier Gorbatchev, Eltsine et Poutine semblent avoir compris que L'OTAN ne se développerait pas vers l'Est.



Or les Etats d'Europe de l'Est et les Etats Baltes qui étaient dominés par l'URSS ont demandé rapidement à adhérer à l'OTAN pour se protéger de la Russie dans laquelle ils n'avaient plus confiance : l'Otan ne leur a pas demandé d'adhérer, mais a répondu à leur demande ; les premiers à rejoindre l'OTAN furent la Hongrie, la Pologne et la République tchèque en 1999, et les élargissements se poursuivront jusqu'à nos jours avec des Pays se sentant menacés par la Russie ; qui aimerait rester comme un glacis entre deux blocs dont l'un rêve de reconquérir des terres qu'il a dominées par le passé ?

Malgré le malentendu cité plus haut entre Russes et Américains, des discussions ont été engagées dès le début des années 1990 pour établir une coopération entre l'OTAN et la Russie. En 1994 la Russie a rejoint le Partenariat Pour la Paix de l'OTAN, et cela a abouti à la signature en 1997 à Paris de « l'Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie ». Par cet acte la Russie et l'OTAN s'angagent entre entre autres principes à :

- S'abstenir du recours à la menace ou à l'emploi de la force l'une contre l'autre ainsi que contre tout autre Etat, sa souveraineté, son intégrité territoriale ou son indépendance politique, de toute manière qui soit incompatible avec la Charte des Nations Unies et avec la Déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des Etats participants consignée dans l'Acte final d'Helsinki.
- Respecter - la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de tous les Etats - leur droit inhérent de choisir les moyens d'assurer leur sécurité - l'inviolabilité des frontières et le droit des peuples à l'autodétermination - tels qu'ils sont consacrés dans l'Acte final d'Helsinki et dans d'autres documents de l'OSCE;

Bill Clinton et Eltsin avaient développé des relations franches et cordiales comme en témoignent les comptes-rendus (déclassifiés) de leurs conversations téléphoniques de cette période.
Poutine a marqué sa solidarité avec les Etats-Unis immédiatement après les attentats du 11 septembre 2001, et en 2002, le Conseil OTAN-Russie (COR) a été établi comme mécanisme de consultation, de construction du consensus, de coopération, de décision commune et d'action conjointe. Mais Rapidement après l'éclatement de l'URSS deux clans se sont opposés dans les instances directrices de la Russie : l'une favorable à la recherche d'une collaboration avec le reste de l'Europe pour bâtir une paix à l'échelle du continent (Eltsine en faisait parie), l'autre ultranationaliste avec à sa tête le général Alexandre Routskoï voulait retrouver la grandeur de l'empire russe. Ce dernier clan a dans la durée étudié et développé en détail toute une stratégie pour atteindre son but.

Cependant les incompréhentions mutuelles se sont développées des deux côtés qui ont débouché sur une méfiance et une hostilité marquées.

- Par exemple, côté Russe, le bombardement de la Serbie par l'OTAN en 1999 suite à l'échec des négociaitions sur le Kosovo a été vécu comme une agression contre un de ses alliés historiques ; l'attaque en 2003 de l'Irak par les USA et une coalition de pays a fini de saper la confiance de Poutine avec les Etats-Unis et par assimilation avec l'OTAN (l'Otan n'a pas été engagée car certains membres et en particulier la France s'y sont opposés fermement) …
- Côté OTAN la guerre de la Russie en Géorgie en 2008 a révélé la volonté de la Russie de ne pas respecter ses engagements de respect de la liberté de chaque Etat, et aussi de contrôler le Sud-Caucase ; l'invasion de la Crimée en 2014 a conduit à la rupture de la coopération avec la Russie…

L'OTAN menace-t-elle la Russie ?

Avant l'invasion de l'Ukraine par Poutine, l'OTAN a répondu à cette question de façon très détaillée sur son site internet, et en particulier aux allégations ci-dessous :.

- la présence de l'OTAN dans la région de la Baltique est dangereuse.
- la défense antimissile de l'OTAN représente une menace pour la sécurité de la Russie.
- l'OTAN est agressive et représente une menace pour la Russie.
- l'élargissement de l'OTAN menace la Russie.

Après la chute du mur de Berlin, les Etats membres de l'OTAN ont fortement diminué leur armement, et l'OTAN a restructuré et redéployé ses forces et adapté sa stratégie aux nouvelles menaces venant d'autres parties du globe. Et malgré cela il y a peu Macron jugeait que l'OTAN était en état de mort cérébrale et que L'Europe se devait d'avoir sa propre politique de défense.
Poutine a pour sa part reconstruit l'armée russe, l'a fortement renforcée et multiplié de grandes manœuvres militaires à proximité de ses frontières sans respecter les obligations d'accueillir

observateurs de l'OSCE censés vérifier leur nature non agressive. Et il est passé à l'acte en Crimée, dans le Donbass, puis l'Ukraine et Il a brandi à plusieurs reprises la menace nucléaire.
Rien dans ce qui précède ne montre que l'OTAN a cherché à encercler et à menacer la Russie.

L'OTAN a-t-elle conduit des opérations illégales ?

Examinons le but et la légalité en droit international (ONU) de quelques opérations extérieures militaires de l'OTAN qui sont critiquées par certains.

Après l'éclatement de la Yougoslavie en 1991, l'éclatement de nombreux conflits et l'échec de l'intermédiation de l'Union de l'Europe Occidentale, l'ONU a créé la FORPRONU dans le Balkans qui intervient en premier lieu en Croatie. La France s'est largement impliquée dans ce dispositif. En 1994, pour la première fois des avions américains, sous bannière de l'OTAN, interviennent en Bosnie contre les Serbes Bosniaques. Cette intervention a eu lieu sur la demande de l'ONU ; elle était donc tout à fait légale et ne provenait pas d'une initiative de l'OTAN. La politique de l'ONU a été fortement critiquée pendant cette période et dans les analyses ultérieures et son efficacité très contestée ; mais incontestablement l'ONU a donné le cadre légal de l'intervention de forces régionales telles que l'OTAN.

L'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999 a été déclenchée après le non-respect de plusieurs décisions du Conseil de sécurité de l'ONU pour éviter une catastrophe humanitaire (le caractère génocidaire de la politique de purification ethnique pratiquée par les Serbes au Kosovo ne faisait guère de doute). Mais ayant été déclenchée sans mandat de l'ONU et sans accord du Conseil de sécurité elle était formellement illégale. La question du droit d'ingérence d'une organisation régionale ou nationale hors mandat formel de l'ONU a donc été posée et a fait couler beaucoup d'encre. Il faut noter que le secrétaire général de l'ONU Boutros-Gahli l'avait considérée comme légale. Les analyses fouillées du Pr Albert Legault et le Comité International de la Croix Rouge (CICR) posent bien le problème et l'analysent sous différents aspects. Les conclusions du CICR sont claires, mais non encore reconnues universellement : « La reconnaissance du droit des organisations régionales de recourir à la force armée pour mettre fin à une catastrophe humanitaire créerait un " droit d'ingérence humanitaire " en faveur de ces organisations régionales, qui resteraient libres de recourir à la force d'une manière sélective ».

Afghanistan - A la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux USA, le Conseil de Sécurité des Nations Unies exige du gouvernement afghan la *«livraison immédiate et inconditionnelle»* de Ben Laden. Le refus des *talibans*, sans appel, enclenche une riposte militaire des USA qui écrasent les Talibans. Le 27 novembre 2001 une conférence inter-afghane réunit à Bonn les différentes factions de l'opposition aux talibans, sous les auspices de l'ONU. Une force internationale dont le commandement est confié à l'OTAN est constituée. Il faut remarquer que c'est la première intervention en-dehors de l'Atlantique nord. Elle sera suivie de 2015 à 2021, toujours sous mandat de l'ONU, de la mission d'assistance technique Resolute support. Ces interventions sont donc tout à fait légales.

Sous mandat de l'ONU, de 2008 à 2016, l'OTAN a traqué les pirates détournant, prenant le contrôle et rançonnant de nombreux navires marchands dans la corne de l'Afrique et le Golfe d'Aden. Cette opération a été conduite en coopération avec l'opération Atalante de l'Union Européenne ; elle a été poursuivie sous différentes formes jusqu'au début des années 2020 et a permis d'enrayer complètement la piraterie dans cette région ; elle a aussi sécurisé des actions humanitaires de l'ONU. Depuis, la piraterie s'est déplacée dans le golfe de Guinée où la France intervient avec la Grande Bretagne en soutien aux forces des Etats côtiers. L'Otan a donc agi en toute légalité et avec succès dans cette opération et ne peut être accusée d'intervention illégale et impérialiste.

Conclusion

Les critiques formulées contre l'OTAN pour justifier la non- condamnation par un certain nombre d'Etats de l'agression russe contre l'Ukraine, et parfois même pour justifier cette agression, ne résistent pas à l'examen des faits :

- Non l'OTAN n'a pas cherché à encercler la Fédération de Russie mais a au contraire a essayé de l'inclure dans une défense inclusive de l'Europe ; l'OTAN a accepté dans son sein des Nations anciennement sous domination soviétique, sur leur demande, car ils avaient peur de la Russie ; la Russie n'a pas respecté ses engagements formels de non-ingérence dans les affaires de la Géorgie et de l'Ukraine, ni leur intégrité territoriale ; cela a conduit l'OTAN à arrêter sa coopération avec la Russie.
- Non l'OTAN n'a pas menacé la Russie avant 2022 ; c'est le bras armé du Traité de l'Atlantique Nord qui est par nature défensif. La décision d'engagement de l'OTAN repose sur le consensus de ses membres ; l'OTAN n'a pas de troupes en propre, mais repose sur celles qui sont engagées sous sa bannière au cas par cas par ses membres, c'est-à-dire des états souverains. Enfin les troupes déployées en Europe, et en particulier sur sa frontière Est sont bien inférieures à celles déployées par la Russie et ont fortement décru depuis la chute du mur de Berlin.
- L'OTAN est toujours intervenue sur mandant de l'ONU, ou sous celui du Conseil de sécurité, à une exception près, la Serbie (Kosovo). Ce dernier cas est ambigu : formellement, cette intervention n'était pas légale, mais elle a été approuvée par la Secrétaire général de l'ONU ; elle est intervenue dans une période où un droit d'urgence humanitaire était promu par certains juristes.

Quand Poutine a basculé dans le camp des ultranationalistes, il n'a pas eu à construire sa doctrine et sa politique. Il a pu s'appuyer sur les travaux du clan très puissant inspiré par le général Routskoï et mettre en œuvre une politique qui était déjà largement définie. Et petit à petit Poutine s'est imposé comme le « Tsar » de la Russie et a déclenché ses guerres. La faible réaction de l'occident à ses multiples opérations (guerre de Géorgie, annexion de la Crimée, guerre de Donbass … crise de Syrie …) ont convaincu Poutine de la faiblesse de l'Occident.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie sur décision de Poutine aura eu pour résultat de redonner vie à un Traité en voie d'affaiblissement et à l'OTAN qui semblait fort affaiblie ; elle entraine un redéploiement des forces de l'OTAN vers les frontières de l'Union Européenne, et la décision de plusieurs Etat membres d'augmenter leur budget de défense ; elle a porté de nouveaux Etats à demander leur intégration d'urgence à l'OTAN démontrant par là-même son rôle primordial pour la sécurité et la défense de ces nations.

La guerre en Ukraine se poursuit et nous espérons que l'appui des USA, de l'Union Européenne, de la Grande Bretagne et la mobilisation des moyens de l'OTAN permettront à l'Ukraine de sortir de cette guerre par la victoire, même relative.

Mais dans le même temps, il ne faut pas ignorer ce qui s'est passé ces trente dernières années et en tirer des leçons.

Un grand nombre de Slaves, et en particulier de Russes ont été humiliés par l'écroulement de l'URSS et ont vu leurs conditions de vie régresser conduisant certains à regretter l'URSS. La Russie n'a plus été considérée comme une grande puissance et a été négligée sur le scène internationale. Si des efforts ont été effectués pour construire une sécurité partagée du continent européen, ils n'ont peut-être pas traité avec suffisamment d'égards les interlocuteurs russes qui ont pu se sentir dominés. Et les milieux

économiques se sont conduits de la même manière, essayant de conquérir un nouveau marché. Nous avons à inventer une gouvernance internationale qui respecte ceux qui sont en état de faiblesse et ne facilite pas l'action d'opportunistes, voire de prédateurs : ce n'est pas facile. Et au niveau culturel, il y place aussi pour des initiatives qui rapprochent les personnes, les villes, les régions dans un respect mutuel.

On a vu clairement la nostalgie de l'empire russe qu'a Poutine et son exaspération à partir du bombardement de la Serbie (Kosovo). Il convient de réexaminer les positions de l'ONU. Le conseil de sécurité est-il assez représentatif de la communauté des Etats pour pouvoir déclarer qu'une intervention militaire est justifiée ? Si oui, un Etat concerné par un conflit peut-il avoir un droit de véto ? Le Secrétaire général de l'ONU peut-il dire qu'à son avis une intervention militaire est justifiée alors que ni l'Assemblée générale, ni le Conseil de sécurité se sont prononcés en ce sens ?

Les Etats-Unis ont essayé d'entrainer l'OTAN dans la guerre qu'ils ont engagé en Irak après les attentats de 11 septembre, et certains pays dont la France s'y sont fortement opposés. La tentation reviendra on le voit bien dans leur confrontation avec la Chine. Il est essentiel de ne pas s'y laisser entrainer hors mandat de l'ONU. D'autant que le fort leadership américain a conduit de nombreux Etats à confondre la politique des USA avec celle de l'OTAN, ce qui est parfois préjudiciable à l'OTAN, et à nous Européens.

Et la guerre se terminera un jour. Il faudra bien renouer des relations paisibles avec les Dirigeants russes et avec le peuple russe, même si l'heure est encore à la fermeté. Comment reprendre un dialogue et restaurer le respect mutuel entre nos cultures ? Comment être fermes et avoir la main tendue à terme ? Comment éviter la formation d'un bloc Sino-Russe augmenté de nombre d'états clients ou débiteurs ? Ne recommençons pas les erreurs de Clémenceau à la fin de la première guerre mondiale.

Groupe de Lyon
Philippe de Montgolfier, 6/06/2022