

La Communauté des États indépendants et la sécurité régionale

S. Neil Macfarlane

Volume 26, numéro 4, 1995

Multilatéralisme et sécurité régionale

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703527ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703527ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Macfarlane, S. N. (1995). La Communauté des États indépendants et la sécurité régionale. *Études internationales*, 26(4), 785–797.
<https://doi.org/10.7202/703527ar>

La Communauté des États indépendants et la sécurité régionale

S. Neil MACFARLANE*

J'ai pleinement et clairement conscience qu'une
organisation informelle comme la CEI n'a pas d'avenir.

Leonid Kuchma, février 1995

Cet article porte sur l'évolution du rôle de la Communauté des États indépendants (CEI) en tant qu'organisation multilatérale¹ ayant des responsabilités de sécurité régionale². La capacité des organisations régionales à prévenir, gérer et régler les conflits régionaux, suscite, depuis la fin de la guerre froide, un intérêt croissant, en raison notamment des responsabilités plus lourdes qui incombent à l'ONU; le présent article est un reflet de cette tendance. Il existe toutefois de bonnes raisons de s'interroger sur la capacité des organisations régionales d'assurer la sécurité régionale. Thomas Weiss et moi-même avons traité de cette question dans deux articles récents³, dont voici les conclusions générales.

1. Les organisations régionales tendent à manquer des ressources financières et matérielles nécessaires pour «instaurer» la sécurité régionale.

* Professeur au Département de science politique de l'université Queen's, Kingston, Centre for International Relations, Université Queen's (Kingston) Canada.

L'auteur tient à exprimer sa reconnaissance aux organisations suivantes pour leur soutien : le programme de sécurité coopérative du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (Canada), le programme d'Études militaires et stratégiques du ministère de la Défense nationale (Canada) et le *Humanitarianism and War Project* du Watson Institute for International Studies, Brown University (É.-U.).

1. J'emprunte à John Ruggie sa définition du multilatéralisme : le multilatéralisme est une forme institutionnelle qui coordonne les relations entre trois États ou plus sur la base de principes «généralisés» de conduite, c'est-à-dire de principes qui prescrivent la conduite appropriée pour une classe d'actions, sans égard aux intérêts particuliers des parties ou des exigences stratégiques qui peuvent exister dans une situation donnée. John G. RUGGIE, «Multilateralism : The Anatomy of an Institution», *International Organization*, vol. 46, n° 3, été 1992, p. 571.
2. La CEI a aussi une dimension économique potentiellement importante, dont je ne traiterai pas dans cette analyse. Au cours de sa brève histoire, l'organisation a été officiellement chargée de multiples questions de sécurité (notamment, le commandement conjoint des forces militaires soviétiques et le contrôle conjoint des armes nucléaires), mais je n'en traiterai pas non plus dans ce texte qui porte principalement sur le rôle de l'organisation en tant que mécanisme de gestion des conflits locaux.
3. S. Neil MACFARLANE et Thomas G. WEISS, «Regional Organizations and Regional Security», *Security Studies*, vol. 2, n° 1, automne 1992, pp. 6-37; et S. Neil MACFARLANE et Thomas G. WEISS, «The United Nations, Regional Organizations and Human Security : Building Theory in Central America», *Third World Quarterly*, vol. 15, n° 2, 1994, pp. 277-293.

2. Il leur est difficile d'être et de demeurer impartiales car leurs membres ont généralement des intérêts dans le dénouement des conflits régionaux ainsi que des liens avec les belligérants. En d'autres termes, l'intérêt commun des protagonistes régionaux au « bien public de la stabilité régionale s'accompagne souvent de l'intérêt unilatéral d'obtenir des résultats favorables⁴ ».
3. Les organisations régionales ont souvent le caractère de clubs fermés, ce qui nuit à leur capacité de promouvoir la sécurité régionale, en particulier lorsque les principaux protagonistes, notamment non étatiques, des conflits régionaux n'en font pas partie.
4. Comme les organisations régionales tendent à recréer en leur sein les inégalités de pouvoir dans leur région, elles tendent aussi, pour cette raison, à devenir des instruments de la politique étrangère des puissances dominantes de la région.

Certes, il y a une logique à la « régionalisation » de la gestion de la sécurité internationale, mais il y a aussi des raisons très valables de ne pas trop faire confiance à ces organisations.

L'objet de cet article est de vérifier si les conclusions précédentes s'appliquent à la région de l'ex-Union soviétique, en particulier à la CEI. En plus de constituer une illustration empirique des conclusions générales précédentes, ce sujet a une pertinence politique directe. Rappelons, en effet, que la Fédération russe a sollicité de la communauté internationale la reconnaissance de la CEI comme organisation régionale au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'une aide financière pour les forces de maintien de la paix déployées par celle-ci. Pour décider en connaissance de cause de la réponse qu'il y a lieu de donner à cette demande, il importe de voir comment l'organisation s'est acquittée de ses responsabilités de sécurité régionale. Cet article tente de fournir les éléments permettant de jeter la lumière sur cette question.

La première section fait l'historique de la CEI et de ses activités en matière de sécurité régionale, et analyse le rôle joué par l'organisation dans la gestion et le règlement des conflits jusqu'en 1993. Les deux sections suivantes portent sur la façon dont la Russie envisage sa place dans la région et sur l'évolution de son rôle en matière de maintien de la paix, dans le cadre de la CEI, depuis la fin de 1992. Nous mettrons en particulier l'accent sur le maintien de la paix, en termes opérationnels, et sur la Géorgie, en termes géographiques. Enfin, la dernière section présente les conclusions et montre comment celles-ci s'inscrivent dans le corpus plus large de la recherche sur la fonction des organisations multilatérales régionales en matière de sécurité régionale. Elle pose aussi la question de savoir quelles contributions, d'autres organisations telles l'OSCE et l'ONU, pourraient faire aux activités de la CEI et de la Russie pour améliorer la stabilité régionale.

4. S. Neil MACFARLANE et Thomas G. WEISS, *op. cit.* (1992), p. 30.

I – Les débuts de la CEI comme organisation de sécurité régionale multilatérale

Créée au moment de la dissolution de l'Union soviétique en décembre 1991, la Communauté des États indépendants fut d'abord conçue comme une organisation plus souple pour remplacer les structures de l'État soviétique et permettre aux États nouvellement indépendants de s'attaquer aux problèmes découlant de la dissolution, notamment aux problèmes posés par la structure militaire unique et une économie hautement intégrée.

Vers la fin de 1992, quelque 250 ententes sur divers aspects de la coopération avaient été conclues⁵. En matière de sécurité, la plus remarquable de ces ententes était le Traité sur la sécurité collective (Tachkent, mai 1992) qui prévoyait, pour les signataires, l'obligation de s'abstenir d'user de la force entre eux ou de menacer de le faire, de régler leurs litiges pacifiquement, de s'abstenir de se joindre à des alliances dirigées contre tout autre État signataire, de consulter les autres États signataires sur les questions de sécurité internationale affectant leurs intérêts et de coordonner leurs positions sur ces questions et, enfin, de former un Conseil de sécurité collective composé des chefs d'État et du commandement en chef des Forces armées conjointes de la CEI. Le Conseil et le commandement en chef assumeraient la responsabilité de la coordination des activités des forces armées des États signataires. Les actes d'agression contre tout État devraient être traités comme une agression contre tous les signataires. Le traité prévoyait, pour tous les membres, l'obligation de porter assistance aux signataires faisant l'objet de tels actes⁶. Bref, le traité constituait une entente de sécurité collective régionale type, avec une institutionnalisation militaire plus poussée que la normale. On espérait que, dans l'éventualité de sa mise en œuvre, le traité aurait pour conséquence de réduire les conflits dans la région et de contribuer, de façon significative, à la sécurité internationale.

En outre, durant les dix-huit premiers mois qui ont suivi l'effondrement de l'URSS, la CEI a été pourvue d'un commandement militaire conjoint, dont le premier titulaire a été le maréchal Evgenii Shaposhnikov. Le traité prévoyait aussi la création, par les États nucléaires de la CEI, d'un commandement conjoint pour les forces stratégiques nucléaires héritées de l'Union soviétique.

La première année a sans doute été la plus remarquable quant au nombre de mesures adoptées, mais la mise en œuvre de celles-ci l'a été beaucoup moins⁷. Comme le souligne Elizabeth Teague : «lors de leurs premières réunions, les leaders de la CEI tentèrent de s'attaquer à d'importantes questions, mais les décisions qu'ils prirent furent ignorées par presque tout le monde⁸».

5. Ann SHEEHY, «Seven States Sign Charter Strengthening CIS», *RFE/RL Research Reports*, vol. 2, n° 9, 26 février 1993, p. 10.

6. Pour une traduction anglaise du texte, voir *RFE/RL Research Reports* II, n° 25, 18 juin 1993, pp. 4-5.

7. Pour une évaluation similaire, voir Suzanne CROW, «Russia Promotes the CIS as an International Organization», *RFE/RL Research Reports*, vol. 3, n° 11, 18 mars 1994, p. 33.

8. Elizabeth TEAGUE, «The CIS: An Unpredictable Future», *RFE/RL Research Reports*, vol. 3, n° 1, 7 janvier 1994, p. 9.

Elle notait, en outre, qu'en avril 1993, Islam Karimov avait déclaré que 270 des mesures adoptées par la CEI étaient inacceptables pour l'Ouzbékistan et qu'il les considérait, pour cette raison, nulles et non avenues. Les différences économiques croissantes dans la région de l'ex-Union soviétique rendaient futiles les efforts pour conserver des institutions économiques communes, comme par exemple la zone monétaire unifiée et la banque interétatique de la CEI⁹. Les efforts pour instaurer un commandement militaire conjoint ont été minés par la décision ukrainienne de constituer une armée nationale et de subordonner subséquemment toutes les troupes conventionnelles sur son territoire à l'autorité de Kiev, en janvier 1992, ainsi que par de sérieux désaccords, en 1992 et 1993, sur le contrôle des forces stratégiques. Ceux-ci ont entraîné ultimement la disparition du commandement militaire conjoint de la CEI en juin 1993¹⁰. Selon Stephen Foye, le maréchal Shaposhnikov, a alors déclaré que : «Les forces conjointes de la CEI n'ont jamais existé que sur papier et il devenait de plus en plus clair qu'elles n'auraient jamais d'autre sorte d'existence¹¹.»

Entre-temps, l'organisation s'était révélée incapable de trouver des solutions aux questions de sécurité régionale, anciennes et nouvelles, comme le conflit du Dniestr, celui du Haut-Karabakh et l'éruption de la violence civile au Tadjikistan. Lorsque les diplomates de la région réalisaient des progrès, ceux-ci étaient obtenus la plupart du temps hors du cadre de la CEI, par exemple lorsque Eltsine négocia un cessez-le-feu durable dans le conflit de l'Ossétie du Sud, en juillet 1992, lors duquel la Russie envoya des «Casques bleus» qui faisaient partie d'une force plus large comprenant des Géorgiens et des Ossètes¹².

-
9. Sur ce point, voir l'analyse d'Erik WHITLOCK, «The CIS Economies: Divergent and Troubled Paths», *RFE/RL Research Reports*, vol. 3, n° 1, 7 janvier 1994, pp. 13-14. Whitlock note l'importance de la décision de la banque centrale de Russie de mettre fin au flot de roubles non monétaires entre la Russie et les autres républiques en juillet 1992, et de la réforme monétaire russe de juillet 1993 pour expliquer l'effondrement de l'intégration monétaire. Les efforts pour ressusciter la zone-rouble à l'automne de 1993 furent bloqués parce que les Russes exigeaient que les anciennes républiques soviétiques laissent le contrôle de leur politique monétaire à la Russie en échange de leur adhésion à la zone. Pour une analyse du projet de banque interétatique de la CEI, voir Daniel GROS, «The Genesis and Demise of the Interstate Bank Project», dans Constantine MICHALOPOULOS et Davir TARR, *Trade in the Newly Independent States*, Washington, Banque mondiale, 1994, pp. 229-235.
10. Sur ce point, voir Stephen FOYE, «End of CIS Command Heralds New Russian Defence Policy», *RFE/RL Research Reports*, vol. 2, n° 27, 2 juillet 1993, p. 46.
11. Cité dans Stephen FOYE, «The Armed Forces of the CIS: Legacies and Strategies», *RFE/RL Research Reports*, vol. 3, n° 1, 7 janvier 1994, p. 20.
12. La force de maintien de la paix de l'Ossétie déroge curieusement à la pratique habituelle, en ceci qu'elle comprend explicitement des unités des parties en conflit. Le fait que les Russes demandent présentement le retrait des unités géorgiennes et ossètes ainsi que la confiscation de leur équipement militaire lourd donne à penser qu'ils n'estiment pas que l'expérience a été un succès.

Quels sont les problèmes qui expliquent ces résultats peu brillants? Premièrement, dès le début, les membres ne s'entendaient pas sur la raison d'être fondamentale de l'organisation. Ainsi, l'Ukraine la concevait comme une manière de gérer sa transition vers l'indépendance totale et elle semblait peu intéressée à l'articulation et à l'évolution des structures d'intégration. Dans ce contexte, Vyacheslav Kostiko notait en juin 1992 que Kiev avait refusé de signer 40 % des ententes de la CEI jusqu'à ce moment-là et qu'elle insistait pour énoncer des réserves en ce qui a trait à 10 % des autres. Le Kazakhstan, quant à lui, concevait la CEI comme une façon de perpétuer une intégration étroite entre les anciennes républiques soviétiques. Dès la fin de 1992, il était clair que l'organisation se divisait en deux groupes sur la question de l'intégration; la Russie, la Biélorussie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Arménie favorisaient l'élargissement et l'intensification des activités de la CEI, tandis que les autres membres (l'Ukraine, la Moldavie, l'Azerbaïdjan lorsqu'il était membre et le Turkménistan) y étaient opposés¹³.

Deuxièmement, il manqua toujours des membres à l'organisation, puisque la Géorgie et la Moldavie refusèrent, dès le début, de s'y joindre et que l'Azerbaïdjan la quitta en 1992. Souvent, les ententes importantes ne firent pas l'unanimité; ce fut le cas pour l'Entente sur la sécurité collective de Tachkent que l'Ukraine, le Turkménistan, la Biélorussie, l'Azerbaïdjan et la Moldavie refusèrent de signer. Troisièmement, plusieurs des nouveaux conflits dans la région impliquaient des protagonistes qui ne faisaient pas partie de la CEI et qui n'y avaient donc aucune voix. Les Ossètes, les Abkhazes, les Tadjiks et les insurgés de la région du Dniestr ne s'assirent pas à la table pour y exprimer leur opposition. Même s'ils avaient été invités aux réunions de la CEI, on ne les aurait sans doute pas considérés comme des interlocuteurs égaux.

Ceci témoigne de deux problèmes plus profonds. Premièrement, la plus grande partie des conflits dans la région n'étaient pas des conflits entre États, mais des conflits internes. Il n'était pas aisé d'utiliser les instruments de sécurité collective de la CEI pour traiter des questions relevant de la juridiction interne des États, signataires ou non. Deuxièmement, dans la même veine, un multilatéralisme efficace suppose des États viables. Il est difficile d'établir et de maintenir «une forme institutionnelle qui coordonne les relations entre trois États ou plus sur la base de principes de conduite «généralisés», acceptés par tous les membres lorsque les États eux-mêmes ne sont pas stabilisés et qu'ils n'ont pas réussi à s'entendre sur les principes fondamentaux de fonctionnement de leur propre société.

De manière peut-être plus fondamentale, le problème éprouvé par la CEI durant sa première année de fonctionnement était lié à une grave asymétrie de

13. Sur ce point, voir Andrei ZAGORSKY *et al.*, «Die Gemeinschaft Unabhaengiger Staaten: Entwicklungen und Perspektiven», *Berichte des Bundesinstituts fur Ostwissenschaftliche und Internationale Studien*, n° 50, 1992.

pouvoir, la Fédération russe faisant apparaître les autres États comme des nains, étant donné la supériorité de ses ressources et de sa puissance économique et militaire. Selon les théories réalistes sur la coopération, cette asymétrie n'aurait pas dû faire obstacle à la coopération, mais plutôt la faciliter. La puissance «hégémonique» a le pouvoir d'imposer des mécanismes de coopération qui servent l'ordre public et créent un environnement stable qui favorise les relations mutuelles bénéfiques.

Le problème, en 1992, était que la puissance hégémonique potentielle, la Russie, avait décidé de ne pas jouer ce rôle. Comme nous l'avons déjà dit dans un autre article, durant la première année de son existence, la Fédération russe a sous-estimé l'importance de ses relations avec les autres États de l'ex-Union soviétique, poursuivant plutôt l'«orientation occidentale» héritée de l'ère Gorbatchev¹⁴. Elle n'a pris relativement que peu d'initiatives visant à instaurer une politique cohérente envers la CEI ou ses États membres.

II – L'évolution de la politique russe envers les États voisins et la CEI

Au cours de l'année 1992, les dirigeants politiques russes prirent clairement conscience de plusieurs choses. Premièrement, les bienfaits attendus de l'orientation occidentale ne se réalisaient pas dans la mesure prévue. Cette découverte libéra les Russes d'une contrainte importante qui gênait leur politique étrangère et leur activisme en matière de sécurité dans la zone de l'ex-Union soviétique. Deuxièmement, les risques provenant du peu d'attention porté aux problèmes des États contigus (migration, contrebande, perte de contrôle sur les questions monétaires et de crédit, trafic d'armes, rapport entre la vie politique dans les États contigus et les relations entre majorité et minorités dans la fédération, stationnement des unités militaires «russes» dans les États voisins, pour n'en nommer que quelques-uns) devenaient évidents. Troisièmement, même s'il pouvait sembler rationnel d'ignorer ces problèmes, ceux-ci avaient une telle importance pour la politique interne russe qu'il était impossible de rester passif face aux événements qui se produisaient dans les États périphériques.

C'est pourquoi la Fédération russe a joué un rôle hégémonique dans la CEI, en 1993 et 1994. Les dirigeants politiques russes placèrent les affaires de la région au sommet des priorités en matière de politique étrangère. La Fédération commença à faire des efforts sérieux (au moyen de mesures économiques, militaires et politiques) pour restaurer son contrôle effectif sur la région de la CEI et pour augmenter le nombre des membres de l'organisation afin d'y inclure des États tels que la Géorgie et l'Azerbaïdjan. La Russie fit un effort diplomatique concerté pour obtenir la reconnaissance internationale de la CEI comme organisation régionale, au sens du chapitre VIII, et le statut d'observateur aux Nations Unies pour celle-ci¹⁵. Dans ce but, la mission de

14. Voir S. Neil MACFARLANE, «Russia, The West and European Security», *Survival*, vol. 35, n° 3, automne 1993, pp. 7-18; S. Neil MACFARLANE, «Russian Conceptions of Europe», *Post-Soviet Affairs*, vol. 10, n° 3, juillet-septembre 1994, pp. 241-244.

15. Sur ce point, voir S. CROW, *op. cit.*, pp. 33-34.

maintien de la paix que la CEI se conférait était particulièrement importante. La proclamation de cette mission régionale semblait donner de la substance à cette organisation par ailleurs assez vide.

Avant d'examiner en détail les aspects pratiques de cette question, il convient de souligner que les puissances aspirant à l'hégémonie régionale ont au moins deux options quant à la poursuite de leurs objectifs régionaux. La première est le modèle de la roue, en vertu duquel le pouvoir central cherche à dominer ses voisins en établissant avec eux des relations bilatérales. Cette option présente toutefois des inconvénients évidents pour l'intégration régionale, particulièrement dans le domaine économique. Mais, elle présente aussi des avantages dont le principal est qu'elle réduit au minimum les possibilités que des protagonistes régionaux moins puissants fassent contrepoids à la puissance hégémonique. L'autre option est celle du multilatéralisme véritable où la coopération est administrée principalement par des organisations intergouvernementales plus ou moins ouvertes. Cette option permet des gains réels en matière de redistribution des avantages, ainsi que de légitimation des politiques, parfois au détriment de la liberté d'action.

Dans la plupart des cas, les deux options sont poursuivies en même temps (qu'on se réfère par exemple à la politique hémisphérique des États-Unis de l'après-guerre froide). Le choix consiste davantage à privilégier une option plutôt qu'à en embrasser clairement une au détriment de l'autre. Ceci est vrai de la politique régionale russe. Quoique la CEI occupe une place prépondérante dans la rhétorique russe, l'évolution d'une politique russe plus active et agressive dans la région témoigne d'une nette préférence pour les instruments bilatéraux.

Ceci est évident dans les actions diplomatiques qui portent sur un large éventail de questions intéressant la CEI. Dans le domaine de la sécurité, par exemple, l'échec du récent effort du Kazakhstan (février 1995) pour faire adopter un «pacte de sécurité et de paix¹⁶» par le sommet de la CEI s'est accompagné de la conclusion d'une série d'ententes bilatérales asymétriques russo-kazakhs qui donnaient à la Russie un contrôle substantiel sur la sécurité et la défense de la république du Kazakhstan. Lorsque l'organisation régionale est utilisée, elle sert généralement à légitimer l'unilatéralisme russe. Ceci ressort clairement des activités russes de maintien de la paix, domaine dans lequel la CEI a été la plus active en matière de sécurité depuis 1992.

III – Le maintien de la paix, la politique russe et la CEI

Le maintien de la paix est un sujet qui intéresse la CEI depuis le tout début. L'organisation a abordé la question en mars 1992, alors qu'elle élaborait l'Entente sur les groupes d'observateurs militaires et les forces de maintien

16. Le pacte a d'abord été réduit à une convention de principes sur les relations mutuelles, puis a été abandonné complètement. Les propositions de système de défense aérienne conjointe ont également été défaits lors de cette réunion. Voir le compte rendu dans *OMRI Daily Digest*, n° 31, 1ère partie, 13 février 1995.

collectif de la paix, portant sur des questions de statut, de recrutement, de structure et d'approvisionnement de ces forces, et comportant des règles provisoires pour la formation et le déploiement des unités de maintien de la paix de la CEI. L'entente stipulait que les groupes de maintien de la paix seraient établis par décision du Conseil des chefs d'État de la CEI. Elle prévoyait le maintien de la paix (interposition et observation, surveillance du désarmement, règlement pacifique des conflits, déploiement seulement après la mise en vigueur d'un cessez-le-feu) plutôt que l'imposition de la paix. Les troupes de maintien de la paix ne pouvaient pas participer aux opérations de combat et devaient demeurer neutres et impartiales. La participation à ces opérations se ferait sur une base volontaire. Ce traité fut suivi, en septembre 1993, de l'Entente sur les forces communes de maintien de la paix¹⁷ qui, comme Kreikemeyer et Zagorsky l'ont dit, ne visait pas tant à être un accord général sur le maintien de la paix qu'un instrument permettant l'intervention au Tadjikistan. L'expansion de cet accord, pour inclure la «défense collective» et l'établissement d'un commandement conjoint sur toutes les forces de maintien de la paix de la CEI, est donc discutable¹⁸.

Le conseil de la CEI a envisagé la possibilité d'opérations de maintien de la paix au Haut-Karabakh (1992 et 1994), au Tadjikistan (septembre 1993), en Abkhazie (avril 1994 et octobre 1994) et a autorisé le déploiement de forces de maintien de la paix dans les deux dernières régions.

Le maintien de la paix par la CEI est caractérisé par une domination russe et par la manipulation de l'organisation multilatérale à des fins unilatérales¹⁹. En ce qui concerne la domination, il suffit de noter que la Russie fournit la plus grande partie du personnel de maintien de la paix et des structures de commandement. Quoique, à l'origine, l'opération au Tadjikistan, par exemple, avait été conçue avec la promesse d'une aide militaire du Kazakhstan, du Kirghizistan et de l'Ouzbékistan²⁰, la plus grande partie des unités promises n'arrivèrent pas ou bien furent rapidement retirées. Dès le début, la force fut dominée par les unités de la 201^e division motorisée russe. Dans le cas de la Géorgie, aucune unité non russe de la CEI ne fut déployée, ni en Ossétie ni en Abkhazie.

17. Il convient de noter que l'entente fut endossée par le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Russie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. Pour les textes de l'entente, voir *Inofrmatsionnyi Vestnik Soveta Glav Gosudarstv i Soveta Glav Pravitel'stv SNG*, 1992 et 1993.

18. Anna KREIKEMEYER et Andrei ZAGORSKY, «The Mechanisms and Capacity of the CIS in Peacekeeping», dans Lena JONSON (dir.), *The Role of Russia in Eurasia*, à paraître, 1995, p. 3. Les auteurs notent toutefois qu'en dépit des dispositions spécifiques de l'entente, elle a servi de précédent pour les décisions ultérieures de la CEI en matière de maintien de la paix.

19. Il convient de rappeler, dans ce contexte, la définition du multilatéralisme donnée au début du présent article, qui mentionne une acceptation de principes généralisés de coopération, «sans égard aux intérêts particuliers des parties ou aux exigences stratégiques qui peuvent exister dans une situation donnée».

20. L'entente créant la force envisageait les proportions suivantes pour les contributions de troupes : Kazakhstan, 15 %, Kirghizistan, 10 %, Russie, 50 %, Tadjikistan, 10 % et Ouzbékistan 15 %.

IV – Le cas géorgien

Un ou deux cas spécifiques serviront à mettre en évidence la manipulation unilatérale de l'organisation. L'objectif stratégique de la Russie en Géorgie, depuis le début de 1993, était de rétablir sa présence militaire et son influence politique en Transcaucasie. La manipulation des conflits civils de Géorgie a été l'un des nombreux moyens utilisés pour arriver à cette fin. Le maintien de la paix était une phase de cette stratégie en évolution.

En Abkhazie, les forces russes (sinon le gouvernement russe) ont armé les insurgés, tandis que des volontaires de la Fédération russe (notamment les Tchétchènes et les Cosaques)²¹ venaient leur prêter main forte. La Russie a négocié un cessez-le-feu à l'été 1993 et a envoyé des observateurs pour s'assurer que les deux parties remplissaient leurs obligations. Bien que les Géorgiens aient retiré de la république la plus grande partie de leurs armements lourds, il semble que du côté des Abkhazes, on ne désarma pas. Les observateurs n'ont cependant pas fait état de ces violations flagrantes, ni du regroupement des forces abkhazes dans les zones «démilitarisées», avant que la guerre ne reprenne en septembre-octobre 1993; ils ne sont d'ailleurs pas intervenus dans celle-ci. Le comportement des Russes a joué un rôle important dans l'effondrement de la position géorgienne en Abkhazie et dans le retrait des forces géorgiennes au-delà de la rivière Inguri.

La Géorgie décida alors, après des mois de résistance, de se joindre à la CEI. La Russie et la Géorgie signèrent une entente sur le statut des forces légalisant le stationnement des forces russes en Géorgie. Celles-ci intervinrent en Mingrétie, en fournissant au gouvernement géorgien l'appui logistique dont il avait besoin pour défaire les insurgés loyaux au défunt président Zviad Gamsakhurdia. Ce qui est encore plus révélateur : les divisions russes s'interposèrent entre les forces géorgiennes et abkhazes près de la rivière Inguri vers la fin de 1993, cinq mois avant que le mandat de maintien de la paix ne soit rendu officiel par la CEI, en mai 1994. La Russie imposa également des sanctions à l'Abkhazie afin de forcer les autorités de cette région à négocier un compromis qui respecterait l'intégrité territoriale de la Géorgie. La Russie créa une situation dans laquelle la survie de l'État et du régime géorgiens dépendait en grande partie de la présence des protecteurs militaires russes. On peut au moins sympathiser avec l'opinion très répandue en Géorgie selon laquelle la politique russe dans cette république, y compris en ce qui a trait au maintien de la paix, s'est réduite à la manipulation des questions des Ossètes et des Abkhazes afin d'empêcher la stabilisation de l'indépendance de la Géorgie et de ramener celle-ci au bercail. Certains commentateurs de la presse russe étaient aussi de cet avis :

21. Nous ne prétendons pas que ces groupes agissaient sous les ordres du gouvernement russe. Ils avaient leurs propres raisons. Néanmoins, l'objectif était de ramener la Géorgie à dépendre étroitement de la Russie et le moyen d'y arriver était la déstabilisation. Des volontaires de la Fédération russe ont travaillé à cette fin, quelles qu'aient été leurs motivations propres. De plus, si le gouvernement russe avait cherché à empêcher leur arrivée, il aurait pu tenter de contrôler les frontières, ce qu'il n'a pas fait.

Le parlement géorgien est très conscient de l'échec politique ; l'économie du pays revivra grâce à l'argent russe, la Russie va réorganiser les forces armées géorgiennes et les spécialistes de Moscou régleront les problèmes internes de l'État souverain. Le vieux proverbe n'affirme pas pour rien que «quiconque contrôle Tbilissi, contrôle le Caucase». À peu près la même situation qu'au dix-neuvième siècle est en train de se reproduire et la Géorgie obtient plus ou moins le même statut²².

Cette opinion de 1994 semble avoir été confirmée par l'entente conclue en mars 1995 entre la Géorgie et la Russie sur la coopération militaire. L'entente proroge une entente antérieure sur le stationnement des troupes russes en Géorgie pendant vingt-cinq ans encore et prévoit un élargissement du rôle des conseillers militaires russes en ce qui a trait à la formation des soldats géorgiens. Des sources proches du gouvernement géorgien en conclurent que la Géorgie avait effectivement accepté la domination russe²³. Le rôle de la CEI dans cette aventure fut double. Premièrement, l'octroi par la CEI, en mai 1994, d'un mandat de maintien de la paix à des forces russes déjà déployées a permis de légitimer leur présence. Deuxièmement, la CEI a servi (mais sans succès) de cadre pour demander une aide financière étrangère afin d'appuyer les opérations russes dans la région²⁴.

La combinaison de l'aide militaire apportée aux deux parties au conflit du Haut-Karabakh et de l'effort de médiation a donné lieu à des résultats semblables en Arménie et en Azerbaïdjan. Il est raisonnable de penser que si, à l'avenir, la médiation russe aboutit à quelque chose, l'un des éléments de l'entente sera le déploiement d'une force de maintien de la paix, en grande partie dominée par les Russes, dans la zone tampon entourant le Haut-Karabakh déjà délaissée par les forces arméniennes²⁵. Au Tadjikistan aussi, les efforts de maintien de la paix de la Russie ont essentiellement assuré la survie d'un régime communiste pro-russe non réformé, un gouvernement qui non seulement accepte, mais défend le rôle de surveillance policière joué par la Russie sur la frontière entre cette république et l'Afghanistan. Les forces du Tadjikistan furent même intégrées au contingent de maintien de la paix, ce qui rend suspecte l'impartialité de cette force.

Ce type de conduite a donné lieu à l'accusation selon laquelle la Russie poursuit essentiellement une politique délibérée d'exacerbation des conflits régionaux dans certains États de la CEI en encourageant les minorités locales à

22. Vladimir ZAYNETDINOV et Sergey CHERNYKH, «Moscow-Tbilisi: Friendship Demands Sacrifices», *Komsomolskaya Pravda*, 5 février 1994 ; traduit dans FBIS-SOV-94-026, 8 février 1994.

23. Interviews à Tbilisi, mars 1995.

24. Les opérations de maintien de la paix de la CEI sur la question abkhaze ont été reconnues par la résolution 937 (21 juillet 1994) du Conseil de sécurité de l'ONU. La résolution répondait à une requête russe d'aide financière constituée par la création d'un fonds volontaire auquel des contributions pourraient être faites. Voir Anna KRIKEMEYR et Andrei ZAGORSKY, *op. cit.*

25. On prétend que le ministre arménien de la Défense, Serzh Sakisyan, a déclaré que l'Arménie voulait que les Russes restent pour toujours, dans Pavel FELGENAUER, *Segodnya*, 21 octobre 1994, p. 2. Voir aussi «Moscow Rejects Secondary Role in Karabakh Peace Operation», *Interfax*, 29 novembre 1994, dans FBIS-SOV-94-230, 30 novembre 1994.

lutter pour leur autodétermination, au détriment de l'intégrité territoriale des États existants. De leur côté, les gouvernements des États affaiblis par des conflits internes doivent demander l'intervention des forces russes de maintien de la paix pour préserver leur intégrité territoriale²⁶. Qu'on accepte ou non cette proposition, les principaux dirigeants politiques russes ont reconnu que le déploiement des forces de maintien de la paix est un des principaux moyens d'influer sur les acquis historiques au-delà des frontières russes actuelles. Dans une entrevue de novembre 1993, par exemple, Kozyrev déclarait qu'après l'effondrement de l'Union soviétique, la Russie avait deux options. La première consistait à préserver l'unité de l'URSS, ce qui n'était pas réaliste. La seconde consistait à se retirer complètement des républiques soviétiques, ce qui serait revenu à «renoncer à une zone d'influence acquise au cours des siècles». La solution mitoyenne était de maintenir des bases pouvant servir à mener des opérations de maintien de la paix, dans la plus grande partie de l'ancienne Union soviétique²⁷.

En général, il semble raisonnable de conclure que les opérations de maintien de la paix de la CEI, plutôt que de constituer une authentique activité régionale multilatérale visant à promouvoir la stabilité et la sécurité, font partie intégrante de la politique russe, dont le but est de légitimer l'affirmation de l'État russe au détriment de ses voisins plus faibles.

Conclusion

En résumé, il existe, dans la région de la CEI, un nombre impressionnant de questions touchant à la sécurité qui pourraient justifier l'activité d'une organisation de sécurité régionale multilatérale : le contrôle des armes nucléaires, l'élimination des forces héritées de l'URSS, les transferts d'armes légaux et illégaux ainsi que le transfert de technologie, le contrôle des frontières externes de la zone correspondant à l'ex-Union soviétique, les conflits potentiels entre États et les conflits civils, potentiels et actuels, dans les États membres, etc. Les résultats obtenus, par contre, ne sont pas très impressionnants. Ou bien les institutions de la CEI en matière de sécurité sont des coquilles vides (par exemple, le Conseil de sécurité collective), ou bien elles ont la vie courte et elles sont inefficaces (par exemple, le commandement conjoint). Lorsque des progrès réels sur ces questions sont accomplis (par exemple, en matière de coopération militaire), le contexte principal des négociations tend à être bilatéral plutôt que multilatéral.

En théorie, l'activité la plus importante de la CEI concerne le maintien de la paix. Cependant, l'examen attentif de ce dossier force à conclure que cette activité, lorsqu'elle n'est pas complètement russe, est dominée par les Russes, et qu'elle s'inscrit dans la politique de Moscou qui vise à rétablir l'influence et

26. Thomas GOLTZ, «Letter from Eurasia: The Hidden Russian Hand», *Foreign Policy*, n° 92, automne 1993, pp. 92-116.

27. Voir *Nezavisimaya Gazeta*, 24 novembre 1993 et 19 janvier 1994.

la présence militaire russe dans la région correspondant à l'ex-Union soviétique. L'organisation sert à légitimer cette politique. En ce sens, elle n'est pas conforme aux paramètres du multilatéralisme énoncés au début de cet article.

À plusieurs égards, l'expérience de la CEI en matière de sécurité régionale confirme les conclusions générales formulées sur les conflits régionaux et les organisations de sécurité, en début de texte. L'organisation n'impressionne guère par ses ressources financières et institutionnelles, ce qui nuit au développement d'une identité supranationale indépendante ainsi qu'aux efforts de la CEI pour «instaurer» la sécurité régionale. À l'instar de nombreuses autres organisations, les conflits les plus importants qu'elles a cherché à régler sont des conflits internes et non des conflits interétatiques. Même si la Communauté avait l'appui politique et les ressources organisationnelles nécessaires pour y arriver, les problèmes de juridiction interne qui s'ensuivraient compliqueraient ses efforts. Les résultats de la participation de la CEI aux conflits régionaux suggèrent aussi que ses actions reflètent les intérêts individuels de ses principaux membres plus que l'intérêt commun d'assurer le bien public et la stabilité. Le fait que cette organisation ait été créée par des États et que ses membres acceptent tous le principe de l'intégrité territoriale la rend peu propice à la poursuite de négociations et de médiations impliquant des participants non étatiques. De façon encore plus importante, la CEI reflète aussi l'asymétrie des pouvoirs dans la région. La prépondérance évidente de la Russie nuit au développement organisationnel d'au moins deux façons. Premièrement, elle n'est pas nécessaire à la poursuite, par Moscou, de ses objectifs régionaux, puisque, comme les Russes le démontrent quotidiennement dans la région, quels que soient leurs problèmes internes, ils disposent d'assez de pouvoir résiduel pour poursuivre leur politique de façon unilatérale. Deuxièmement, l'intérêt éventuel que portent les autres États au développement de l'organisation comme moyen de faire contrepoids à la puissance russe est inhibé par la crainte qu'une CEI effectivement dominée par la Russie ne serait qu'un autre moyen de renforcer la puissance russe à leurs dépens.

On pourrait en conclure, à première vue, que les États occidentaux ne devraient pas prendre au sérieux la CEI et qu'ils devraient, en outre, s'opposer activement à sa légitimation en tant qu'organisation, au sens du chapitre VIII, ou à son éventuel renforcement. À notre sens, cette conclusion est peut-être trop hâtive.

Selon moi, les États occidentaux ont plusieurs objectifs communs dans la région de l'ex-Union soviétique. L'un de ceux-ci est la défense de la souveraineté des anciennes républiques soviétiques qui ont signé la Charte de l'ONU et qui sont membres de l'OSCE. Dans la mesure où il est permis à la Russie de violer systématiquement ses engagements vis-à-vis de ces organisations, les normes globales et régionales sont lettre morte. D'autre part, les États occidentaux ont aussi intérêt à ce que la stabilité règne dans l'ex-Union soviétique, mais ils ne sont pas prêts à consentir les efforts suffisants pour promouvoir cet objectif de façon efficace, et ceci ni sur le plan unilatéral, ni sur le plan multilatéral. La Russie semble avoir la capacité et la volonté d'améliorer la

stabilité dans la région, une stabilité qui est, on peut en convenir, une condition nécessaire au développement politique et économique. Troisièmement, et en dépit du caractère agressif de la politique régionale de la Russie et des événements en Tchétchénie, l'Occident a tout intérêt à entretenir des relations étroites et positives, en particulier avec la Fédération russe. Ceci résulte de l'interdépendance politique considérable qui caractérise les relations de la Russie avec l'Occident, dans de nombreux domaines, de l'architecture de la sécurité européenne jusqu'au contrôle des armes nucléaires et à l'efficacité du Conseil de sécurité de l'ONU sur le plan global.

En fin de compte, on peut dire que la Russie s'affirme dans la région de la CEI, que l'Occident ne peut ou ne veut pas supplanter la Russie dans l'exercice de ses fonctions, qu'il s'agit, au moins en partie, d'intérêts de sécurité russes défendables et qu'une résistance ouverte mettrait en danger les relations entre la Russie et l'Occident. Les dirigeants politiques de l'Occident devraient se demander ce qu'il faut faire pour modérer l'agressivité russe et pour la réorienter vers des objectifs plus bénins et respectables.

La CEI peut avoir un rôle à jouer en ce sens. Rendre les activités de maintien de la paix de la CEI véritablement multilatérales pourrait avoir pour effet de modérer le comportement de la Russie. Il faudrait, pour cela, que la contribution de l'Occident soit suffisante pour couvrir les frais des participants non russes dans de telles missions. Étant donné la charge que représentent les opérations de maintien de la paix pour le budget de Défense, déjà serré, de la Russie, les contributions financières de l'Occident pourraient être une façon importante d'influer sur son comportement sur le terrain et, éventuellement, sur l'évolution de la CEI vers un plus grand multilatéralisme. Troisièmement, l'observation des activités de la Communauté sur le terrain par l'OSCE ou l'ONU augmenterait la transparence et modérerait la conduite des unités russes qui participent aux opérations de maintien de la paix²⁸.

Bref, quoique la CEI ne soit pas une organisation très impressionnante du point de vue du bien public et de la sécurité régionale, il est raisonnable de vouloir améliorer ses performances plutôt que de l'ignorer ou de l'abandonner. La CEI est peut-être l'un des rares instruments qui pourraient permettre de modérer la propension de la Russie à s'affirmer dans la région.

[Traduit de l'anglais]

28. Lors d'une récente visite des unités de la CEI et de l'UNOMIG dans l'est de l'Abkhazie, il ressortait clairement des entrevues réalisées avec les officiers russes que ceux-ci étaient très attentifs à la présence d'observateurs étrangers à la CEI. À mon avis, dès qu'ils se sont habitués à la présence de l'ONU, les indices de «partialité» dans leurs activités ont diminué.