

Chapitre trois

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe revêt une importance toute particulière pour notre étude parce que l'Acte final auquel ont abouti les négociations comprend diverses mesures de confiance. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la seule présence d'engagements destinés à jouer le rôle de mesures de confiance n'a rien de remarquable, car bon nombre d'accords internationaux contiennent de tels engagements. Ce qui distingue les mesures de confiance de l'Acte final d'Helsinki, c'est qu'elles constituent l'élément central et dominant d'un accord international en matière de sécurité plutôt qu'un élément auxiliaire d'un accord plus vaste. Les mesures relatives à la sécurité comprises dans l'Acte final sont effectivement des mesures de confiance. En outre, on en est venu à considérer ces mesures (à tort, à mon avis) comme des synonymes de toute la notion de mesures de confiance. C'est pourquoi l'analyse de ces mesures – passées, présentes et futures – a été fortement axée sur le contenu effectif des mesures d'Helsinki. L'étude des mesures de confiance se fait donc presque toujours en fonction d'une poignée d'engagements modestes, exploratoires et volontaires qui n'ont jamais été conçus pour supporter le poids d'une telle analyse. Ces deux raisons justifient donc amplement qu'on s'arrête à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et aux mesures de confiance qui en découlent.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

Les antécédents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) remontent au moins à la proposition, formulée en 1964 par le Comité consultatif politique du Pacte de Varsovie, de tenir une conférence sur la sécurité collective de l'Europe. Une proposition plus élaborée a suivi au cours de la réunion de ce comité consultatif qui s'est déroulée à Bucarest en 1966. Cette proposition (déclaration sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe) mentionne expressément l'idée d'une conférence sur la sécurité de l'Europe pour «ratifier» le statu quo de l'Europe de l'Est de même que la dissolution de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et la création d'une communauté économique pan-européenne. La déclaration sur la sécurité européenne publiée en 1967 à la Conférence des partis communistes européens organisée à Karlovy Vary reprend les éléments

fondamentaux de la nouvelle politique soviétique. Comme dans le cas des conférences quadripartites antérieures (remontant à 1954), la principale préoccupation est la neutralisation de l'Allemagne, suivie de près par le désir d'obtenir une reconnaissance officielle de l'hégémonie soviétique à l'Est. Au cours de ces conférences, on a exploré diverses façons d'y arriver (notamment par des traités distincts pour régler la question de l'Allemagne, des mesures relatives à la sécurité collective, des conférences pan-européennes sur la sécurité et des accords visant la dissolution de l'OTAN et du Pacte de Varsovie) et ces mesures ont continué de figurer dans les propositions de l'URSS et de l'Europe de l'Est.

En 1966, l'idée de recourir à une conférence sur la sécurité de l'Europe pour traiter de dossiers fondamentaux au sujet de l'Europe centrale (surtout le problème de l'Allemagne et les frontières d'après-guerre) était devenue un objectif prioritaire constant de la politique étrangère soviétique. L'Union soviétique n'a toutefois pas réussi à intéresser les États-Unis et les gouvernements de l'Europe de l'Ouest à une conférence sur la sécurité de l'Europe tant que le désir croissant d'une réduction des forces conventionnelles en Europe n'a pas amené les puissances de l'Ouest à vouloir elles aussi une conférence européenne portant sur les questions de sécurité. Les Soviétiques désiraient une conférence multilatérale pour étudier les préoccupations d'ordre politique général (surtout la reconnaissance de l'Allemagne de l'Est et le reste des frontières d'après-guerre en Europe de l'Est). Auparavant, les puissances de l'Ouest avaient répondu aux propositions des Soviétiques et des Européens de l'Est relatives à des conférences sur la sécurité de l'Europe en proposant de réunifier l'Allemagne. Mais désormais, l'Ouest voulait que l'OTAN et le Pacte de Varsovie négocient pour réduire le nombre des troupes et accroître la stabilité en Europe centrale. Cette divergence de vues assez fondamentale a permis à deux voies distinctes de négociations européennes d'émerger. La première allait devenir les négociations de Vienne sur la réduction mutuelle (et équilibrée) des forces (négociations MBFR) et la seconde, la CSCE. Les négociations sur les forces nucléaires de théâtre se sont dégagées de ces deux voies et sont devenues une entreprise distincte dix ans plus tard.

