



LA RUSSIE FACE À L'OTAN AU-DELÀ DU SYNDROME DU KOSOVO

par
Lionel PONSARD¹

« Les Russes ne seront pas satisfaits : l'amour propre l'est-il jamais? Cependant personne n'a été plus frappé que moi de la grandeur de leur nation et de son importance politique. Les hautes destinées de ce peuple, le dernier venu sur le vieux théâtre du monde m'ont préoccupé tout le temps de mon séjour chez lui. Les Russes en masse m'ont paru grands jusque dans leurs vices les plus choquants ; isolés, ils m'ont paru aimables ; j'ai trouvé au peuple un caractère intéressant : ces vérités flatteuses devraient suffire, ce me semble, pour en compenser d'autres moins agréables »².

L'effondrement de l'Union soviétique, la dissolution du Pacte de Varsovie et la fin de l'hégémonie communiste en Europe centrale et orientale engendrés par une économie en perte de vitesse et une politique de type soviétique initièrent un nouveau chapitre dans la sécurité européenne. Pour la première fois depuis la fin de la seconde guerre mondiale, un conflit généralisé en Europe n'était plus concevable et de nouvelles relations inter-étatiques façonnées par de nouvelles réalités étaient établies. La confrontation laissait place à la coopération et faisait de nous les témoins d'avancées majeures au niveau des consultations militaires et politiques telles que le Traité FCE (Forces Conventionnelles en Europe) ou la création du Conseil de Coopération Nord Atlantique. Ces événements engendrèrent un optimisme euphorique tandis que les célébrations d'un nouvel ordre mondial s'annonçaient quelque peu prématurées.

On ne peut nier que la situation en Europe et dans le monde souffre encore d'une instabilité latente. La désintégration de l'Union soviétique a généré des remous politiques et économiques dans de jeunes Etats indépendants aux ambitions nucléaires établies ou en passe de l'être. Des Etats où le nationalisme, les conflits intra-étatiques et ethniques font partie du quotidien. Il est vrai que les réformes menant à la consolidation de la démocratie libérale commencent à porter leurs fruits mais l'élimination des contraintes imposées par la rivalité bipolaire n'a pas eu que des conséquences positives. Si la menace d'un empire soviétique hostile aux capacités militaires énormes a bel et bien disparu, la nature même des menaces auxquelles nous sommes confrontés s'est trouvée fondamentalement modifiée. Les décideurs politiques sont aujourd'hui confrontés à des problèmes de nature plus complexe et plus diversifiée qu'au cours de l'antagonisme des deux blocs. Le nouvel ordre européen est moins cohérent et plus incertain et cette incertitude se traduit actuellement par des risques de natures diverses à tous les niveaux. La guerre civile en Yougoslavie, la criminalité et la corruption dans l'ex-Union soviétique et le conflit du Kosovo ne sont que quelques exemples d'un problème grandissant.

¹ Les opinions exprimées ici sont strictement personnelles et n'engagent que leur auteur.

² Marquis de CUSTINE, *La Russie en 1839*, Bruxelles, Wouters et Cie Imprimeurs-Libraires, 1843, p. 15.

Les ondes de choc occasionnées par la chute d'un empire tel que l'Union soviétique ont mis en mouvement une réaction en chaîne de désordres qui semblent ne pas connaître de frontières. Le conflit tchéchène parti à l'origine du Daguestan menace de s'étendre à d'anciennes républiques soviétiques comme la Géorgie ou l'Ingouchie. Des camps d'entraînement de combattants tchéchènes seraient actifs en Azerbaïdjan. Ceci sans compter que l'ex-URSS est encore aujourd'hui dotée d'un puissant arsenal nucléaire. Lorsque l'Union soviétique éclata en 1991, la Russie devint le plus puissant des États successeurs et par le fait même une priorité pour l'Occident. Si tant est que la Russie conserve cette position dominante dans le futur, comment nous sentir en sécurité dans une Europe aux frontières communes avec une Fédération de Russie potentiellement instable, dictatoriale à ses heures et dotée d'un arsenal nucléaire sans commune mesure?

La Fédération de Russie est actuellement confrontée à des dangers de désintégration interne, de crise économique structurelle et de régime présidentiel aux tendances autocratiques sous-jacentes. Quant à nous, nous devons avoir pour partenaire une Russie démocratique, stable et économiquement saine à l'instar de la Russie qui ne peut s'épanouir que dans une Europe unie et forte. Nous ne pouvons nous permettre d'ignorer la situation en Russie car notre sécurité est liée à toutes les nations européennes et les réformes en Russie sont aussi indispensables pour l'Occident que pour le peuple russe. Metternich avait pour habitude de dire : « Lorsque la France éternue, l'Europe s'enrhume ». De nos jours, une instabilité persistante en Russie pourrait être tout aussi contagieuse. Bien sûr, l'apport occidental ne peut être déterminant à lui seul mais s'il contribue ne fût-ce qu'en partie à réduire la faiblesse politique et l'instabilité en Russie, cette influence ne doit pas être négligée. Il est d'une importance primordiale de ne pas abandonner la Russie à son propre sort pour éviter le renforcement des tendances anti-occidentales, isolationnistes et conservatrices. La première priorité consiste sans doute à convaincre une fois encore la Russie que l'Occident ne constitue pas une menace et éradiquer ainsi de part et d'autre les susceptibilités excessives, derniers vestiges de la mentalité issue de la guerre froide. La création d'une nouvelle relation durable entre la Russie et l'Europe est un processus long et difficile mais abandonner la Russie à son propre sort serait totalement inconsideré. Certes, la crise du Kosovo a entraîné la cessation de tout contact pendant plusieurs mois mais les relations semblent retrouver peu à peu leur dynamique antérieure.

A la lumière de ces défis, le lien transatlantique offert par l'OTAN sera décisif pour l'établissement d'une sécurité globale. La Russie et l'OTAN ne se considèrent plus comme deux adversaires impitoyables et ont décidé de construire un partenariat utile sur les débris de l'antagonisme stérile de la guerre froide. D'aucuns diront que les relations entre l'Alliance atlantique et la Russie ne sont qu'une partie des relations entre l'Occident et la Russie. Cependant, quel que puisse être le rôle de l'Union européenne, de l'UEO ou de l'OSCE, les relations OTAN-Russie vont déterminer de façon essentielle le futur paysage sécuritaire européen.

I. LA RUSSIE FACE À L'OTAN

Après les premiers moments euphoriques de l'après-guerre froide, les dirigeants politiques russes adoptèrent dès 1993 une attitude plus nationaliste basée sur des convictions néo-impérialistes visant à restaurer l'empire soviétique à n'importe quel prix. Les nouveaux thuriféraires du panslavisme à la russe prétendaient qu'un partenariat stratégique avec l'Occident n'était que pure fiction et prônaient la légitimité de tout moyen coercitif employé dans l'étranger proche, voire dans l'étranger lointain si les intérêts de la Russie se voyaient menacés. Le gouvernement russe reconsidéra ainsi peu à peu son attitude face à l'OTAN. Très explicites furent aussi les retards successifs, les hésitations et les compromis liés à la signature du Partenariat pour la Paix (PpP). La Russie avait tout d'abord annulé la signature de l'accord qui devait avoir lieu le 21 avril 1994. Après de nouvelles négociations, au cours desquelles Moscou renonça finalement à un droit de veto pour le moins utopique, la Russie signa finalement le document PpP le 22 juin 1994. Cependant, lors de la réunion OTAN de décembre à Bruxelles, le Ministre russe des Affaires étrangères Andreï Kozyrev³ déclara que Moscou différerait sa participation au programme PpP et se refusait à signer le document relatif au Programme de Partenariat Individuel. Il déclara également que l'OTAN « accélérerait à outrance le processus d'adhésion de nouveaux membres en donnant la primauté à

³ A. KOZYREV fut Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie jusqu'en janvier 1996.

l'élargissement avant même d'avoir épuisé les possibilités de partenariat dans le cadre du PpP ». Si ces attermoissements furent également motivés par le besoin de Eltsine de s'assurer une certaine forme de coopération de la part de l'opposition, il est indéniable que la décision de l'OTAN d'étendre l'Alliance à d'autres pays d'Europe centrale et orientale fut très mal accueillie du côté russe.

A. La Russie et l'élargissement de l'Alliance

La majorité des Russes continuent de considérer la chute de l'empire soviétique comme une tragédie. La réaction russe face à l'expansion de l'OTAN doit être perçue dans le cadre de ce syndrome issu de la perte d'un empire. L'opinion publique russe se caractérise encore toujours par une hostilité viscérale à l'égard de l'OTAN. Il n'est donc pas étonnant que la majeure partie des Russes considère l'élargissement de l'OTAN comme une tentative d'isoler, d'encercler et de subordonner la Russie plutôt que de l'intégrer dans un nouveau système européen de sécurité collective⁴. Le 15 septembre 1993, Eltsine envoya une lettre aux décideurs politiques des Etats-Unis, de la France, de l'Allemagne et du Royaume Uni pour souligner son opposition à l'élargissement de l'OTAN. Gorbatchev lui-même avait reçu en 1990 l'assurance formelle que l'OTAN ne s'élargirait pas. Ceci explique sans doute que la Russie a considéré le processus d'élargissement comme une forme de trahison.

Malgré ces promesses, le 8 juillet 1997, l'OTAN invita la Pologne, la Hongrie et la République tchèque à rejoindre l'Alliance. En avril 1999, à l'occasion de son 50ème anniversaire, l'OTAN intégrait officiellement les trois nouveaux membres sans exclure d'autres vagues d'élargissement pour d'autres Etats, y compris les Etats baltes. Ces perspectives allaient entièrement à l'encontre des objectifs de la Russie visant à consolider son rôle international et à empêcher des développements susceptibles de la marginaliser. La Russie entend maintenir son influence sur son étranger proche constitué des anciens satellites de l'URSS. La région des Etats baltes tout comme la Mer noire et la Transcaucasie constituent à cet égard des zones d'intérêt stratégique pour la Russie et sont donc des thèmes particulièrement sensibles.

Il est intéressant de noter que lors d'une réunion de l'OTAN le 4 juin 1996, Primakov insista sur le fait qu'il n'avait aucune objection quant à « un élargissement politique doté de garanties de sécurité collective » mais « qu'il ne pouvait accepter la présence de forces de l'OTAN et d'armes nucléaires sur le territoire d'un nouveau membre ». Les dirigeants russes ne semblent d'ailleurs pas radicalement opposés à un élargissement de l'Union européenne même dotée d'une capacité de défense après l'intégration des moyens de l'UEO. En revanche, ils voient dans l'expansion de l'OTAN la plus grande erreur depuis la fin de la guerre froide. Un article publié dans *Nezavisimaya Gazeta* est très représentatif de l'attitude russe : « Les plans d'expansion de l'Alliance atlantique portent en leur sein un nouveau Yalta et une nouvelle séparation de l'Europe, quoique dans une moindre mesure. En acceptant les règles du jeu qui lui ont été dictées, la Russie est perdante et l'Europe également »⁵.

Cette opposition radicale de la Russie n'est pas sans danger. Le risque est grand, en effet, de voir Moscou considérer l'élargissement atlantique comme synonyme d'un changement radical dans l'actuel équilibre des puissances. Reprenant le flambeau de « l'équilibre de la terreur », la Russie serait potentiellement susceptible de révoquer ses engagements sécuritaires en matière de désarmement et de contrôle d'armements (Traité CFE, START I et II)⁶. L'Occident, quant à lui, n'est pas encore parvenu à convaincre la partie russe que l'élargissement n'est pas dirigé contre la Russie. Moscou a l'habitude de rétorquer à ce genre de déclarations qu'il ne lui serait possible d'admettre ce processus d'expansion que si deux conditions sont remplies. Tout d'abord l'admission de la Russie au sein de l'Alliance en tant que membre à part entière et ensuite la transformation de l'OTAN d'une alliance défensive en une organisation de sécurité collective⁷.

⁴ M. MCGWIRE, « NATO expansion: a policy error of historic importance », *Review of international Studies*, 1998.

⁵ S. KARAGANOV, « La menace d'une nouvelle défaite », *Nezavisimaya Gazeta*, 3 février 1995.

⁶ Le Général Alexandre Lebed avait déclaré à ce propos que « l'élargissement de l'OTAN entraînerait à terme une renégociation des traités START dès lors qu'une Alliance élargie serait nécessairement plus puissante que la Russie, ce qui impliquerait une augmentation du budget de la Défense russe ». Cette déclaration illustre à merveille le fameux « dilemme sécuritaire ».

⁷ Cf. G. WETTIG, « Die Rolle der NATO aus Moskauer Sicht », *Aussenpolitik*, 1994.

B. OTAN ou OSCE?

Depuis la fin de la guerre froide et la dissolution du Pacte de Varsovie, la Russie a toujours condamné la décision de l'OTAN de rester une « alliance défensive » plutôt que d'initier la « création d'un nouvel organe de soutien pour la sécurité internationale »⁸. Aux dires des Russes, seule l'OSCE pourrait assumer ce rôle. D'aucuns s'accordent d'ailleurs à dire que « la CSCE/OSCE est le résultat d'une initiative soviétique, tandis que l'OTAN constitue le principal organe d'influence des Etats-Unis en Europe »⁹. L'objectif ultime des dirigeants russes entrevoit une OSCE transformée en une organisation sécuritaire supranationale qui intégrerait l'OTAN. En novembre 1999, à la veille du Sommet de l'OSCE à Istanbul, le Chef de l'Etat-Major général russe, le général Anatoli Kvachnine soulignait une fois de plus qu'il n'est « [...] possible de répondre aux menaces que par des efforts communs, par l'élaboration d'une politique paneuropéenne dans le domaine de la sécurité et de mécanismes efficaces pour la mise en œuvre de cette politique. Nous avons déclaré plus d'une fois, et nous continuerons à insister sur ce point, que ce n'est que dans le cadre de l'OSCE, organisation dont presque tous les Etats de la région sont membres, sur une base d'équité, qu'une telle politique peut voir le jour. [...] L'architecture de sécurité européenne doit être fondée sur la base de l'OSCE, la seule organisation internationale européenne qui reflète les intérêts de tous ses Etats membres »¹⁰. Les tentatives russes de favoriser cette institution sont toutefois souvent perçues comme autant de mouvements d'opposition contre l'OTAN. Cette attitude a pour conséquence de discréditer tout regain d'importance de l'OSCE.

Une vision de l'OSCE en tant que superstructure du système de sécurité européenne de l'après-guerre froide est pour le moins utopique et n'a aucune perspective historique immédiate. Aucun Etat de puissance majeure n'accepterait de confier sa sécurité aux mains d'un arrangement aussi caduque. En outre, la nécessité de parvenir à un consensus pour toute prise de décision inhibe fortement la capacité d'action de l'OSCE¹¹. A vrai dire, « il est peu probable que la CSCE/OSCE puisse agir en l'absence de consensus et sa marge de manœuvre se trouve encore réduite davantage si un désaccord apparaît parmi les membres les plus influents »¹². Elle se retrouve alors dans la même situation que la Société Des Nations dans l'entre-deux guerres. Pourtant, une OSCE dotée de moyens supplémentaires et de la capacité de prendre des mesures pratiques serait d'une utilité certaine dans des domaines tels que la prévention des conflits¹³, le désarmement et le respect des droits des minorités. En outre, il ne fait aucun doute que l'OSCE a un rôle déterminant à jouer pour éviter l'isolement de la Russie et l'intégrer dans le paysage sécuritaire européen sur une base de parité parfaite.

S'il est vrai que la Russie semble plébisciter cette organisation de façon inconditionnelle, il n'en demeure pas moins qu'elle craint de voir sa liberté d'action dans l'espace géostratégique post-soviétique limitée par une OSCE renforcée. A titre d'exemple, la Russie ne pourrait accepter la remise en question de sa politique au Nagorno-Karabakh ou de toute autre opération de maintien de la paix décidée par Moscou dans son étranger proche. Il suffit pour s'en convaincre de penser à la lenteur de l'application des accords d'Istanbul liés à la résolution du conflit en Transnistrie¹⁴.

⁸ On lira avec intérêt l'étude réalisée par les services de renseignement russes et publiée en partie dans le quotidien *Izvestia* du 26 novembre 1993.

⁹ Cité d'après S. SLOAN, « NATO's future in a new Europe : an american perspective », *International Affairs*, 1990.

¹⁰ *Nezaisimoe Voennoe Obozreniie*, 19-25 novembre 1999.

¹¹ En effet, l'OSCE ne peut prendre de mesures à l'encontre d'un Etat si ce dernier ne marque pas son accord. Les Etats-Unis et Malte ont théoriquement les mêmes droits et la même influence. En outre, les antagonismes traditionnels tels que ceux qui opposent la Grèce et la Turquie empêchent fréquemment l'obtention d'un consensus.

¹² Cité d'après J. DEAN, « The Post-Cold War Security System in Europe », *Cornell International Law Journal*, 1991.

¹³ En 1990, le Sommet de Paris instaura la création à Vienne d'un Centre de prévention des conflits chargé entre autres de coordonner toutes les informations relatives aux forces armées et aux mesures de confiance.

¹⁴ Le retrait de la 14ème armée russe est encore laissé en suspens malgré les engagements pris au Sommet d'Istanbul.

C. La Russie, membre de l'OTAN : mythe ou réalité ?

La nécessité d'inclure la Russie dans le nouveau cadre sécuritaire européen apparaît à tous comme une évidence. Pourquoi dans ce cas ne pas avoir imaginé l'intégration de la Russie dans l'OTAN? Fièvre de ce statut, la Russie cesserait de considérer sa sécurité en danger et accepterait alors de façon inconditionnelle l'élargissement de l'OTAN. En outre, ceci marquerait également l'étape ultime de la transformation de l'OTAN et la fin effective de la guerre froide. La présence de la Russie au sein de l'Alliance permettrait également de rétablir un certain équilibre entre les pays puissants et les Etats de moindre importance. La Russie elle-même n'exclut pas la possibilité de rejoindre un jour l'OTAN. Le président Poutine a d'ailleurs fait récemment une déclaration dans ce sens en insistant toutefois sur la « nécessité que les opinions de la Russie soient prises en compte sur une base d'équité parfaite ». Cette déclaration avait été faite par Poutine trois semaines avant les élections présidentielles. Sa politique intransigeante dans le conflit tchétchène lui garantissait depuis plusieurs mois le soutien inconditionnel de l'opinion publique ce qui le dispensait de ménager les susceptibilités extrémistes des nationalistes et des communistes. En revanche, il estimait sans doute devoir lancer un message d'ouverture à l'Ouest et dissiper ainsi les craintes de certains cercles euro-atlantiques de voir la Russie retourner à une sorte d'isolationnisme autocratique. Son objectif était alors de remettre la Russie sur la voie de la stabilité et, dans cette perspective, de bonnes relations avec l'Occident étaient essentielles. Poutine était également conscient du tollé qu'avait soulevé l'intervention russe en Tchétchénie. Les opérations des troupes russes avaient même conduit le Conseil de l'Europe à suspendre temporairement la Russie de son droit de vote à l'assemblée. Le président russe se voyait dès lors contraint de changer cette image négative de la Russie sur la scène internationale.

La déclaration de Poutine est pourtant en contradiction avec la doctrine officielle russe selon laquelle la Russie doit être une puissance indépendante dans un monde multipolaire, entretenant des relations tant avec l'Est qu'avec l'Ouest. A l'instar des dirigeants chinois, le président Poutine s'est d'ailleurs à de nombreuses reprises fait l'avocat de la doctrine multipolaire. Il semble qu'il y ait deux Poutine et deux Russies. Le premier envisage l'intégration dans l'OTAN et le second considère le multipolarisme comme la seule solution viable pour l'heure.

En Occident, de nombreux experts estiment que l'intégration de la Russie dans l'Alliance impliquerait irrémédiablement son auto-destruction. En effet la transition du droit de parole au droit de veto pour la Russie serait fatale à l'OTAN. En réalité, il n'est pas possible de prétendre à l'existence d'un quelconque droit de veto légal au sein de l'Alliance. Les décisions sont prises sur la base du consensus, ce qui sous-entend bien sûr le droit de veto pour chaque membre. Cependant, les facteurs d'influence primordiaux sont bien entendu les différentes pressions politiques qui génèrent ces décisions. En outre, chacun est conscient du poids que possède chaque pays et quelles sont les voix qui doivent être plus écoutées que d'autres. Avant de considérer l'éventualité d'accueillir la Russie comme membre à part entière, il faudrait sans doute revoir au préalable les procédures et les modes de prise de décision propres à l'Alliance.

Tout ceci sans compter qu'il est tout simplement impossible de comparer la Russie aux autres Etats d'Europe centrale et orientale qui ont rapidement acquis une certaine stabilité et se sont déjà familiarisés avec les institutions démocratiques. Ces pays ont des problèmes relativement identifiables alors que les problèmes de la Russie sont considérables et de nature diffuse. La Russie a été durant des siècles le cœur d'un empire et possède à ce titre une longue histoire et un grand patrimoine culturel. La Russie a une position géostratégique primordiale et ne peut devenir membre de la famille européenne du jour au lendemain. Le problème qui se pose actuellement consiste à éviter l'isolement de la Russie sans pour autant lui offrir la possibilité d'être réellement intégrée dans les structures euro-atlantiques. L'élargissement de l'OTAN n'est pas dirigé contre la Russie mais son intégration dans ce processus n'est pas à l'ordre du jour. Le Conseil de l'Europe accueille la Russie pour ensuite la mettre un temps sur la touche en guise de protestation contre les opérations russes en Tchétchénie¹⁵. Les troupes de maintien de la paix russes sont les

¹⁵ On est en droit de penser que l'incapacité de la Russie de se conformer au respect du droit humanitaire et de la démocratie affecte à terme son image et qu'elle devienne la cible de nombreuses critiques. Lorsque la Russie fut temporairement sanctionnée par le Conseil de l'Europe, certaines figures politiques russes envisagèrent l'éventualité de quitter l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

bienvenues dans la KFOR mais ne se voient accorder aucun secteur de responsabilité¹⁶. En effet, le gouvernement russe voulait avoir un secteur complètement autonome au Nord-Est de la province yougoslave (là où vit principalement la minorité serbe au Kosovo), en vue de défendre les intérêts serbes, mais les Alliés ont refusé d'accorder cette faveur aux Russes. Par conséquent, ces derniers doivent se contenter de patrouiller à l'intérieur des secteurs français, allemand et américain. Même si l'ambiguïté de la nouvelle logique européenne ne nous fait pas regretter la logique de la guerre froide, elle ne contribue pas spécialement à soutenir les quelques rares voix euro-atlantiques en Russie. D'un autre côté, le syndrome lié à la perte du statut de superpuissance affecte également les relations entre la Russie et l'OTAN. Celles-ci souffrent de la frustration russe, de sa revendication au statut de partenaire privilégié et de son complexe de supériorité face aux Européens¹⁷. La Russie ne peut s'offrir le luxe d'une « diplomatie alternative et pour quelque temps encore, la légitimité de la Russie sur la scène internationale reste délivrée par l'Occident »¹⁸. L'adoption du nouveau Concept stratégique de l'Alliance a également contribué à mettre de l'huile sur le feu.

D. La Russie et le nouveau concept stratégique de l'OTAN

Le nouveau concept stratégique, ce document de l'Alliance censé remplacer celui de 1991, a été adopté lors du Sommet extraordinaire de Washington du 23 au 25 avril 1999. Il est indéniable que le contexte de crise n'était pas vraiment favorable à la réflexion stratégique et à la concertation politique. Bien sûr, chacun sait que ce nouveau concept n'a pas fait son apparition au moment où la première bombe alliée a été larguée au-dessus du territoire yougoslave. L'OTAN s'est peu à peu éloignée de son rôle traditionnel de défense collective stipulé dans le célèbre Article 5 du Traité atlantique. Elle s'est en effet arrogée un rôle beaucoup plus large de sécurité collective au-delà des limites établies de sa zone de responsabilité. Certains parleront d'usurpation du rôle de l'ONU et de l'OSCE, sans compter l'influence désastreuse sur le potentiel d'opérations de maintien de la paix de ces deux organisations. On ne peut nier que ce nouveau Concept qui ne fait aucune référence claire et précise à l'ONU contribue également à une sorte de marginalisation de l'ONU. L'unilatéralisme atlantique s'oppose désormais au multilatéralisme onusien. Il bien entendu fondamental de maintenir quelques-unes des prérogatives essentielles d'autres organisations internationales. Néanmoins, il est tout aussi primordial de préserver avant tout un certain pragmatisme, une certaine liberté d'action pour le cas où le Conseil de Sécurité serait bloqué par un veto. Le fait d'agir « au cas par cas et par consensus » tout en respectant bien sûr « une base légale appropriée » ainsi que le prévoit le nouveau Concept stratégique ne paraît donc pas dénué de fondement. L'Alliance atlantique élargit considérablement sa sphère géographique ainsi que son domaine de compétences. Depuis la dissolution de l'Union soviétique, ses nouveaux adversaires sont les fameux Etats parias de la communauté internationale. Le nouveau Concept ne remet pas pour autant en question les sacro-saints principes du Traité de Westphalie, pierre angulaire des relations internationales. Il serait plus juste de dire que le Concept prend acte de l'influence grandissante de la mondialisation et de l'interdépendance progressive des différents Etats.

Des voix de protestation ne tardèrent pas à s'élever de part et d'autre du globe. La parade sino-russe au nouveau concept stratégique de l'Alliance fut pour sa part entérinée lors de la rencontre à Bichkek du groupe de Shanghai réunissant les présidents de la Russie, de la Chine, du Kazakhstan, du Kirghizstan et du Tadjikistan. Ceux-ci adoptèrent une déclaration commune rejetant le droit d'intervention militaire pour de soi-disant principes humanitaires de conception restrictive, unilatérale et hégémonique. On peut donc en conclure que le nouvel interventionnisme n'a pas eu l'effet de dissuasion escompté mais provoque au contraire des réactions excédées, voire excessives. Il suffit pour s'en convaincre de considérer la renaissance progressive des phénix du système militaire russe, la nouvelle capacité nucléaire de l'Inde et du Pakistan et le développement sans cesse croissant de la puissance militaire chinoise. Il est par ailleurs important de prendre conscience du potentiel non négligeable de l'axe stratégique Moscou-Pékin qui

¹⁶ Cf. V. BARANOVSKI, « Russia: a part of Europe or apart from Europe? », *International Affairs*, 2000.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ D. DAVID, « Fin d'un siècle, fin d'une Russie », in *La politique de sécurité de la Russie*, Tours, Ellipses Editions Marketing, 2000, p. 26.

semble lui aussi renaître de ses cendres après une longue éclipse. Une des conséquences malheureuses de la guerre du Kosovo a d'ailleurs été de radicaliser les positions de ces deux pays, les seuls à posséder des armes nucléaires pointées sur les Etats-Unis. Les Chinois ont oublié pour un temps la répression de leurs mouvements étudiants et ont préféré s'en prendre aux 'diabes étrangers'. Les Russes quant à eux en ont profité pour reconsidérer certains aspects de leur coopération avec l'Occident.

L'actuelle politique étrangère russe issue du conflit du Kosovo hésite encore par moments entre isolationnisme et coopération mais semble néanmoins favoriser le rapprochement. L'Acte fondateur signé à Paris en mai 1997 et son organe de coopération bilatérale, le Conseil Conjoint Permanent, font à nouveau figure de fondements des relations OTAN-Russie.

II. LA COOPÉRATION ENTRE LA RUSSIE ET L'OTAN

La fin de la guerre froide a fondamentalement remis en question la raison d'être de l'OTAN. L'Alliance atlantique s'est vue contrainte de s'adapter au nouvel environnement sécuritaire en augmentant son rôle politique et en redéfinissant sa fonction militaire. L'OTAN considéra ainsi de nouvelles opportunités quant à l'instauration d'un dialogue de coopération avec les ex-républiques de l'Union soviétique et lança en 1991 le Conseil de Coopération Nord Atlantique (CCNA). Le CCNA rassemblait en son sein les membres de l'OTAN, les anciens Etats membres du Pacte de Varsovie et après la dissolution de l'Union soviétique, les membres de la CEI. La décision de l'Alliance de créer le CCNA était aussi motivée par la nécessité de préserver le Traité FCE. En effet, à la suite de la désintégration du Pacte de Varsovie, l'équilibre militaire sur lequel était basé le Traité FCE avait été complètement modifié. Accéder au désir des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est de devenir membres de l'OTAN était une considération de moindre importance. Pour reprendre les mots du représentant permanent américain, William Taft, le CCNA était avant tout « un mécanisme temporaire visant à assurer les relations avec d'anciens adversaires ». En 1994, le Sommet de Bruxelles initia le Partenariat pour la Paix (PpP) dans le cadre du CCNA. L'OTAN invita les membres du CCNA et tous les pays de l'OSCE à rejoindre le PpP. 27 pays acceptèrent la proposition de l'OTAN, y compris la Russie qui y prit part en juin 1994¹⁹. Il est intéressant de noter qu'à l'exception de l'Ukraine et de la Moldavie, les anciennes républiques de l'Union soviétique ne signèrent l'accord PpP qu'après l'acceptation russe²⁰.

E. Les opérations conjointes au sein du Partenariat pour la Paix

Le Partenariat pour la Paix fut probablement la première initiative majeure de l'OTAN envers les anciens membres du Pacte de Varsovie et les pays CSCE depuis la création du CCNA en 1991. Les Aspin, ancien Secrétaire d'Etat américain à la Défense et chef du Pentagone énuméra les différents avantages du PpP de la façon suivante : « Premièrement, il ne redivise pas l'Europe. Deuxièmement, il encourage ceux qui souhaitent y participer. Troisièmement, le PpP requiert des partenaires une réelle contribution (ressources financières, personnel, équipement). Quatrièmement, il maintient l'OTAN au centre de la sécurité européenne, et préserve ainsi les intérêts américains en Europe. Cinquièmement, une éventuelle adhésion à l'OTAN arrive à point nommé : à la fin du processus et non au début. ». Le PpP présentait toute la souplesse requise par un environnement stratégique incertain sans pour autant « laisser la Russie dans le froid ». Le programme offrait également une approche différenciée pour chaque participant avec différents niveaux de coopération. Ce principe d'auto-différenciation²¹ constitue d'ailleurs un des éléments centraux du PpP. Au travers du PPI (Programme de Partenariat Individuel), la coopération est adaptée selon les besoins et les souhaits de chaque pays²². Le PpP doit être placé dans le cadre de la nécessité pour l'OTAN de tenir compte du nouveau paysage sécuritaire européen. L'Alliance se devait de prendre en considération les Etats revendiquant leur intégration à l'OTAN tels que les Etats de Visegrad, ceux qui étaient peu susceptibles de pouvoir prendre part au moindre élargissement mais craignaient l'isolation (la Russie) et enfin les pays membres de l'OTAN eux-mêmes qui ne parvenaient pas toujours à s'entendre sur des sujets d'importance majeure.

¹⁹ Le Tadjikistan fut le seul membre du CCNA à ne pas être inclus dans le PpP.

²⁰ A titre d'exemple, le Belarus différa sa participation au programme PpP jusqu'au 28 novembre 1994.

²¹ Cf. *Revue de l'OTAN*, novembre 1996.

²² *Ibid.*

Un des exemples les plus réussis du partenariat entre la Russie et l'OTAN constitue sans doute leur coopération au sein de l'IFOR, de la SFOR et enfin de la KFOR. Les opérations de maintien de la paix dans les Balkans ont été les premières opérations conjointes entre l'OTAN et ses partenaires du PpP. Ces opérations furent également les premières opérations terrestres de l'OTAN. Elles étaient composées d'une part de forces ONU et d'autre part de troupes de l'OTAN et des membres du PpP.

La collaboration militaire entre l'OTAN et la Russie commença réellement le 15 octobre 1995 lorsque le Général russe Shevtsov et son équipe arrivèrent en Belgique pour travailler avec le Général Joulwan, alors Commandant en chef des forces alliées en Europe. Leur mission était de déterminer les conditions de la participation des troupes russes au sein de l'IFOR en Bosnie. Le 8 novembre 1995, les ministres de la Défense russe et américain se mirent d'accord quant à un « commandement spécial et un mécanisme de contrôle pour les troupes russes impliquées dans les missions de l'IFOR »²³. Les troupes russes étaient placées sous le commandement du Commandant suprême de l'IFOR par l'intermédiaire du responsable des troupes russes. L'unité de commandement était donc préservée sans pour autant que les troupes russes ne soient directement subordonnées à l'OTAN et au commandement de la Division multinationale Nord²⁴. Aux termes de ces accords particuliers, environ 1500 soldats russes furent déployés au sein de la Force d'Implémentation de l'OTAN en Bosnie le 13 janvier 1996. Le contingent russe faisait partie de la Division américaine du Secteur Nord. Le premier bataillon était situé sur le territoire de la fédération croato-musulmane tandis que l'autre était situé du côté des serbes bosniaques. Considérant les liens historiques qui unissent les Russes et les Serbes, la situation des deux bataillons russes témoignait de l'impartialité russe²⁵. Un groupe opérationnel sous le contrôle du général Shevtsov fut également établi au SHAPE pour assurer la communication, la liaison et la prise de décision avec le contingent russe basé en Bosnie. A la fin du mandat de l'IFOR en décembre 1996, la Russie continua à contribuer à la Force de Stabilisation ou SFOR, la nouvelle force de maintien de la paix de l'OTAN en Bosnie.

Un autre exemple majeur est leur collaboration au sein de la KFOR. Au moment de la crise du Kosovo, les Russes étaient parvenus à la conclusion « qu'un rôle de médiateur leur permettrait de compenser l'absence de prise en compte de leurs positions dans la décision d'effectuer des frappes contre la Yougoslavie et qu'ils obtiendraient de jouer un rôle important dans l'opération de maintien de la paix qui suivrait »²⁶. Le ton d'un article d'A. Arbatov, vice-président de la commission de la défense à la Douma, est également très explicite à cet égard : « Même si cela peut nous répugner, il nous faudra aider l'OTAN à « garder la face » après les bombardements, et proposer aux puissances occidentales une participation dans l'opération de maintien de la paix et le processus de règlement du conflit [...]. La Russie doit prendre en charge le fardeau financier que représente l'entretien d'un contingent important de forces russes de maintien de la paix au Kosovo pour de nombreuses années. »²⁷. Le 18 juin, les ministres américain et russe de la Défense, William Cohen et Igor Sergueïev, conclurent un accord prévoyant l'envoi de quelques 3.600 soldats russes dans les trois secteurs dévolus aux Américains, aux Français et aux Allemands. Quinze cents hommes devaient être dépêchés à Kosovska Kamenica sous contrôle américain. Sept cent cinquante dans la région de Lausa en région française et le même nombre à Malisevo et à Orahovac dans le secteur allemand. Enfin, quelques centaines d'hommes étaient encore autorisés à assurer un contrôle partiel de l'aéroport de Pristina sous supervision britannique. Il est certain que le ressentiment de la population albanaise du Kosovo à l'égard des Russes entraîna plusieurs incidents. Néanmoins, l'ancien chef de la KFOR, le général Michael Jackson estima que ces échauffourées ne constituaient que « quelques accrocs sur le chemin de la KFOR ».

La coopération entre les contingents militaires russes et atlantiques au sein des forces multinationales dans les Balkans prouve que la coopération militaire est possible et a un avenir. Elle a permis dans une

²³ Général SHEVSTOV, « La coopération militaire entre la Russie et l'OTAN en Bosnie », *Revue de l'OTAN*, mars 1997.

²⁴ Le commandant de la Division multinationale était le Général William L. Nash. Son quartier général était établi à Tuzla.

²⁵ Cf. *Revue de l'OTAN*, mars 1997.

²⁶ I. KOBRINSKAIA, « La réaction de la Russie au nouveau Concept stratégique de l'OTAN », in *La politique de sécurité de la Russie*, Tours, Ellipses Editions Marketing, 2000, p. 185.

²⁷ *Nezavisimaya Gazeta*, 16 avril 1999.

certaine mesure à la Russie et aux autres partenaires de l'OTAN de se défaire du carcan des susceptibilités de la guerre froide et ce n'est pas sans raison que le général Joulwan la qualifia de « plus importante coopération politico-militaire avec la Russie depuis la seconde guerre mondiale ». Ces opérations conjointes ont aussi prouvé que l'Alliance était parvenue avec succès à adapter ses moyens militaires et politiques au nouveau contexte de l'après-guerre froide tout en préservant la défense collective pour tous les Alliés. Dans le nouvel environnement sécuritaire européen, il est tout naturel que la Russie et l'OTAN soient devenus partenaires. Leurs relations furent officialisées par la signature de l'Acte fondateur le 27 mai 1997 à Paris.

F. L'Acte fondateur OTAN-Russie et le CCP

L'Acte fondateur sur « les relations mutuelles, la coopération et la sécurité entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Fédération de Russie » représente « un cadre institutionnalisé permettant de chercher des approches communes et des solutions à des problèmes communs »²⁸. Il crée la stabilité nécessaire pour permettre à la Russie d'achever sa transition vers la démocratie, l'économie de marché et la mise en œuvre des réformes indispensables. Les négociations qui conduisirent à cette embellie dans les relations entre l'OTAN et la Russie furent longues et difficiles. En échange d'un organe de consultation permanente (Conseil Conjoint Permanent) et de certaines concessions dans le cadre des négociations en matière de désarmement, Moscou acceptait l'élargissement de l'OTAN aux trois nouveaux membres. La décision de Eltsine de signer l'Acte fondateur fut certainement motivée par les réformes économiques indispensables dans la mesure où cela favorisait l'entrée de la Russie dans l'OMC et dans le groupe des principales puissances économiques mondiales, l'actuel G8²⁹. L'Acte fondateur permettait également de justifier la réforme des forces armées russes et une diminution du budget de la Défense.

Au travers de l'Acte fondateur, la Russie et l'OTAN peuvent coopérer dans des domaines tels que la prévention des conflits, les opérations de maintien de la paix ou la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. En outre, le CCP est le principal lieu de consultation entre l'OTAN et la Russie en cas de crise ou dans toute autre situation mettant en cause la paix et la stabilité³⁰. Ce Conseil poursuit trois buts essentiels : le développement d'initiatives d'intérêt commun, la préparation et la planification d'opérations communes et le débat de problèmes politiques ou de sécurité. Le Conseil Conjoint Permanent rassemble deux fois par an les Ministres des Affaires étrangères, les Ministres de la Défense se réunissent eux-aussi à la même fréquence dans le cadre du CCP, de même que les Chefs d'Etat-Major. Les Ambassadeurs de l'OTAN se réunissent quant à eux une fois par mois. Le CCP est dirigé par le Secrétaire général de l'OTAN, l'Ambassadeur de Russie et un délégué d'un Etat membre. Les discussions portent principalement sur les différentes possibilités de coopération et permettent également l'échange d'informations. Dès que l'OTAN et la Russie sont parvenus à un consensus au sein du CCP, ils sont en mesure de prendre des décisions et des actions conjointes sur les questions de sécurité d'intérêt commun³¹. Ceci inclut également des opérations de maintien de la paix sous l'autorité du Conseil de Sécurité des Nations Unies ou la responsabilité de l'OSCE. La crise du Kosovo devait interrompre le travail du CCP.

Il est vrai que l'Acte fondateur n'offre qu'un cadre pour une coopération future accrue et est virtuellement vide. Une relation entre la Russie et l'OTAN ne peut pas naître de façon miraculeuse à la suite de la signature de ce simple document. Seul un investissement réciproque peut garantir son succès. D'une part, il exige des membres de l'OTAN une compréhension précise du processus de transition en Russie. D'autre part, les dirigeants russes doivent se défaire de leurs ressentiments datant de la guerre froide et de leurs sensibilités nationales excessives afin de pouvoir collaborer efficacement avec l'OTAN.

G. L'impact de la crise du Kosovo

En mars 1999, les bombardements sur la Yougoslavie par les forces aériennes de l'OTAN ont soulevé un véritable tollé en Russie. Les premiers jours du conflit ont été marqués par un paroxysme de tension

²⁸ Cf. *Revue de l'OTAN*, Automne 1998.

²⁹ Cf. J. EYAL, « NATO's enlargement: anatomy of a decision », *International Affairs*, 1997.

³⁰ *Acte fondateur OTAN-Russie*, Bureau de l'Information et de la Presse de l'OTAN, 27 mai 1997.

³¹ *Ibid.*

entre les puissances occidentales et la Russie. Les représentants russes au siège de l'OTAN à Bruxelles ont été rappelés immédiatement à Moscou et les représentants de l'OTAN en Russie ont été déclarés *personae non gratae* après avoir été qualifiés de bandits par la presse russe. Beaucoup de parlementaires russes étaient prêts à envoyer des troupes russes régulières en renfort de l'armée yougoslave, directement sur le terrain, afin de mettre un terme à « l'agression » des Occidentaux. De nombreux volontaires russes ont fait d'ailleurs leur apparition au Kosovo dès les premiers jours du conflit ; ils ont participé aux combats aux côtés des forces serbes. La réaction immédiate de la Russie aux bombardements de l'OTAN a été caractérisée par une sorte d'hystérie collective. On se serait cru revenu au temps de la guerre froide. Néanmoins, après quelques semaines de conflit en Yougoslavie, les Russes ont dû constater que l'Occident n'avait pas l'intention de cesser ses bombardements tant que les forces militaires, paramilitaires et de police de la Serbie ne se retireraient pas du Kosovo. En conséquence, le président Eltsine décida de nommer l'ancien Premier ministre russe (1992-1998), Victor Tchernomyrdine, comme son représentant plénipotentiaire personnel pour la Yougoslavie. Sa tâche fut extrêmement délicate en raison de l'absence de tout compromis, aussi bien du côté serbe que du côté de l'OTAN. Au moment où l'on se mettait à parler de plus en plus sérieusement d'une opération terrestre de l'OTAN au Kosovo, le président serbe a finalement cédé aux conditions fixées par l'Occident.

Cette situation mit en doute l'utilité et la raison d'être du CCP censé permettre d'apporter des solutions à ce genre de problème. De juillet 1999 à février 2000, le conflit entraîna le gel de toutes les activités bilatérales en cours ou en passe d'être finalisées. En février 2000, la visite du Secrétaire Général Robertson permit dans une certaine mesure la reprise des relations.

H. Coopération ou confrontation?

Alors que les dirigeants russes semblent avoir finalement opté pour le développement d'un dialogue avec l'OTAN, ils continuent de condamner l'élargissement de l'OTAN en public, sans doute afin de satisfaire une certaine forme d'allergie viscérale des Russes pour l'OTAN. De nombreux Russes estiment en effet que leur gouvernement n'a pas atteint ses objectifs. Tout d'abord, l'Acte fondateur n'accorde aucun droit de veto à la Russie quant à l'élargissement de l'OTAN. Ensuite, le CCP OTAN-Russie instauré par l'Acte fondateur reste séparé du Conseil Nord Atlantique, l'organe décisionnel majeur de l'OTAN. En conséquence, la Russie ne peut en aucune façon intervenir dans les affaires internes de l'OTAN. Les nationalistes et les communistes, minoritaires à la Douma depuis les élections de décembre 1999, ont toujours considéré l'Acte fondateur comme une trahison et continuent d'utiliser cette forme de ressentiment populaire pour rendre l'OTAN responsable de tous les maux de la Russie.

Qu'en est-il du nouveau gouvernement Poutine? Il est vrai que ce dernier a donné certaines instructions visant à intensifier les relations avec l'OTAN mais il est peu probable que ses instructions trouveront un écho favorable au sein du gouvernement et des différentes structures étatiques. A moins de directives formelles et officielles de la part de Poutine, la majorité des fonctionnaires russes continueront à faire obstacle au développement des relations avec l'OTAN. On distingue trois raisons majeures permettant d'expliquer cette attitude. Tout d'abord, les forces politico-militaires qui évoluent derrière Poutine ont tout intérêt à alimenter cette méfiance pathologique des Russes à l'égard de l'OTAN. Ces forces sont d'une part le complexe militaro-industriel qui doit pouvoir à tout instant désigner l'OTAN comme ennemi potentiel³² et d'autre part, les nationalistes patriotes modérés sensibles et réceptifs à une propagande anti-OTAN. Ce genre de stratégie permettra à coup sûr de gagner la confiance de la force électorale déterminante qu'ils représentent. En outre, les Russes semblent réellement se sentir plus à l'aise quand ils peuvent à loisir considérer l'OTAN comme un ennemi. La deuxième raison est issue de la crise économique et de la nécessité de trouver une sorte d'hyper compensation pour le manque de réformes. Si les succès économiques diminuent, l'opposition envers l'OTAN augmente. Il est tellement plus facile de considérer l'OTAN comme une sorte de bouc émissaire et de lui imputer tous les maux de la société russe. L'OTAN constitue pour la Russie davantage un problème interne qu'un problème externe. Quant à la troisième raison, elle s'explique par le refus des Russes de voir les institutions occidentales et à fortiori l'OTAN

³² C'est en effet une excellente raison pour justifier une augmentation du budget de la Défense et des achats d'armements.

exercer le moindre contrôle sur le processus de démocratisation en Russie. On ne peut parler de la réapparition du rideau de fer mais la Russie entend néanmoins s'entourer d'une sorte de forteresse hermétique. Les conséquences de cette attitude anti-OTAN sont aisément identifiables : une augmentation du budget de la Défense, une augmentation des moyens militaires et l'élaboration d'une nouvelle doctrine militaire. Les relations Russie-OTAN doivent évoluer sur une base de réciprocité parfaite dont chaque partie doit bénéficier. L'OTAN devrait peut-être s'interroger davantage sur les bénéfices que les Russes peuvent retirer des différentes initiatives bilatérales. Il faut également noter que la majorité des Russes continuent de considérer l'OTAN comme l'instrument par excellence de l'hégémonie américaine.

CONCLUSION

Après la désintégration de l'URSS en 1991, la Russie s'imposa tout naturellement comme le fer de lance de la jeune Communauté des Etats indépendants. La Fédération de Russie n'était pas pour autant à même de bâtir une démocratie parfaite sur les débris de l'empire soviétique. Des réformes drastiques au niveau politique, économique et militaire s'imposaient de toute urgence. Les bénéfices promis de ces réformes se faisant attendre, les Russes ont peu à peu perdu confiance dans les hautes sphères du pouvoir décisionnel. Ces désillusions ont encore alimenté une certaine forme de mélancolie panslaviste qui pousse les Russes à considérer la fin de l'URSS comme une tragédie et à s'opposer à toute forme de politique pro-occidentale. Ils croient en revanche à la reconstruction d'une sorte de zone d'influence soviétique. Ce mécontentement populaire a peu à peu contraint les dirigeants russes à adopter une politique étrangère plus acerbe face à « l'étranger lointain » et à développer une sorte de doctrine Monroe vis-à-vis de « l'étranger proche ». Pourtant, même si la politique étrangère russe revendique plus que jamais son statut de grande puissance, elle conserve toutefois une orientation sous-jacente de partenariat avec l'Occident. Ce partenariat a malheureusement souffert de l'élargissement de l'OTAN, de l'adoption du nouveau concept stratégique de l'Alliance lors de son cinquantième anniversaire et bien sûr du conflit du Kosovo. De fait, l'opération de l'OTAN au Kosovo a détruit les dernières illusions, les derniers espoirs des spécialistes russes de politique étrangère de maintenir le partage des « sphères d'influence ».

Le développement des relations OTAN – Russie n'est bien sûr pas seulement le fait des Russes. La fin de la guerre froide a obligé l'Alliance à s'adapter au nouveau paysage sécuritaire en mettant en exergue son rôle politique et en redéfinissant sa fonction militaire. La création du CPEA (Partenariat et coopération euro-atlantiques) mais également le PpP (Partenariat pour la paix) ont jeté les bases d'une nouvelle coopération. Ces initiatives n'avaient pas pour but d'isoler la Russie mais bien de l'inclure dans des activités conjointes. La coopération entre les contingents militaires russes et alliés en Bosnie-Herzégovine puis au sein de la KFOR au Kosovo prouve que la coopération militaire est possible et que les perspectives futures sont favorables. Ces initiatives auront également aidé la Russie et les autres partenaires de l'OTAN à balayer les derniers vestiges de la guerre froide. L'Alliance a quant à elle montré son potentiel d'adaptation aux exigences du nouveau contexte de l'après-guerre froide en conservant son statut d'organisation de défense collective. Un autre élément majeur dans la transformation de l'OTAN et un point fondamental des relations avec la Russie constitue la signature de l'Acte Fondateur et la création d'un forum de consultations, le Conseil Conjoint Permanent (CCP). Toutes ces démarches auront contribué à réduire le risque de confrontation résurgente.

Les relations OTAN-Russie ne sont envisageables que si les deux parties travaillent côte à côte. Les Russes doivent pour leur part se défaire de leurs ressentiments issus de l'après-guerre froide et de leurs sensibilités nationales excessives s'ils souhaitent collaborer efficacement avec l'OTAN. Les réformes doivent être poursuivies en mettant tout particulièrement l'accent sur la dimension sociale. Un mécontentement populaire persistant pourrait en effet favoriser l'émergence d'un régime autocratique mettant un terme à toute collaboration avec l'Occident. Les membres de l'Alliance doivent quant à eux avoir une meilleure compréhension des différents rouages du processus de transition en Russie. Les Alliés devront également prouver aux Russes que leurs intentions sont pacifiques et que l'élargissement n'est pas une sorte de cheval de Troie qui aurait trouvé refuge chez d'anciens membres du Pacte de Varsovie. La Russie a un rôle fondamental à jouer dans l'actuel système de sécurité européen. Il est indéniable que la désintégration de la Fédération de Russie constituerait une réelle menace pour notre stabilité et il serait insensé de croire que nous pouvons tirer un quelconque avantage des faiblesses de la Russie.