"Max van der Stoel: Prévenir les conflits et consolider la paix: des défis pour la CSCE" dans Revue de l'OTAN

Légende: Dans un article paru en août 1994 dans la Revue de l'OTAN, Max van der Stoel, Haut commissaire pour les minorités nationales de la CSCE, fait le point sur les défis auxquels fait face l'organisation en vue du Sommet de Budapest prévu pour la fin de l'année.

Source: Revue de l'OTAN. Août 1994, n° 4; Vol. 42. Bruxelles: OTAN. ISSN 0255-3813.

Copyright: NATO / OTAN

URL:
http://www.cvce.eu/obj/"max_van_der_stoel_prevenir_les_conflits_et_consolider_la_paix_des_defis_pour_la_csce"_dans_revue_de_l_otan-fr-617cc58f-4dc0-46e9-bc7a-18735db3ee21.html

Date de dernière mise à jour: 18/09/2012

Prévenir les conflits et consolider la paix : des défis pour la CSCE

Max van der Stoel [1], Haut commissaire pour les minorités nationales de la CSCE

La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) traverse une phase cruciale de son existence. L'environnement international qui avait donné naissance au processus d'Helsinki a été remplacé par des défis et des menaces bien différents. La CSCE s'est efforcée de s'adapter aux circonstances nouvelles, mais n'a pas encore achevé cette tâche. Or la période de transition institutionnelle qui s'est ouverte en 1990 ne peut durer trop longtemps, sous peine pour la CSCE d'être définitivement dépassée par les événements.

Cela n'en donne que plus d'importance à la Conférence de révision de Budapest et au Sommet qui auront lieu dans quelques mois. Budapest pourrait être l'occasion, pour la CSCE, de devenir majeure et de devenir la triple communauté qu'elle devrait être : une communauté de valeurs, une communauté d'objectifs et une communauté de responsabilités.

La CSCE, communauté de valeurs

Depuis le début des bouleversements en Europe centrale et orientale, la CSCE est considérée, à juste titre, comme une communauté de valeurs. Elle représente, concrètement, ce que les Etats de la communauté euro-atlantique ont défini comme leur philosophie commune sur le plan politique et éthique et comme leurs principes communs de comportement.

La CSCE et les cinquante trois Etats qui y participent sont engagés dans la consolidation de la paix pour les générations à venir, et donc à éviter des conflits futurs. Un des points importants est que le vaste concept de sécurité de la CSCE lie directement la paix, la sécurité et la prospérité au respect des droits de l'homme et des libertés démocratiques ainsi qu'à l'existence d'une économie de marché.

La reconnaissance du rôle central que devraient jouer les êtres humains dans les ambitions et les politiques des Etats participants se reflète dans l'intérêt primordial de la CSCE pour la dimension humaine. J'aimerais insister plus particulièrement sur deux principes fondamentaux sans lesquels la dimension humaine serait vide de sens et la CSCE, en tant que communauté de valeurs, privée de son côté humain.

Premièrement, les engagements et les responsabilités de la CSCE en matière de dimension humaine s'appliquent à égalité et en totalité à chacun des Etats participants. La dimension humaine est une et indivisible ; il ne peut y avoir de zones de moindre humanité. Deuxièmement, les engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine sont un sujet de préoccupation, directe et légitime pour tous les Etats participants et ne relèvent pas exclusivement des seules affaires intérieures de l'Etat en cause. Dans ce domaine, l'argument négatif de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat n'est pas acceptable et ne l'a jamais été.

Les dimensions économique et environnementale de la CSCE, qui sont étroitement liées à la dimension humaine, ont pris beaucoup d'importance. Les Etats participants ont reconnu que les principes du marché libre, d'une croissance économique supportable pour l'environnement et de la prospérité vont de pair avec la liberté individuelle et le pluralisme politique. Les principaux problèmes du processus de transition vers des économies de marché démocratiques font désormais l'objet de discussions régulières du Comité des Hauts Fonctionnaires de la CSCE lorsqu'il se réunit en Forum économique.[2] En outre, les Etats de la CSCE ont reconnu que la préservation de l'environnement est un sujet d'intérêt commun dont toutes les nations sont responsables.

Au fil des ans, les Etats de la CSCE ont établi un impressionnant ensemble de règles de comportement des Etats dont certaines sont des directives générales et d'autres des instructions prescrivant plus en détail ce que les Etats devraient ou ne devraient pas faire. Il n'en faut guère plus, car tout le monde semble convenir que si les engagements déjà pris dans le cadre de la CSCE étaient vraiment et pleinement respectés, la sécurité européenne serait bien meilleure qu'elle ne l'est à l'heure actuelle.

Un des grands thèmes de la Conférence de révision de Budapest devrait donc être la promotion de la mise en œuvre des engagements contractés dans le cadre de la CSCE. Et la meilleure façon de procéder consiste à engager un débat approfondi sur ce sujet, comme le préconise le Document d'Helsinki de 1992.

La CSCE, communauté d'objectifs

Nous ne devons cependant pas nous contenter de voir la CSCE comme une communauté de valeurs et de construire sur ce concept. Il nous faut aussi considérer le processus d'Helsinki comme une communauté d'objectifs. Il faut que la CSCE définisse clairement son rôle dans l'architecture de sécurité évolutive de l'Europe en faisant fond sur ses avantages comparés et en tenant compte de ce que d'autres organismes internationaux sont mieux à même de faire. Cela permettra de mettre plus en évidence les activités multi-dimensionnelles dans lesquelles s'engage la CSCE. En outre, ses ressources et capacités limitées pourront être plus concentrées dans les domaines où elle peut avoir le plus de poids. Du même coup, nos opinions publiques comprendront mieux ce qu'est le processus d'Helsinki.

Le processus d'Helsinki devrait être concentré sur ce qu'il est le mieux en mesure de faire, à savoir la prévention des conflits dans un sens élargi. En effet, j'entends par là non seulement la prévention immédiate de conflits violents, mais aussi le processus de consolidation de la paix à long terme.

La consolidation de la paix demande, avant toute chose, la mise en place et le développement d'une démocratie et de ses institutions viables, l'organisation de la protection et de la promotion des droits de l'homme, le respect des personnes appartenant à des minorités, et l'élimination de toutes les formes de discrimination. Les violations d'engagements contractés dans le domaine de la dimension humaine mènent à des tensions, à des conflits de société et à la méfiance. Il arrive aussi qu'elles aient des conséquences de part et d'autre des frontières des Etats, comme des migrations involontaires. Et lorsque de grands groupes comme des minorités sont concernés, la stabilité des Etats ou d'une région tout entière peut être menacée. Dans le cas particulier des minorités, il peut y avoir des Etats proches, par leur population, qui pensent qu'ils devraient intervenir pour défendre la minorité vivant de l'autre côté de la frontière. Ce qui peut, par contrecoup, devenir une source de préoccupation pour l'Etat voisin.

L'expérience montre que ce sont les Etats autoritaires, et non les démocraties, qui sont le plus enclins à adopter des politiques agressives. Inversement, les Etats qui respectent pleinement les engagements pris dans le cadre de la CSCE en matière de démocratie et de droits de l'homme contribuent à la paix et à la stabilité. Un cadre démocratique tel que celui qui ressort des documents de la CSCE constitue la base essentielle de la prévention des violations de la dimension humaine ou, lorsqu'il s'en produit, de leur correction. Par ailleurs, ces Etats sont plus susceptibles de chercher à établir des relations pacifiques et constructives avec leurs voisins.

La consolidation de la paix demande aussi impérativement que s'opère une transition pacifique entre une économique planifiée rigide et un système concurrentiel souple et humain accroissant la prospérité tout en respectant la justice sociale. Pour l'heure, un bon nombre d'Etats de la CSCE sont engagés dans ce processus, qui fait aussi l'objet de discussions au sein du Forum économique.

Il est important de prêter attention aux problèmes qui accompagnent la transition. Dans certains pays, la situation économique est telle que la production est en chute libre, qu'il y a de graves pénuries et que la masse de la population s'appauvrit de plus en plus. Cela favorise l'apparition de tensions sociales et les gens risquent d'être de plus en plus réceptifs à des courants autoritaires, et même xénophobes. Dans de tels contextes, certains chercheront un bouc émissaire, et les minorités sont souvent visées pour jouer ce rôle. D'autres questions dites de la deuxième corbeille - qui concerne l'économie, la science, la technologie et l'environnement - peuvent aussi avoir des aspects liés à la sécurité. La Conférence de Budapest pourrait peut-être être l'occasion de se pencher sur le rôle de la deuxième corbeille dans l'approche sécuritaire globale de la CSCE.

Au cours de ces dernières années, nous avons vu la CSCE jouer un rôle grandissant en matière de prévention

de conflits. Il est apparu que sa diplomatie préventive et son approche globale sont essentielles à la paix et la stabilité en Europe. Cette expérience a également montré que la plupart des conflits - et, j'ajouterai, même des conflits ethniques - ne sont pas des catastrophes naturelles inévitables et peuvent au contraire être prévenus si les efforts nécessaires sont faits.

Pour cela, nous devons nous assurer que les tâches accomplies sont concertées et coordonnées afin de maximiser l'efficacité de notre intervention dans une situation concrète et d'éviter toute redondance des efforts ou des ressources. Des activités combinées doivent se renforcer mutuellement, alors que des conflits relatifs aux compétences des uns et des autres, une mauvaise circulation des informations et des appréciations totalement divergentes des événements peuvent nuire à l'efficacité des efforts et dérouter l'Etat concerné.

La CSCE doit également prévenir des conflits à travers des missions de consolidation de la paix une fois que les crises ont pris fin. En effet, bien souvent, même si les actes de violence ont cessé, les causes profondes du déclenchement du conflit n'ont pas disparu. Lorsque le seuil de la violence a déjà été franchi auparavant, de nouvelles tensions vives et de nouveaux affrontements armés n'ont rien d'improbable. Dans les sociétés qui relèvent d'un conflit, la prévention immédiate de toute reprise des hostilités devra bien entendu être pleinement intégrée à une stratégie plus générale de consolidation de la paix. A cet égard, permettez-moi de mentionner le projet d'ombudsmans en Bosnie, qui est une première mesure de la CSCE dans le domaine de la consolidation de la paix après un conflit. En Bosnie, la CSCE s'est engagée à soutenir et à surveiller ces ombudsmans et l'appel à l'aide de la CSCE est prévu dans la constitution bosniaque. Cette constitution prévoit l'existence d'ombudsmans et de députés représentant tous les groupes ethniques de la Fédération et habilités à recevoir des plaintes et à redresser des torts en lieu et place du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

La CSCE, communauté de responsabilités

Pour que la CSCE réussisse en tant que communauté de valeurs et communauté d'objectifs, il faut aussi qu'elle soit considérée comme une communauté de responsabilités. Il est indéniable que les dirigeants des Etats sont les premiers responsables de la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre de la CSCE et de la consolidation de la paix dans leurs pays, mais la communauté internationale a, elle aussi, un devoir moral et politique.

Dans un article récent publié par la revue *Foreign Affairs*,[3] le Président tchèque Vaclav Havel a fait quelques remarques très pertinentes sur ce point. Parlant des responsabilités de l'Occident, il a écrit : "Je ne crois pas du tout que le rôle essentiel de l'ouest démocratique soit de résoudre tous les problèmes du "monde post-communiste". Nos pays... doivent affronter eux-mêmes leurs énormes problèmes. ...Cependant, l'Occident ne devrait pas les regarder comme s'il était au zoo ou en train de voir un film d'horreur, impatient de savoir comment cela va se terminer. Il devrait à tout le moins percevoir ces processus comme quelque chose qui, par essence, le concerne et qui, d'une certaine façon, détermine son sort, exige sa participation active et le défie de faire des sacrifices dans l'intérêt d'un avenir supportable pour nous tous."

Pour moi, ces mots devraient non seulement nourrir notre réflexion, mais aussi motiver nos actions. Les Etats participants doivent être prêts à fournir un soutien politique et matériel rapide, efficace et concret. Bien entendu, il ne faut pas sous-estimer le poids de cette tâche. De très gros investissements sont parfois nécessaires, mais ils en valent la peine, car ils seront extrêmement rentables sur le plan humanitaire, économique et politique.

Au cœur de l'exercice de notre responsabilité commune se trouve ce que l'on appelle parfois la mise en œuvre en coopération des engagements pris dans le cadre de la CSCE. Le "Programme de soutien coordonné aux Etats participants récemment admis" fournit un cadre utile à cette mise en œuvre en coopération. En tant que Haut Commissaire de la CSCE, j'aimerais également souligner le caractère coopératif et non-coercitif de ma propre mission. Des solutions durables ne sont possibles que si les parties concernées au premier chef acceptent suffisamment nos initiatives.

C'est dans la perspective de cet élément essentiel qu'est la coopération, que nous devrions considérer le processus d'ingérence croissante de la CSCE dans les affaires des Etats participants. Il est particulièrement évident dans le domaine de la dimension humaine, avec les débats sur le respect des engagements pris en matière de droits de l'homme, avec l'adoption et l'application des Mécanismes de Vienne et de Moscou (relatifs, respectivement, aux problèmes liés aux activités militaires inhabituelles et à la dimension humaine), et avec la création de missions sur place dans des Etats participants.

Il est extrêmement important que tous les Etats reconnaissent le caractère coopératif essentiel de la surveillance exercée par la CSCE. Ils ne doivent pas hésiter à demander assistance à la CSCE ou à offrir la leur. Ils ne doivent pas craindre que l'application d'un mécanisme soit vu comme un acte inamical, voire hostile. C'est en cela que la CSCE est très en avance : le domaine intérieur d'un Etat individuel fait partie intégrante du domaine public de la CSCE. Il serait bon que la Conférence de Budapest souligne ce principe fondamental.

La prévention des conflits à court terme : la réaction des Etats

Pour investir dans la consolidation de la paix et la prévention des conflits en Europe, il faut se placer dans une perspective à long terme. Mais les aspects à long terme sont inséparables de la prévention des conflits à court terme. En effet, les efforts pour jeter les bases d'une véritable démocratie sont vains si entre-temps, les tensions dégénèrent en une sanglante guerre civile ou en conflit international. La prévention des conflits à court terme vise à éviter ou à limiter une évolution immédiate dans le sens de l'escalade. Cette action préventive peut aussi passer par l'opposition ou des remèdes immédiats aux violations flagrantes des engagements pris en matière de droits de l'homme qui seraient susceptibles d'entraîner une escalade de la tension.

Une condition préalable essentielle à une prévention des conflits efficace et en temps voulu semble être que les Etats participants ne se contentent pas de se concentrer sur les crises déjà éclatées mais suivent les événements en cours avec vigilance, en vue de prévoir les problèmes et de pouvoir agir rapidement.

Je ne peux cependant m'empêcher de penser que les Etats aussi bien que la CSCE ont tendance à réagir trop lentement. Je ne doute pas un seul instant que les ministères des affaires étrangères ne disposent des informations nécessaires et que des analystes compétents ne sachent les évaluer. Mais leurs rapports et leurs analyses attirent-ils à temps l'attention nécessaire aux niveaux décisionnels ? J'ai bien l'impression que ce n'est pas toujours le cas. Je ne suis pas certain non plus que la participation collective de tous les Etats de la CSCE soit le meilleur moyen de parvenir à des décisions efficaces avec la promptitude requise. Il faudrait peut-être chercher comment nous pourrions accélérer le processus décisionnel sans réduire pour autant, j'insiste bien sur ce point, le soutien politique nécessaire à une bonne application des décisions prises.

La prévention des conflits à court terme : le Haut Commissaire de la CSCE (4)

La CSCE dispose de tout un éventail d'instruments importants pour la prévention des conflits à court terme. Ils ont été récemment décrits avec autorité, dans cette revue, par le Secrétaire général de la CSCE, M. Wilhelm Höynck. [(5)] Si dans ce qui suit, je me concentre sur le Haut Commissaire pour les minorités nationales, c'est parce que je connais particulièrement bien cet instrument, et non pas parce que je sous-estime l'importance des autres.

En tant que Haut Commissaire, je suis investi d'une double mission: [(6)] elle consiste tout d'abord à limiter et à réduire les tensions relatives à des questions de minorités, et ensuite à alerter la CSCE chaque fois que ces tensions menacent de prendre une ampleur telle que les moyens dont je dispose ne me permettraient pas de les endiguer.

A l'heure actuelle, je suis directement impliqué :

- en Lettonie et en Estonie, au sujet des Russes qui vivent dans ces Etats ;

- en Slovaquie (pour la minorité hongroise) et en Hongrie (pour la minorité slovaque) ;

- en Roumanie, notamment au sujet de la minorité hongroise ;

- dans l'ex-République yougoslave de Macédoine, au sujet de sa population albanaise ;

- en Albanie, au sujet de la population grecque vivant dans le sud du pays ;

- en Ukraine, notamment au sujet de la situation en Crimée ;

- enfin, au Kazakhstan et en Kirghizie.

A la demande des Etats de la CSCE, j'ai également fait une étude, à l'échelle géographique de la CSCE, de la situation du peuple rom, ou tzigane, comme on l'appelle plus couramment.

Ces situations demandent une attention à long terme et ne se dénouent pas au lendemain d'une première visite du Haut Commissaire. C'est pourquoi le soutien politique et opérationnel suivi des Etats participants est d'une extrême importance pour l'exécution de mon mandat.

Le Haut Commissaire n'a pas été défini comme un instrument de la dimension humaine ou comme un ombudsman auprès des minorités. Je dois néanmoins noter que toutes les situations que j'ai eues à traiter sont liées à la dimension humaine sous de nombreux aspects. Dans mes recommandations, je me suis donc tout particulièrement concentré, jusqu'ici, sur la nécessité d'un dialogue continu entre gouvernements et minorités et sur la création d'institutions garantissant l'établissement d'un tel dialogue structural.

Mon mandat me permet d'agir avec une indépendance qui va indissociablement de pair avec la responsabilité finale du Haut Commissaire devant l'ensemble de la CSCE. Pour moi, cette responsabilité est essentielle à la fois à l'efficacité et à la crédibilité du Haut Commissaire, car elle peut se traduire en appui politique. Lorsque le Haut Commissaire présente ses rapports et ses recommandations au Comité des Hauts Fonctionnaires, c'est là que l'on détermine si ses activités sont soutenues de façon suffisante et continue et si les Etats sont prêts, le cas échéant, à assurer eux-mêmes le suivi.

Mieux à même de garantir l'avenir

La consolidation de la paix et la prévention des conflits sont essentielles à l'avenir de notre continent. Je ne pense pas que l'Europe puisse supporter de nouveaux conflits du genre de ceux qui mettent actuellement à feu et à sang certaines de ses régions. Mais si nous n'investissons pas assez d'énergie dans la prévention des conflits avant qu'ils n'éclatent, la note à payer dans le proche avenir sera bien plus élevée.

En dernière analyse, c'est la communauté de la CSCE tout entière qui détermine le succès de la CSCE en matière de consolidation de la paix et de prévention des conflits. Si les Etats participants continuent d'apporter leur soutien politique et opérationnel à la CSCE, à ses organes et à ses fonctionnaires, s'ils sont disposés à se tourner vers l'avenir et à prêter attention non seulement à ce qui se passe maintenant, mais aussi à ce que pourrait nous réserver l'avenir, et s'ils sont résolus à relever les défis auxquels l'Europe est confrontée, nous serons alors beaucoup mieux à même d'empêcher l'éclatement de nouveaux conflits.

(1) M. van der Stoel est aussi ministre d'Etat et ancien ministre des Affaires étrangères des Pays-Bas.
(2) Le CHF se réunit régulièrement entre les réunions du Conseil de la CSCE et est chargé d'activités de contrôle, de gestion et de coordination en tant qu'agent décideur du Conseil. Il se réunit en Forum économique afin d'apporter une stimulation politique et de suggérer des moyens concrets en matière de mise en place de systèmes de libre concurrence et de coopération économique.
(3) "A call for sacrifice. The Co-Responsibility of the West", Foreign Affairs, n° 2, mars/avril 1994, pp. 2-7.
(4) Le mandate du Haut Commissaire est décrit au Chapitre II, "Helsinki Decisions" du document de la reunion de suivi d'Helsinki, *The Challenges of Change* , qui a été adopté le 10 juillet 1992 lors du Sommet de la CSCE à Helsinki. Il est paru dans Arie Bloed (sous la dir. de), *The Conference on Security and Cooperation in Europe. Analysis and Basic Documents, 1992-1993* (Dordrecht-Boston-Londres, 1993).
(5) Dr. Wilhelm Höynck, "La CSCE s'efforce de developer son potential de prevention des conflits", *Revue de l'OTAN* , n° 2, avril

1994, pp. 16-22.
(6) On peut trouver une analyse détaillée de ce mandat dans Rob Zaagman, “The CSCE High Commissioner on National Minorities: An Analysis of the Mandate and the Institutional Context”, in Arie Bloed (sous la dir. de), *The Challenges of Change: The CSCE After the Helsinki Follow-Up Meeting, 1992* (Martinus Nijhoff Publishers, 1994).