

Andreï Kozyrev, OSCE: L'avenir du vieux continent

Légende: En 1995, Andreï Kozyrev, ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, décrit la position de Moscou sur le rôle de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) dans le maintien et le renforcement de la sécurité européenne.

Source: Politique internationale. Été 1995, n° 68. Paris: Politique internationale. "OSCE: L'avenir du vieux continent", auteur:Kozyrev, Andreï , p. 93-100.

Copyright: (c) Politique internationale

URL: http://www.cvce.eu/obj/andrei_kozyrev_osce_l_avenir_du_vieux_continent-fr-f4f207ec-e495-45e0-9106-45357c7e24a5.html

Date de dernière mise à jour: 02/07/2015

OSCE : L'avenir du vieux continent

Par Andreï Kozyrev*

Dans l'histoire diplomatique, peu de documents sont comparables à l'Acte final par leur profondeur et la pérennité de leur influence sur les relations interétatiques, comme sur la vie quotidienne de millions de personnes. Conçu initialement comme un moyen d'atténuer la confrontation entre les deux blocs, l'Acte final d'Helsinki a été au cœur des changements intervenus dans la façon de voir des Européens, à l'Est comme à l'Ouest, puis dans l'évolution de toute la politique européenne. Ce document, dépourvu de force juridique contraignante, s'est révélé, pour les pays d'Europe, plus important que des dizaines de traités, précisément parce qu'il est devenu le symbole de l'unité européenne passée et à venir.

Il a joué un rôle exceptionnel dans la vie des peuples de l'Union soviétique et de la Russie elle-même. Bien entendu, ce document n'a pas constitué la cause première de l'effondrement du système communiste en URSS et en Europe orientale. Mais il a permis à des millions de personnes de discerner plus rapidement, derrière les clichés de la propagande officielle, cette simple vérité : un Etat qui promet de respecter les droits des citoyens pour, ensuite, les fouler cyniquement aux pieds, n'est pas digne du soutien populaire. Nul hasard, donc, si le régime soviétique considérait comme ses plus dangereux ennemis ceux qui exigeaient ce qu'on aurait pu tenir pour évident : le respect de l'Acte final et de la Constitution de l'URSS.

Outre cette contribution à l'affirmation de la démocratie à l'Est, l'Acte d'Helsinki a d'autres vertus. On peut même aller jusqu'à dire que sa portée est encore très perceptible de nos jours, dans une Europe affranchie des régimes totalitaires et de la Guerre froide. En effet, les idées et les décisions qui donnèrent à l'Acte final son caractère pionnier sont, justement, les plus actuelles.

Pour la première fois, dans ce document, les droits de l'Homme furent admis comme un thème légitime du dialogue entre les États.

Pour la première fois, l'Est et l'Ouest s'entendirent sur des mesures de confiance dans le domaine militaire où, jusqu'alors, le principe de la surprise stratégique régnait sans partage.

Pour la première fois, l'idée d'une coopération économique pan-européenne obtint une reconnaissance générale.

Enfin, jamais n'avait été créé un instrument de consolidation de la sécurité et de la coopération en Europe aussi universel par sa composition et ses domaines de compétence.

Le processus pan-européen, né à l'époque de la scission du continent, a survécu à la fin de la Guerre froide. En effet, le maintien de la CSCE est apparu comme nécessaire aux Européens non seulement pour éliminer l'affrontement entre les blocs, mais aussi pour renforcer l'unité d'une communauté démocratique d'États.

Pour résoudre ce problème stratégique, la CSCE, malgré toutes ses faiblesses constitutives, fut mieux préparée que de nombreuses autres institutions et organisations européennes. Et — point essentiel — elle révéla une faculté d'adaptation remarquable qui s'est traduite par une approche imaginative des nouveaux problèmes et une aptitude à les appréhender dans leur complexité; par l'élargissement à d'autres États ; par la participation directe de tous aux prises de décision dès lors que leurs intérêts étaient en jeu ; et, enfin, par la souplesse de ses méthodes de travail.

Ce faisant, la CSCE est devenue l'outil irremplaçable de la construction d'une nouvelle Europe.

Aujourd'hui, parmi les hommes politiques de certains États, le scepticisme sur les potentialités et le rôle futur de l'OSCE est de mise. Celle-ci devrait, entend-on ici ou là, trouver place quelque part « entre » les fonctions de l'OTAN, de l'UE et du Conseil de l'Europe.

Je ne partage pas une telle vision de l'avenir de l'OSCE, qui consisterait à la confiner dans les espaces laissés

vacants par les autres organisations. Tout d'abord, parce que la conception même du processus pan-européen a prouvé, ces dernières années, son efficacité dans toute une série de secteurs-clés de la politique européenne.

La Charte de Paris pour une nouvelle Europe (1), en 1990 a fourni aux membres de la CSCE un programme d'action dans la période la plus complexe de l'histoire européenne de l'après guerre, au moment où les pays d'Europe orientale effectuaient la transition du communisme vers la démocratie.

La réunion d'Helsinki de 1992, qui institua un Haut Commissaire de la CSCE aux minorités nationales, a inclus dans l'ordre des priorités de la Conférence la résistance à une nouvelle menace : le nationalisme agressif. Au même moment, l'organisation commença à s'orienter vers le maintien de la paix et la diplomatie préventive. Elle créa des missions en ex-Yougoslavie, en Transnistrie et en Géorgie.

Le Sommet de Budapest (décembre 1994) prit la décision attendue de transformer la Conférence en Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Désormais, l'OSCE est encore mieux à même de coordonner l'action des États et des organisations régionales en vue de favoriser les évolutions positives sur le Vieux Continent. Bref, l'OSCE — la plus grande organisation européenne — est dotée des plus larges attributions. Elle constitue une union d'États à la fois transatlantique et euratlantique.

Un ordre du jour chargé

Le travail mené par l'OSCE, depuis Budapest, montre que son autorité s'affirme chaque jour un peu plus. En témoignent une collaboration active des États-membres dans la crise tchetchène ; le règlement du contrôle de l'application des accords russo-lettons relatifs au démontage de la station radar de Skrunda et à la garantie des droits des retraités militaires russes en Lettonie ; le lancement d'une co-présidence de la Conférence pour le Haut Karabakh ; et, enfin, les progrès enregistrés dans la mise sur pied d'une opération de maintien de la paix dans cette zone.

Cependant, pour transformer l'OSCE en une organisation pan-européenne réellement efficace, il est indispensable résoudre quelques questions pressantes soulevées par le Sommet de Budapest.

Il faut, avant tout, doter l'organisation d'une nouvelle base juridique. A défaut, il sera difficile aux États-membres, y compris à la Russie, d'apporter une contribution plus concrète au règlement des conflits et, notamment, de détacher des contingents militaires auprès des forces de maintien de la paix. Pour ce faire, le document adopté à Budapest — intitulé « Renforcement de l'OSCE » — me paraît constituer une heureuse esquisse de la nouvelle Charte qu'il conviendrait d'adopter.

La codification des principes du maintien de la paix par l'OSCE s'impose. L'important, ici, est d'éviter le « deux poids, deux mesures » dans l'approche des conflits qui secouent les diverses régions d'Europe.

En outre, il est temps de faire l'inventaire des mécanismes en vigueur dans l'OSCE afin de les renforcer ou des les regrouper. Les procédures de consultation et de prise de décision n'en seraient que plus efficaces.

Il est également indispensable d'introduire dans les pratiques de l'organisation l'expérience des « tables rondes », formées sur des critères géographiques (balte, balkanique, méditerranéenne...) ou fonctionnels (économie, droits de l'Homme...). Avec un objectif : approfondir l'examen des problèmes et accroître la souplesse l'OSCE. A cet égard, la préparation du Pacte de Stabilité fournit un exemple dont on peut s'inspirer avec profit. Enfin, il convient d'instaurer une concertation permanente entre l'OSCE et l'ONU. Les liens entre les deux organisations, qui sont en plein essor depuis la réunion d'Helsinki en 1992, soulignent le rôle prépondérant de l'OSCE parmi les organisations régionales européennes, en particulier dans les questions de diplomatie préventive et de maintien de la paix.

Les tentatives visant à centrer artificiellement et exclusivement l'OSCE sur les problèmes de l'espace post-soviétique (droit des minorités nationales, devenir des institutions démocratiques) sont vouées à l'échec. En effet, de nombreux problèmes existent dans d'autres régions d'Europe, où l'OSCE pourrait être utile sans se

substituer pour autant à d'autres organisations. Il faut un progrès équilibré, sans approche arbitraire, dans les trois « corbeilles » et les divers champs d'action de l'organisation. Ce n'est à cette condition que celle-ci pourra conserver son caractère réellement pan-européen.

Il conviendra, parallèlement, d'accroître qualitativement l'activité de l'OSCE au moins dans deux directions : la Méditerranée et l'économie.

La région méditerranéenne reste, pour l'instant, en retrait de l'Europe dans la création de nouvelles structures de sécurité et de coopération. En outre, l'aggravation des problèmes démographiques, économiques et écologiques menace de mettre au jour de nouvelles crises dont le détonateur pourrait bien être l'extrémisme islamique. Celui-ci monte en puissance, à l'heure actuelle, dans plusieurs pays d'Afrique du Nord. Dans ces conditions, l'OSCE aurait intérêt à élaborer un programme global de coopération économique et politique avec les Etats de la région et la participation de tout autre pays intéressé.

Autre secteur négligé par l'OSCE : le développement de la coopération économique pan-européenne. En sa faveur parlent non seulement les intérêts économiques réels de la Russie et de nombreux autres membres de l'OSCE, mais aussi les exigences du maintien de la paix. Je partage l'avis du Haut Commissaire aux minorités nationales, M. Van Der Stoel, qui souligne l'absence de moyens économiques dans l'arsenal de la diplomatie préventive de l'OSCE. Cette carence reflète l'indigence globale de la deuxième corbeille (2).

La nécessité d'un nouveau modèle de sécurité pour l'Europe

Malheureusement, au mouvement de rapprochement croissant des États et des peuples en Europe s'oppose, aujourd'hui, une autre tendance qui engage le continent sur la voie d'une nouvelle fragmentation en blocs antagonistes et d'une rechute dans la « paix froide ». Sa cause principale réside dans l'absence d'un véritable partenariat quant à la création d'un système global de sécurité sur le Vieux Continent. A cet égard, je suis en tous points d'accord avec les auteurs de l'étude menée sous l'égide de l'ONU concernant les problèmes de sécurité en Europe — notamment, lorsqu'ils expliquent la lenteur qui marque la formation d'un tel système par « l'absence d'un plan commun d'action » (3).

En attendant, à l'Est comme à l'Ouest de l'Europe, l'extrémisme politique, fondé sur la xénophobie et un nationalisme agressif, gagne du terrain. Ce que confirment les millions de voix accordées aux ultranationalistes lors des récentes élections présidentielles en France et, auparavant, en Russie. Faut-il préciser que cette évolution alarmante devrait inciter les membres de l'OSCE à rechercher activement de nouvelles solutions susceptibles de conjurer l'éclatement de l'Europe en blocs nationalistes et de consolider son unité?

J'en suis convaincu : la solution se trouve dans l'instauration d'un nouveau modèle de sécurité pour l'Europe du XXI^e siècle. Cette proposition russe a été approuvée au Sommet de Budapest et l'élaboration d'un tel modèle a déjà commencé dans le cadre de l'OSCE.

Je ne prétends certes pas disposer d'une recette toute faite pour résoudre ce problème complexe. Néanmoins, les principes que nous devons adopter pour établir une démarche commune apparaissent, d'ores et déjà, évidents :

1 - La sécurité de la nouvelle Europe démocratique ne peut être que commune et globale.

2 - La sécurité des citoyens doit être au cœur de la nouvelle sécurité européenne. Cette optique permettrait de regarder d'un œil neuf les menaces et les risques concrets que rencontrent nos peuples. Les menaces à caractère non militaire se détachent aujourd'hui de plus en plus nettement : problèmes écologiques, criminalité internationale, migrations de masses incontrôlées, etc.

3 - L'unité d'une Europe démocratique implique l'indivisibilité de la sécurité des peuples européens. Aucun État n'est en droit de renforcer sa sécurité au détriment de celle des autres. Nul ne doit être tenu à l'écart des décisions touchant au destin de l'ensemble de la zone OSCE.

4 - Le partenariat, dans la nouvelle Europe, suppose des efforts mutuels de la part des États et des institutions multinationales dans l'édification d'une sécurité commune. L'OSCE et l'OTAN, l'UE et la CEI, les multiples organisations régionales, ne sont pas rivales — pas plus qu'elles ne constituent des facteurs de la politique européenne qui s'excluraient mutuellement. Elles n'en jouent pas moins un rôle très important dans la genèse d'un système véritablement global de sécurité et de coopération.

Une étroite collaboration entre l'UE et la Russie contribuera, sans nul doute, à la création d'un pareil système. Je partage l'opinion du Premier ministre français Alain Juppé quant à la nécessité l'un « solide partenariat » entre l'UE et la Fédération de Russie (4).

Il est aujourd'hui de mise, à l'OTAN, d'aborder les questions de sécurité en commençant par les mots : « comment » et « pourquoi ». Nous voudrions, à notre tour, énoncer une série de questions comme base possible de la discussion portant sur un nouveau modèle de sécurité.

— Comment créer des mécanismes effectifs permettant d'inventorier les intérêts de tous les États-membres de l'OSCE? On pourrait, par exemple, mettre en place un système de consultations obligatoires et de prise de décisions par l'ensemble des organisations régionales.

— Sous quelle forme concrète le principe d'interdépendance des États démocratiques de l'Est et de l'Ouest peut-il s'incarner? Les options possibles vont d'un nouveau traité euro-atlantique ou euro-asiatique à une charte de coopération.

— Comment concilier les approches globale, régionale et sub-régionale des problèmes européens? Et, dans la pratique, quelles pourraient être les voies concrètes du rapprochement du processus tels que l'intégration au sein de l'UE et de la CEI, la transformation de l'OTAN et le renforcement ainsi que la redéfinition du rôle de l'OSCE?

— Comment adapter et consolider l'OSCE en s'appuyant sur une nouvelle base contractuelle de sécurité militaire? Ne pourrait-on pas élaborer un nouvel accord, hors de la logique des blocs, disons une « OSCE 2 »?

— Comment accélérer le développement économique de l'Europe orientale tout en créant des conditions plus propices au développement pan-européen? L'une des directions à explorer ne serait-elle pas la réalisation de projets d'infrastructures tels que la création de nouveaux et puissants réseaux unifiés d'approvisionnement énergétique, de télécommunication et de transport?

Je suis heureux que notre proposition visant à mettre en place un nouveau modèle européen de sécurité ait déjà rencontré un écho favorable chez nos partenaires de l'OSCE. Nombre d'entre eux soulignent, à juste titre, la nécessité d'orienter cette modélisation vers la recherche de réponses aux nouvelles menaces, non militaires, qui pèsent sur la sécurité européenne. Au risque de me répéter, je rappelle que je soutiens également l'effort de nos partenaires pour traduire, dans des décisions concrètes, le principe d'indivisibilité de la sécurité.

L'essentiel du travail sur la conception d'un nouveau modèle de sécurité est devant nous. J'espère sincèrement que l'esprit de l'Acte final et son idée centrale — la « communauté d'intérêts vitaux » de tous les Européens — nous permettront de poursuivre dignement l'édification d'une Europe unie commencée, il y a vingt ans, à Helsinki.

(1) Du 19 au 21 novembre 1990, 34 chefs d'État et de gouvernement (dont François Mitterrand, George Bush et Mikhaïl Gorbatchev) signent la Charte de Paris pour une nouvelle Europe. Ce document réaffirme les grands principes définis à Helsinki : respect des droits de l'Homme, démocratie et État de droit, respect des droits des minorités, liberté de circulation des hommes et de l'information, etc. Un conseil des ministres des Affaires étrangères, qui se réunit au moins une fois par an, est instauré. Un centre de prévention des conflits, installé à Vienne, est créé.

(2) La deuxième corbeille concernait les questions économiques. L'Acte final d'Helsinki autorisait et encourageait même la

multiplication des relations commerciales entre les pays des deux blocs. Lire : *The Challenge of Preventive Diplomacy. The Experience of the CSCE*, Stockholm, 1994, p. 40.

* Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie depuis octobre 1990.