

L'OSCE - Histoire et évolution sous la présidence Suisse

Introduction

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est un forum de 55 Etats équivalents de Vancouver à Vladivostok qui s'occupe spécialement de la prévention de crises et de la sécurité en Europe. En 1996, la Suisse participe à l'évolution de l'OSCE d'une manière spécifique : le Conseiller fédéral Flavio Cotti exerce la fonction de président. Après la fin de la guerre froide et en vue de l'élargissement de l'OTAN, la Suisse s'est retrouvée sans position stratégique importante, isolée par le non-participation à l'Union Européenne, bloquée dans des négociations bilatérales difficiles. La présidence de l'OSCE a été une chance unique pour sortir de son isolement politique.

Ce mémoire géopolitique a pour objet de présenter les idées fortes de l'OSCE et de rappeler cette phase importante de la présidence suisse pour l'évolution de sa politique étrangère.

1. La refondation de l'OSCE par la charte de Paris

Les initiatives pour mettre sur pied une organisation de sécurité européenne remontent au début des années 50. L'URSS propose une conférence et la Finlande reprend l'idée en 1969 en invitant tous les Etats d'Europe ainsi que les Etats-Unis et le Canada.

Le 1er août 1975 les 35 chefs d'Etats signent le Décalogue d'Helsinki :

- Egalité souveraine des Etats
- Non-recours à la force
- Inviolabilité des frontières
- Intégrité territoriale des Etats
- Règlement pacifique des différends
- Non-intervention dans les affaires intérieures
- Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales
- Egalité de droits et autodétermination des peuples
- Coopération entre les Etats participants
- Bonne foi dans l'accomplissement des obligations découlant du droit international.

Ce décalogue représente un compromis : l'URSS enfin obtient la reconnaissance des frontières européennes d'après-guerre et attend des meilleures relations commerciales en acceptant des concessions concernant les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Les pays occidentaux espèrent que leur influence en Europe de l'Est va augmenter et finalement modifier le système communiste.

La CSCE divise son programme en trois volets, dits „corbeilles“:

1. La sécurité en Europe
1. La coopération économique, scientifique, technique et sur l'environnement
1. La coopération dans les domaines humanitaires et autres.

L'Acte final d'Helsinki sert de base à une réglementation détaillée, qui permet d'importants progrès dans les domaines des droits de l'homme et des mesures de confiance et de sécurité militaire (observation de manoeuvres, notification préalable d'activités militaires et inspections sur place). C'est aussi dans le cadre de la CSCE que les blocs négocient la réduction des forces conventionnelles en Europe pour la première fois.

La fin de la guerre froide et la dissolution du système des blocs suscitent de grands espoirs. Dans la „Charte de Paris pour une nouvelle Europe“ (21 novembre 1990), les chefs d'Etat ou de gouvernement fêtent une „nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité“. Le thème de l'Europe nouvelle est la synthèse de trois idées (d'origine française) qui constituent le leitmotiv de la Charte :

- l'Europe démocratique : la démocratie représentative et pluraliste est le seul système de gouvernement acceptable sur le continent. En plus, la conception des droits de l'homme exige des rapports bien définis entre l'Etat et ses citoyens.

- l'Europe pacifique : la Charte salue l'avènement d'une Europe pacifique de manière indirecte en se référant au Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe.
- l'Europe réunie : la Charte constate la fin de la division de l'Allemagne, réaffirme l'identité culturelle européenne, met en évidence les liens transatlantiques fondés sur un patrimoine et des valeurs communes et enfin réaffirme la dimension mondiale de la CSCE.

Mais l'optimisme fait vite place à la réalité des nouveaux conflits et crises en Europe orientale, dans le Caucase et en Asie centrale. Moins de deux ans après le Sommet de Paris, la CSCE tire les conséquences. A Helsinki, le 10 juillet 1992, les chefs d'Etats et de gouvernements déclarent que la récession économique, les tensions sociales, le nationalisme agressif, l'intolérance et les conflits ethniques menacent la stabilité dans la région. La CSCE, forum de dialogue et de négociations surtout jusqu'à ce moment-là, renforce ces instruments et les missions dans le terrain et a créé :

- le Centre de prévention des conflits à Vienne
- le Bureau des élections libres à Varsovie
- le Secrétariat général à Prague
- le Haut Commissaire pour les minorités nationales
- le Conseil permanent.

La CSCE envisage de jouer un rôle décisif dans le domaine de l'alerte rapide, de la prévention de conflits et de la gestion des crises en Europe. Plusieurs missions de longue durée dans les régions en crise donnent à la CSCE un profil de plus en plus opérationnel. Le Document de Budapest (6 décembre 1994) consolide cette évolution en changeant le nom en OSCE et en renforçant le rôle du président et l'efficacité du secrétariat général.

2. Vers un modèle de sécurité en Europe

Sur la base du mandat donné par le sommet de Budapest, l'OSCE engage le débat sur un modèle de sécurité commune et globale pour l'Europe du XXI^e siècle. Elle définit les risques et les enjeux de types très différents - politique, militaire, relatif à la dimension humaine, économique, social et écologique - qui peuvent mettre la sécurité en danger :

- Les risques militaires, basés sur les capacités militaires, sont considérablement réduits. Mais il reste deux groupes de risques fondamentaux, qui sont d'une part „le manque de contrôle démocratique des forces armées, le manque d'autorité de certains gouvernements sur les groupes armés ..." et d'autre part l'accumulation excessive et déséquilibrée d'armements aux niveaux régionaux et sous-régionaux.
- Les risques politiques, généralement basés sur des prétentions d'hégémonie et un nationalisme agressif. Faute de réponse rapide et déterminée de la communauté internationale, ces risques augmentent.
- Les violations des principes dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme donnent également lieu à l'extrémisme. Ces risques peuvent conduire à la violence, à l'émigration ou des déportations massives et même à la purification ethnique.
- Les difficultés économiques peuvent devenir source de tensions sociales et d'un malaise général. L'emploi de pressions économiques à des fins politiques peut déboucher sur des tensions et des situations de crise.
- Les changements profonds des dernières années à la suite de la dissolution de l'URSS et la mondialisation de l'économie mettent en danger la cohésion de la société. L'existence d'une société duale, dans laquelle des groupes énormes se sentent exclus des avantages, peut être à l'origine d'un malaise politique entraînant des flux migratoires énormes.
- Les risques écologiques touchent très directement la sécurité des hommes et des sociétés.

Pendant les réunions il est apparu que de nombreuses idées avancées ne font pas l'objet d'un consensus, par exemple l'idée de renforcer l'OSCE en créant un organe consultatif comprenant un nombre restreint de membres ou l'idée d'élaborer des instruments juridiques.

Au sommet de Lisbonne du 3 décembre 1996, les chefs d'Etats ou de gouvernements adoptent la Déclaration de Lisbonne sur un Modèle de sécurité commun et global pour l'Europe du XXI^e siècle pour renforcer la sécurité et la stabilité dans toute la région de l'OSCE. Le document n'est pas novateur. Il codifie les intentions et la pratique existante - basées sur la primauté du Conseil de sécurité des Nations Unies et la coexistence égalitaire de multiples structures de sécurité régionales.

3. La gestion des crises et des conflits en 1996

L'OSCE s'engage dans la région de l'ex-Yougoslavie ainsi que celle de l'ex-URSS. Il s'agit de missions à l'ex-République yougoslave de Macédoine, en Croatie, au Nagorny-Karabakh, en Ossétie du Sud, en Transnistrie, au Tadjikistan et en Tchétchénie. Les actions de la diplomatie préventive se déroulent en Estonie, Lettonie et Ukraine.

Les activités en Bosnie et Herzégovine pourtant attirent la plus grande attention du public. L'OSCE a mis sur pied une mission avec trois volets : stabilisation militaire, droits de l'homme et élections, afin d'exécuter les tâches que lui assigne l'Accord de Dayton.

En effet l'Annexe 3 de l'Accord de Dayton prévoit sur l'ensemble du territoire de la Bosnie et Herzégovine des élections libres, équitables et démocratiques dans un délai de 6 à 9 mois. L'OSCE a la tâche gigantesque de préparer et d'organiser ces élections d'une rare complexité n'impliquant pas moins de sept scrutins au suffrage universel direct à un tour. La délégation sous la direction de l'Ambassadeur américain Frowick fait un énorme travail. Mais au bout de six mois il doit reconnaître que l'environnement est loin d'être „politiquement neutre". L'Ambassadeur Frowick, le Haut Représentant Bildt et le Secrétaire d'Etat américain Christopher insistent quand même pour réaliser les élections comme prévu (à cause de la présence indispensable de l'IFOR limitée dans le temps) contre l'avis des ONG.

Après décision du Conseiller fédéral Cotti, les élections se déroulent le 14 septembre 1996 (sans les élections municipales) mais on observe beaucoup d'irrégularités. Elles ne font que conforter la position des ultranationalistes et la division du pays en trois parties ethniques. Un tel résultat est conforme à la problématique même de l'Accord de Dayton, qui repose sur un compromis entre l'unité et le partage de la Bosnie et Herzégovine.

C'est en Tchétchénie que l'OSCE constate à quel point la gestion d'un conflit militaire par des méthodes purement coopératives peut être frustrante. Au lendemain des élections de décembre 1995, les combats sont repris avec rage. La présence de l'OSCE sur le terrain est sérieusement mise en cause par les indépendantistes comme par les Tchétchènes pro-russe. Les premiers dénoncent la „partialité" d'une organisation qui qualifie publiquement les prises d'otage effectuées par leurs combattants d'actes terroristes. Quant aux seconds, ils jugent l'OSCE „indésirable" parce que le nouveau chef de la

mission, l'Ambassadeur suisse Guldemann, se permet d'entrer en contact avec les indépendantistes sans information préalable des autorités locales.

L'Ambassadeur Guldemann mène une politique dynamique et courageuse. Après l'assassinat du Général Douaïev, il organise la première rencontre entre le Président Eltsine et Yandarbaïev. Mais le cessez-le-feu du 27 mai 1996 n'est pas respecté. Il faut attendre la spectaculaire entrée du Général Lebed dans l'équipe russe qui signe le 31 août 1996 un accord avec les indépendantistes.

Dans la plupart des autres dossiers il n'y a pas de progrès remarquable. Si les parties ne sont manifestement pas disposées à collaborer, l'OSCE n'a aucun moyen de créer la volonté de compromis nécessaire. Elle peut seulement offrir un cadre de dialogue, des propositions raisonnables de règlement politique et la garantie de celui-ci par une éventuelle opération de maintien de la paix.

4. Le bilan de la présidence suisse

La présidence assume les fonctions exécutives de l'OSCE :

- conduire les opérations de diplomatie préventive (négociations, médiation etc.),
- assumer la responsabilité opérationnelle des missions,
- prendre des initiatives en cas de crises,
- diriger les consultations et les négociations, en particulier du Conseil permanent.

Le Conseiller fédéral Cotti annonce en Janvier 1996 que son action serait guidée par cinq priorités : la promotion des valeurs de la dimension humaine (à commencer par le respect des droits des minorités nationales), l'appui aux activités de gestion des crises et des conflits, la construction du Modèle de sécurité, le renforcement des structures de l'OSCE et l'amélioration de la coopération de celle-ci avec les autres organisations internationales.

La mise en oeuvre de l'Accord de Dayton et la poursuite des travaux relatifs au Modèle de sécurité pour le XXI^e siècle constituent la préoccupation majeure de l'OSCE en 1996. Le travail de la présidence suisse est beaucoup influencé par la personnalité du Conseiller fédéral Cotti. Ambitieux, très

charmant en public, il agit souvent dans une manière impulsive et autoritaire. Il s'engage avec beaucoup d'énergie pour ses grandes idées : les droits de l'homme en première priorité, l'aide aux pays du tiers monde, la protection de l'environnement. Avec sa petite équipe très motivée il prend des initiatives et donne des impulsions sur le plan politique. Son engagement est beaucoup apprécié par la plupart des gouvernements, bien qu'il n'y a pas dans tous les dossiers les succès désirés.

En assumant cette présidence, la Suisse veut démontrer que même un petit pays peut contribuer à la mise en place d'une Europe pacifique et démocratique. Elle se donne aussi la possibilité d'exposer à son opinion publique l'importance décisive que revêt la coopération dans la recherche de solutions aux défis. Aujourd'hui, une politique étrangère efficace n'est possible que dans le cadre d'un engagement multilatéral. La présidence de l'OSCE offre à la Suisse l'occasion unique de se familiariser avec les situations et les interlocuteurs les plus divers. C'est aussi l'occasion de resserrer les liens avec tous les partenaires, c'est-à-dire avec les pays de l'Union Européenne, les Etats-Unis et avec la Russie par un véritable apprentissage pratique pour le gouvernement et le peuple suisse - dans le but d'ouvrir la politique étrangère aux nouvelles données internationales, mais aussi en envisageant le rapprochement de la Suisse à l'Europe!

Conclusion

La transition entre la CSCE de l'époque Est-Ouest et celle de l'après-guerre froide se déroule de façon peu idéale. D'abord, les Etats sont dans une situation d'euphorie par l'effondrement du communisme. En plus, les Etats-Unis veulent préserver l'avenir de l'OTAN. C'était la raison, pourquoi la Charte de Paris parle en termes politiques, mais pas en objectifs précis et en moyens d'action concrets.

Ensuite, l'OSCE est en concurrence avec des autres organisations de la région: l'Union européenne avec l'UEO, l'OTAN et le Conseil de l'Europe cherchent tous un rôle propre dans la gestion des crises en Europe. Le développement des structures institutionnelles après le Sommet d'Helsinki est une fuite en avant. Mais la complexité des problèmes de l'Europe post-communiste pose à l'OSCE un défi dépassant manifestement ses capacités immédiates et potentielles.

A partir de 1993 il devient évident que nulle institution régionale de sécurité peut gérer les crises de manière exclusive. Après l'auto-proclamation comme accord régional au sens du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, l'OSCE collabore de manière souple et souvent profitable avec l'ONU (gestion des crises et des conflits), l'Union européenne (missions d'application des sanctions, pacte de stabilité), le Conseil de l'Europe (dimension humaine) et l'OTAN (mise en oeuvre de l'Accord de Dayton).

A l'heure actuelle, une identité paneuropéenne de sécurité semble être en voie de formation dans le cadre de l'OSCE. Victor-Yves Ghebali évoque quatre éléments :

- Sous l'aspect géopolitique, la question de l'identité paneuropéenne n'est autre que celle des limites de la Grande Europe. L'OSCE comprend alors une dimension euro-atlantique et asiatique en niant de frontières strictes entre l'Europe et l'Asie. En outre, elle inclut aussi une certaine dimension méditerranéenne illustrée par le dialogue entreprise depuis 1995 avec les pays du Maghreb et du Moyen-Orient.
- L'approche globale de l'OSCE en matière de sécurité représente l'élément fonctionnel de l'identité paneuropéenne. Tous les problèmes sont gérés sous les trois dimensions politico-militaire, économique et humaine.
- L'élément normatif de l'identité paneuropéenne sont les valeurs de la Grande Europe. Tous les documents sont basés sur les principes de la démocratie pluraliste, de l'Etat de droit et de l'économie de marché.
- Enfin, sur le plan opérationnel, l'OSCE a la particularité d'être une organisation dont la philosophie est celle de la sécurité coopérative. Ceci exclut toute forme de coercition (imposition de la paix). L'OSCE ne cherche pas à condamner les pays en défaut, mais à leur faire prendre conscience de la nature et des raisons de leurs défaillances et de les aider à y porter remède.

En ce moment, l'OSCE semble être une organisation encore imparfaite. A côté de quelques questions d'organisation interne (positions relatives entre le Président, le Conseil permanent et le Secrétaire général) il s'agit surtout d'augmenter l'efficacité. Une institution regroupant 55 Etats membres ne peut guère travailler sur la base stricte de la règle du consensus. Il faudra recourir à des procédures de décision à géométrie variable.

L'avenir de l'OSCE en tant qu'organisme de sécurité se situe fondamentalement au plan de la diplomatie préventive. En conséquence, l'OSCE doit consacrer l'essentiel de son énergie et de ses ressources à ce qui constitue aujourd'hui sa fonction d'excellence : la prévention des crises et des conflits généralement accompagnée de mesures relevant de la consolidation de la paix. Avec son budget de 25 millions de dollars, il n'y a pas de place pour des actions relevant du maintien de la paix ou de l'imposition de la paix. Cela oblige à bien partager les tâches entre les différentes organisations en Europe.

J'espère que la présidence de la Suisse en 1996 va rester dans l'histoire comme une année pleine d'initiative et comme le début d'une ouverture et de l'intégration de ce pays dans la communauté internationale.

Bibliographie

1. Sources

Rapport du président en exercice au sommet de Lisbonne.
REF.S/82/96/Rev.1.

Document de Lisbonne 1996. Doc.S/1/96.

Un cadre pour la maîtrise des armements. FSC.DEC/9/96.

Développement du programme du forum pour la coopération en matière de sécurité. FSC.DEC/9/96.

Déclarations diverses du Président en exercice, le Conseiller fédéral Flavio Cotti.

2. Ouvrages

Eigenheer, Susanne etc. OSCE: structure et activités. Dans: La Suisse + le Monde. La revue des relations internationales de la Suisse. Berne, No 1/1996.

Ghebali, Victor-Yves. L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996. Vers une identité paneuropéenne de sécurité. Bruxelles, Bruylant, 1996.

Sonderegger, Christian etc. OSCE - la sécurité en Europe. Aarau, Sauerländer, 1996.