

Numéro 4/2010



Message du Président du Kazakhstan  
Noursoultan Nazarbaïev

Menaces transnationales

Document de Vienne 1999

Entretien avec le prochain Président en exercice  
Audronius Ažubalis



**Des Sommets de  
l'OSCE qui évoluent  
avec leur temps**

Le Magazine de l'OSCE, qui est également disponible en ligne, est publié sur papier en anglais et en russe par la Section de la presse et de l'information de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Les opinions exprimées dans les articles sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'OSCE et de ses États participants.

**Rédactrice en chef : Ursula Froese**  
**Maquettiste : Nona Reuter**  
**Impression : Ueberreuter Print GmbH**

Veillez envoyer vos commentaires et contributions à :  
osce.magazine@osce.org

Section de la presse et de l'information

Secrétariat de l'OSCE

Wallnerstrasse 6

A-1010 Vienne (Autriche)

Tél. : (+43-1) 514 36-6267

Télécopieur : (+43-1) 514 36-6105

### Présidence de l'OSCE en 2010 : Kazakhstan

#### Structures et institutions de l'OSCE

Conseil permanent (Vienne)

Forum pour la coopération en matière de sécurité  
(Vienne)

Secrétariat (Vienne)

Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias  
(Vienne)

Bureau des institutions démocratiques et des droits de  
l'homme (Varsovie)

Haut Commissaire pour les minorités nationales (La Haye)

Assemblée parlementaire de l'OSCE (Copenhague)

#### Opérations de terrain

##### Caucase du Sud

Bureau de l'OSCE à Bakou

Bureau de l'OSCE à Erevan

Représentant personnel du Président en exercice pour  
le conflit dont la Conférence de Minsk de l'OSCE est  
saisie

##### Asie centrale

Centre de l'OSCE à Achgabat

Centre de l'OSCE à Astana

Centre de l'OSCE à Bichkek

Bureau l'OSCE au Tadjikistan

Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ouzbékistan

##### Europe orientale

Bureau de l'OSCE à Minsk

Mission de l'OSCE en Moldavie

Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine

##### Europe du Sud-Est

Présence de l'OSCE en Albanie

Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine

Mission de l'OSCE au Kosovo

Mission de l'OSCE au Monténégro

Mission de l'OSCE en Serbie

Mission de contrôle de l'OSCE à Skopje chargée  
d'éviter le débordement du conflit

Bureau de l'OSCE à Zagreb



Organisation pour la sécurité  
et la coopération en Europe

PHOTO DE COUVERTURE : Le Palais de l'Indépendance à Astana, la capitale du  
Kazakhstan, où se tiendra le Sommet de l'OSCE, les 1er et 2 décembre 2010  
(Bekzat Kalkabay)

# Dans ce numéro

3 Message du Président du Kazakhstan Noursoultan  
Nazarbaïev

#### DES SOMMETS DE L'OSCE QUI ÉVOLUENT AVEC LEUR TEMPS

4 Helsinki 1975 : l'Acte final de Helsinki et l'Union soviétique  
**Andrei Zagorski**

6 Paris 1990 : à l'aube d'une nouvelle ère  
**Marc Perrin de Brichambaut**

8 Helsinki 1992 : les défis du changement  
**Alice Němcová**

10 Budapest 1994 : prendre la CSCE au sérieux  
**Colin Munro**

12 Lisbonne 1996 : fixer le cap d'un ordre équilibré pour la  
sécurité en Europe  
**Raimund Kunz**

14 Istanbul 1999 : établir des passerelles vers le vingt-et-unième  
siècle  
**Paul Fritch**

#### DOCUMENT DE VIENNE 1999

16 Un nouveau départ pour le *Document de Vienne*  
**Colonel Wolfgang Richter**

19 Un jour dans la vie : un inspecteur du Royaume-Uni en  
mission au Kazakhstan au titre du *Document de Vienne 1999*  
**Lieutenant-colonel Steve Richardson**

21 Entretien avec le prochain Président en exercice, Audronius  
Ažubalis : la Lituanie, un membre actif de la communauté  
européenne et internationale  
**Virginie Coulloudon**

25 Le potentiel économique de la migration de main-d'œuvre  
féminine  
**Amaia Sotes Linares-Rivas**

#### MENACES TRANSNATIONALES

27 L'OSCE face aux menaces transnationales

29 Interview avec Maria Grazia Giammarinaro : La traite reste un  
crime à faible risque  
**Frane Maroevic**

31 Une solution multilatérale au flux de drogues illicites  
**Sandeep Chawla**

#### ENGAGEMENT DE L'OSCE AVEC L'AFGHANISTAN

33 La durabilité est notre devise : formation de douaniers  
kirghizes et afghans à Bichkek  
**Edwige Presle-Weiss**

34 Un formateur douanier afghan à Bichkek  
**Mohammad Farhad Ahmadzai**

34 Projets et activités concernant l'Afghanistan

#### ANNIVERSAIRES

38 Quinze ans de présence de l'OSCE en Bosnie-herzégovine :  
vers une société pluriethnique exemplaire  
**Valerie Hopkins**

40 La première décennie du Bureau de l'OSCE à Bakou :  
répondre à des attentes croissantes  
**Rashad Huseynov**

42 Le Bureau de l'OSCE à Erevan : dix années sur la voie de la  
démocratie  
**Gohar Avagyan**



## Message du Président du Kazakhstan, Noursoultan Nazarbaïev, adressé aux participants au Sommet de l'OSCE, qui se tiendra à Astana les 1er et 2 décembre 2010

C'est un grand honneur pour le Kazakhstan d'accueillir les chefs d'État ou de gouvernement et leurs délégations les 1er et 2 décembre à Astana, sa capitale, pour le Sommet de l'OSCE de 2010. Après une longue ascension, nous avons enfin atteint le sommet.

Dès le début de sa Présidence de l'OSCE en janvier, le Kazakhstan était convaincu qu'il fallait organiser un sommet cette année, qui marque le trente-cinquième anniversaire de l'*Acte final de Helsinki* et le vingtième anniversaire de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*. Nous étions persuadés en effet qu'après une interruption de onze ans, il était grand temps que les dirigeants de l'OSCE se réunissent afin d'évaluer la situation dans l'espace de l'OSCE et d'élaborer une feuille de route pour les activités futures de l'Organisation.

Le monde a connu de véritables changements tectoniques depuis la dernière réunion des chefs d'État ou de gouvernement de l'OSCE à Istanbul en 1999. Le terrorisme international, les conflits armés, le changement climatique, la crise financière et d'autres menaces transnationales sont autant de défis auxquels les dirigeants de l'OSCE doivent trouver de toute urgence des réponses adéquates. Le Sommet d'Astana nous donne une occasion unique d'y parvenir.

L'examen des questions de sécurité, traditionnellement axé sur l'espace euro-atlantique, s'est déplacé vers l'Est et englobe désormais une perspective eurasiennne. Il est donc parfaitement

opportun que le Sommet de l'OSCE, à notre initiative, ait lieu dans une capitale de l'Asie centrale.

Nous attendons beaucoup de ce Sommet. Nous espérons qu'à Astana, les dirigeants de l'OSCE montreront qu'ils sont unis, prêts à respecter tous leurs engagements, conscients de la nécessité de renforcer l'Organisation et la confiance de ses États participants, et résolus à trouver des réponses adéquates aux défis et aux menaces auxquels nous sommes tous confrontés. C'est dans ce contexte que des discussions ont eu lieu au sein de l'OSCE au cours de ces dernières années, notamment dans le cadre du Processus de Corfou et des Conférences d'examen.

Il est temps de convertir l'énergie des mots en énergie des actions concrètes. À cet égard, les participants au Sommet d'Astana pourraient décider de commencer à créer une communauté de la sécurité unie et indivisible dans un espace allant de Vancouver à Vladivostok.

Une telle décision donnerait une formidable impulsion aux activités futures de notre organisation commune visant à poursuivre le renforcement de la sécurité et de la coopération. Le Sommet d'Astana assurerait ainsi, logiquement et naturellement, la continuité et le développement de l'esprit et de la lettre de l'*Acte final de Helsinki* compte tenu des nouvelles réalités géopolitiques, et permettrait à l'OSCE d'obtenir de nouveaux succès au vingt et unième siècle.

# Helsinki 1975 : l'Acte final de Helsinki et l'Union soviétique

Andreï Zagorski

L'Acte final de Helsinki, signé en 1975, de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a été perçu à Moscou comme le point culminant de la politique soviétique de détente et un chef-d'œuvre de diplomatie multilatérale.

Au niveau multilatéral, ce document était censé ratifier ce que Moscou s'efforçait également de consolider par des voies bilatérales, notamment avec les États-Unis d'Amérique, la France et la République fédérale d'Allemagne, à savoir un *statu quo* en Europe. Non seulement le *statu quo* territorial tel qu'il était exprimé dans le principe d'inviolabilité des frontières – objectif unique et majeur de la diplomatie soviétique à cette époque – mais aussi le *statu quo* social et politique, ou le maintien et la coexistence des blocs de l'Ouest et de l'Est représentant des principes différents de l'ordre politique et social.

À cet égard, la CSCE et le processus de Helsinki n'avaient pas pour but, du point de vue de l'Union soviétique, de contribuer au dépassement de l'ordre de Yalta, qui s'était traduit par la division de l'Europe et de l'Allemagne. Ils étaient au contraire censés légitimer et consolider cet ordre. Les hauts responsables de la diplomatie soviétique comparaient la CSCE de 1975 au Congrès de Vienne de 1815, et la considéraient à maints égards comme un substitut au traité de paix avec l'Allemagne, en instance depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Saluant les conclusions de la Conférence, le Bureau politique du Comité central du parti communiste de l'Union soviétique – organe central des décisions politiques – soulignait le 7 août 1975 que la CSCE avait collectivement entériné le *statu quo* résultant de la seconde guerre mondiale.

Néanmoins, pendant le marathon des négociations, c'est-à-dire depuis 1972 lorsque les consultations multilatérales relatives à l'ordre du jour et aux modalités de la Conférence ont commencé, jusqu'à la signature de l'Acte final de Helsinki en 1975, les dirigeants soviétiques se sont demandés s'ils étaient prêts à payer le prix du succès de cette initiative. Ils finirent par s'y résoudre et acceptèrent l'idée d'élargir les priorités de la CSCE afin d'y inclure le chapitre de la dimension humaine,



Une foule de journalistes prenant des photos à l'ouverture de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe tenue à Helsinki, le 3 juillet 1973. (CTK)

qui visait à faciliter les contacts entre les personnes et les échanges d'informations entre l'Est et l'Ouest et à adopter une série de mesures de confiance. Ils acceptèrent également d'inclure le respect des droits de l'homme et des libertés individuelles dans le Décalogue des principes de l'Acte final régissant les relations entre les États.

S'exprimant à Helsinki le 31 juillet 1975, le dirigeant soviétique Leonid Brejnev reconnut que l'Acte final était fondé sur un compromis, raisonnable de son point de vue, mais qu'il faisait également l'objet d'évaluations différentes, voire divergentes, au sein de la direction de l'Union soviétique, en particulier les dispositions concernant la dimension humaine. Il exposa clairement les limites de ce compromis pour l'Union soviétique : « [...] personne ne doit, sur la base de telle ou telle considération de politique extérieure, tenter de dicter à d'autres peuples la façon dont ils doivent régler leurs propres affaires intérieures. Le peuple de chaque État, et lui seul, est souverain pour régler ses affaires intérieures et décréter ses propres lois nationales. »

Fidèle à cette logique, l'Union soviétique a régulièrement rappelé l'importance qu'elle accordait, de manière sélective, à certains principes de l'Acte final : l'inviolabilité des frontières, l'égalité souveraine des États – qui exigeait également le respect du droit de chaque État participant de « déterminer ses lois et réglementations » – et la non-intervention dans les affaires intérieures. Parallèlement, elle s'est efforcée d'exploiter les nombreuses restrictions du texte de l'Acte final pour justifier une application plutôt symbolique des dispositions relatives au respect des droits de l'homme et à l'amélioration des contacts directs et des échanges d'informations entre les frontières. Chaque initiative tendant vers ces objectifs était généralement présentée par Moscou comme un geste de bonne volonté et non comme une application trop longtemps différée de ses engagements respectifs envers la CSCE.

Deux arguments ont été avancés pour appuyer l'interprétation soviétique des dispositions relatives à la dimension humaine de l'Acte final. Premièrement, l'Acte final ne contient pas de normes directement ou automatiquement applicables liées aux contacts entre les personnes ou aux échanges d'information. Ce dernier point était censé être inclus dans de futurs accords bilatéraux ou multilatéraux entre les États participants, sur une base « mutuellement acceptable ». Deuxièmement, le préambule au sous-chapitre concernant les contacts entre les personnes conditionnait tout progrès dans ce domaine à la poursuite de la détente.

L'Union soviétique, ou plutôt sa hiérarchie militaire, n'était pas non plus favorable aux

mesures de sécurité et de confiance (CSBM) militaires convenues dans l'Acte final. Elle souligna constamment leur caractère facultatif, jusqu'à l'adoption de la série de mesures de sécurité et de confiance politiquement contraignantes lors de la Conférence qui s'est tenue à Stockholm en 1986.

Pendant près de quinze ans après la signature de l'Acte final de Helsinki, l'Union soviétique a mené une politique assez restrictive en ce qui concerne l'application des engagements envers la CSCE, jugés trop libéraux pour les sociétés communistes. Et pendant près de quinze ans, les débats qui ont eu lieu dans les réunions de suivi de la CSCE ont été marqués par des controverses constantes concernant l'application des principes et d'autres engagements inscrits dans l'Acte final. Étape par étape, ces débats ont précisé et élargi les contours du compromis de 1975. Le processus de Helsinki a maintes fois couru le risque d'être interrompu pendant cette période de négociations, d'autant qu'il n'était pas correctement institutionnalisé.

C'est l'effondrement du communisme en Europe en 1990, suivi de la dislocation de l'Union soviétique, qui a mis fin provisoirement à ce débat et qui a préparé l'émergence d'une communauté de valeurs fondées sur l'engagement explicite des États participants à respecter la démocratie pluraliste, l'État de droit et les droits de l'homme.

À ce jour, cependant, l'application complète de tous les engagements et dispositions de l'Acte final de Helsinki et des engagements ultérieurs adoptés dans le cadre de la CSCE et de l'OSCE n'est pas encore terminée. Le dialogue sur la sécurité en Europe qui s'est instauré suite à la proposition soumise en 2008 par le Président russe Dmitri Medvedev montre à ce propos que le débat sur la question de savoir à quoi pourrait et devrait ressembler le *statu quo* final en Europe est toujours en cours. Pour autant, la nature fondatrice et la valeur fondamentale de l'Acte final de Helsinki n'ont pas changé au cours des vingt dernières années, souvent agitées, qui viennent de s'écouler en Europe. Bien que son utilité ait souvent été contestée et contrairement aux attentes des dirigeants soviétiques il y a trente-cinq ans, cet instrument bien servi à gérer un *modus vivendi* et non à ratifier le *statu quo* en Europe.

Andrei Zagorski est professeur à l'Institut d'État des relations internationales (Moscou). Il a conseillé un certain nombre de délégations soviétiques auprès de la CSCE entre 1987 et 1991. Il est l'auteur d'une monographie russe importante sur l'histoire de la CSCE intitulée : *The Helsinki Process*. Cet ouvrage a été imprimé en 2005 à Moscou par les éditions Human Rights Publishers.

# Paris 1990 : à l'aube d'une nouvelle ère

Marc Perrin de  
Brichambaut

**E**urope 1990. Les vents du changement ont soufflé sur le continent à une vitesse que personne n'aurait pu prévoir. En quelques mois, aussi courts que tumultueux, le mur de Berlin est tombé, le rideau de fer s'est déchiré et l'un après l'autre, les régimes communistes se sont effondrés. Les républiques soviétiques exigent leur indépendance. La réunification allemande est imminente.

Au milieu de ces événements historiques et dramatiques, le président français François Mitterrand décida d'inviter les dirigeants de la CSCE à Paris. L'ordre du jour était clair : les chefs d'État ou de gouvernement devaient faire une pause, évaluer la situation et définir leurs relations dans un environnement qui avait changé quasiment du jour au lendemain et qui était encore instable.

Le rythme des changements était tel qu'il était difficile de préparer le Sommet. Mais la décision même de convoquer un Sommet aida les capitales à se focaliser, par exemple, sur le règlement de la question allemande et la conclusion du *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*.

Avec le recul, l'examen des allocutions prononcées lors du Sommet et de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, qui a fait date, montre clairement qu'à ce moment-là, les participants étaient conscients que l'Europe achevait une phase de son histoire, marquée par la confrontation et la division, et qu'elle entrait dans une nouvelle ère d'espoir et d'unité. Il s'agissait d'une sorte de conférence de la paix mettant fin à la guerre froide.

Tous les géants de cette époque se sont rendus au Sommet, qui s'est tenu à Paris du 19 au 21 novembre, notamment George W. Bush, Mikhaïl Gorbatchev, Helmut Kohl, Margaret Thatcher et Vaclav Havel. François Mitterrand, en tant qu'hôte, déclara courtoisement que le Sommet de Paris ne ressemblait pas aux conférences pour la paix précédentes car il n'y avait ni vainqueurs ni vaincus. Il fit également remarquer que si les conférences pour la paix précédentes avaient eu pour



Le Président français François Mitterrand (au centre, à gauche) et le Ministre des affaires étrangères des Pays-Bas Hans van den Broek (au centre, à droite) tenant dans leurs mains la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* au Sommet de l'OSCE de 1990, à Paris. (Archives de l'OSCE)

but d'ajuster l'équilibre des pouvoirs, la CSCE, quant à elle, serait fondée sur la solidarité des valeurs. La *Charte de Paris* joue un rôle central à cet égard puisque l'OSCE y est définie autant comme une communauté de valeurs qu'une communauté de sécurité.

Les références répétées aux droits de l'homme, à la démocratie et à la liberté économique montrent à quel point une vision commune du monde était devenue prépondérante. Le plus remarquable, rétrospectivement, est de constater que Mikhaïl Gorbatchev était l'un des défenseurs le plus déterminés de ce nouvel ordre mondial. Dans son allocution, il souligna l'évolution rapide de l'Union soviétique, qui passait du totalitarisme à un système caractérisé par la liberté, le pluralisme et la démocratie, d'un monopole économique dominé par l'État à une économie de marché, et d'un centralisme à un système vraiment fédéral. Les changements spectaculaires qu'il a introduits en URSS et facilité dans les pays d'Europe de l'Est ont permis de modifier radicalement la nature des relations entre les États de la CSCE et de leurs interactions.

La *Charte de Paris*, et l'esprit du temps, ont également contribué à mieux faire connaître la CSCE et ses principes auprès du public. L'*Acte final de Helsinki* avait inspiré des groupes comme Charter 77 en Tchécoslovaquie et KOR en Pologne, ainsi que des dissidents en Union soviétique. Il est donc tout à fait approprié que la *Charte de Paris* reconnaisse « le courage des hommes et des femmes, la puissance de la volonté des peuples et la force des idées de l'*Acte final de Helsinki* ».

La *Charte de Paris* a été conçue comme un modèle pour une nouvelle Europe. Elle met à jour les trois « paniers » de l'*Acte final de Helsinki* en tenant compte des nouvelles possibilités existant à ce moment unique de l'histoire pour accomplir des progrès rapides en matière de contrôle des armements, de coopération économique, de droits de l'homme et de libertés fondamentales. Elle présente par ailleurs une vision d'un espace euro-atlantique et eurasiatique indivisible de trente-quatre (à l'époque) pays, sans lignes de démarcation et libres d'établir des relations fondées sur le respect et la coopération.

Les événements de 1989-1990 justifiaient la CSCE et démontraient son importance et son rôle unique dans le renforcement de la sécurité par la coopération. Comme l'a déclaré le Président Mitterrand « la CSCE est restée le seul endroit où, pendant les années de la guerre froide, a pu se nouer et se poursuivre le dialogue entre tous. »

Mais, parallèlement, un sentiment de retenue prévalait car, malgré l'énormité des

changements, de nombreux défis restaient à relever. C'est pourquoi, au lieu de dissoudre la CSCE, les participants au Sommet de Paris décidèrent d'institutionnaliser son processus. Des organes consultatifs réguliers ont donc été établis, comme le Comité des hauts fonctionnaires (le prédécesseur du Conseil permanent actuel). Il a été convenu qu'un Secrétariat serait ouvert à Prague, qu'un Centre de prévention des conflits serait établi à Vienne et qu'un Bureau pour des élections libres (désormais BIDDH) serait créé à Varsovie. Les participants ont également décidé d'établir une Assemblée parlementaire. Il a ensuite été convenu que des réunions d'experts se tiendraient concernant les institutions démocratiques et les minorités nationales. Ces décisions ont renforcé la CSCE et lui ont permis d'aider les États lors de leur transition vers la démocratie, par exemple en observant les élections et en prévenant les conflits.

Le vingtième anniversaire du Sommet de Paris est important à double titre : il marque un tournant dans la sécurité européenne et il est un motif d'inspiration pour le Sommet d'Astana. Nous devrions nous efforcer de retrouver le souffle de cette époque euphorique, de concrétiser la vision d'une communauté de l'OSCE en paix avec elle-même et d'affronter l'avenir avec espoir et détermination. En s'inspirant de nos prédécesseurs, nous devrions également considérer les Sommets de l'OSCE comme une occasion unique pour fixer un cap stratégique à la région euro-atlantique et eurasiatique et ne pas nous contenter d'améliorer le fonctionnement interne de l'Organisation.

Au regard de l'histoire, le Sommet de Paris est considéré comme la conférence pour la paix de la guerre froide. Il serait admirable que des historiens puissent rétrospectivement considérer le Sommet d'Astana comme la fin de la période postérieure à la guerre froide et comme le début d'une coopération authentique de Vancouver à Vladivostok. Saisissons donc cette occasion unique pour élaborer un véritable sens de la communauté en Europe afin de faire face aux menaces communes, de débloquer les opportunités communes et de renforcer les valeurs communes. Espérons que nous saurons écrire un nouveau chapitre de l'histoire européenne.

Marc Perrin de Brichambaut est Secrétaire général de l'OSCE. Il a participé au Sommet de Paris en tant que membre de la délégation française et en qualité de conseiller auprès du Ministère de la défense française.

# Helsinki 1992 : les défis du changement

Alice Němcová

Le document final adopté au Sommet de la CSCE en 1992, également intitulé « Helsinki II », porte un titre – *Les défis du changement* – parfaitement adapté aux circonstances. Un titre à la mode, dénué d'optimisme, qui reflète précisément le contexte socio-politique de l'époque. Le sentiment d'euphorie qui régnait en Europe au seuil des années 90 avait rapidement gagné les cercles politiques. De nouvelles constitutions devaient être élaborées et de nouveaux gouvernements formés. De nombreux États qui étaient récemment devenus indépendants s'efforçaient de devenir membres de la CSCE pour sa reconnaissance coopérative, non restrictive et rapide. Entre-temps, la CSCE endossait tout juste ses nouveaux « habits » institutionnels et luttait pour suivre le rythme des conflits potentiels créés par les transformations qui balayaient le continent.

La Déclaration du Sommet, intitulée « Les promesses et les incertitudes du changement » saisit l'esprit d'exaltation de ces années ainsi que la difficulté de prévoir ce que le futur pourrait réserver : « Nous avons vu la fin de la guerre froide, l'effondrement des régimes totalitaires et la faillite de l'idéologie sur laquelle ils étaient fondés. Tous nos pays tiennent désormais la démocratie pour le fondement de leur vie politique, sociale et économique. [...] Pourtant, l'héritage du passé continue de peser lourdement. Nous avons devant nous de nouveaux défis et de nouvelles possibilités, mais aussi de graves difficultés et des déceptions. »

Comme il est indiqué dans un autre paragraphe : « Les aspirations des peuples à déterminer librement leur statut politique national et international ont conduit à une expansion de la démocratie et se sont récemment concrétisées avec l'émergence de nouveaux États souverains. La pleine participation de ces États donne une nouvelle dimension à la CSCE. » Cette dimension géopolitique est devenue évidente lorsque le nombre de membres autour de la table des négociations a été augmenté de 28 (deux fois 14) au printemps de 1992. L'Albanie a été la première à rejoindre les 35 premiers États membres de la CSCE, à l'occasion du Conseil ministériel qui s'est tenu à Berlin en juin 1991. L'admission de la Lettonie, de l'Estonie et de la Lituanie a eu lieu lors de la première réunion supplémentaire du Conseil ministériel qui s'est tenue à Moscou juste avant la troisième Conférence sur la dimension humaine en septembre 1991. Au cours du deuxième



Le Président ukrainien, Leonid Kravchouk, tourne les pages du document final du Sommet de l'OSCE de 1992 tenu à Helsinki, Les défis du changement. (Lehtikuva)



Conseil ministériel qui s'est tenu à la fin de janvier 1992 à Prague, dix pays sont devenus des participants à part entière : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Moldavie, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ukraine et l'Ouzbékistan.

Puis, le 24 mars 1992, alors que la quatrième réunion de suivi était sur le point de commencer, une réunion supplémentaire du Conseil ministériel a été convoquée pour accepter la demande d'admission de la Croatie, de la Slovénie et de la Géorgie. La Bosnie-Herzégovine a été admise à la CSCE le 30 avril 1992 sur la base d'une décision du Comité des hauts fonctionnaires, qui s'est réuni parallèlement à la Réunion de suivi. Une semaine après cette admission, le Mécanisme d'urgence était déclenché et une réunion convoquée en marge des réunions prévues pour examiner la participation de l'Armée populaire yougoslave aux affrontements ayant lieu en Bosnie-Herzégovine et en Croatie. Enfin, un jour avant le Sommet, le 8 juillet 1992, les États participants ont atteint un « consensus moins un » et suspendu la participation de la Yougoslavie (Serbie et Monténégro) au processus de négociations jusqu'à nouvel ordre.

Telle était la toile de fond de la Réunion de suivi qui s'est déroulée en 1992 à Helsinki. Il s'agissait d'une période très agitée et mouvementée pour l'Europe et pour toutes les délégations nationales qui se sont rendues à Helsinki pour préparer le Sommet. Les espérances étaient grandes, l'ordre du jour exigeant. Les réunions avaient lieu vingt-quatre heures sur vingt-quatre, laissant peu de temps pour examiner la situation générale en Yougoslavie ou les rapports d'étude des premières missions de rapporteur, dépêchées avec l'accord des États participants dans les Balkans, le Caucase et l'Asie centrale. Contrairement aux trois Réunions de suivi précédentes, qui avaient duré chacune plusieurs années, les participants réunis à Helsinki devaient en très peu de temps élaborer un document pouvant être adopté au Sommet le 9 juillet 1992.

Cet examen de grande ampleur a permis d'ajuster plus finement les mécanismes institutionnels de la CSCE tels qu'ils avaient été conçus et assemblés à Paris en 1990 et de concevoir avec soin une toute nouvelle institution pour traiter les causes profondes des conflits ethniques existants et potentiels : le Bureau du Haut Commissaire pour les minorités nationales. En outre, de nouveaux engagements, plus spécifiques, concernant chacune des trois dimensions ont été formulés. S'agissant de la dimension politico-militaire, les fonctions du Forum pour la coopération en matière de sécurité ont été renforcées et de nouvelles tâches ont été confiées au Centre de prévention des conflits concernant l'alerte rapide et le déploiement des missions opérationnelles sur le terrain. Pour ce qui est de la dimension environnementale et économique, la portée et le mandat d'un Forum économique ont été définis. Concernant la dimension humaine, le Bureau des élections libres a été rebaptisé Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, une dénomination impliquant un champ d'action plus large. Depuis 1992, le Bureau est chargé d'organiser les Réunions annuelles sur la mise

en œuvre de la dimension humaine à Varsovie ainsi que des séminaires périodiques.

La Réunion de suivi d'Helsinki n'a pas produit de document de synthèse ou de rapport mais le fruit de ses efforts figure dans *Les Défis du changement*. Outre la déclaration politique du Sommet d'Helsinki et toutes les améliorations prévues énumérées ci-dessus, les chefs d'État ou de gouvernement ont approuvé la révision des relations de la CSCE avec les organisations internationales et les États non participants, rendu hommage au rôle des ONG, et adopté une série de lignes directrices visant à fournir un appui coordonné à l'intégration des États participants récemment admis dans le processus de la CSCE.

Le Sommet de 1992 est souvent éclipsé par l'éclat des Sommets de Paris et de Budapest mais il faut garder à l'esprit que ce Sommet a été déterminant et vital pour le succès politique des événements précédents et suivants. *Les défis du changement* ont confirmé et peaufiné les conséquences des nombreuses décisions importantes adoptées à Paris, et de nombreuses questions soulevées pendant la Réunion de suivi de 1992 sont devenues des décisions stratégiques adoptées par la suite lors des Conseils ministériels de Stockholm en 1992 (établissement du poste de Secrétaire général) et de Rome en 1993 (renforcement des capacités de la CSCE en matière de prévention des conflits et de gestion de crises, ainsi que les réajustements ultérieurs des structures et des opérations de la CSCE).

Les chefs d'État ou de gouvernement de la CSCE sont retournés à l'endroit même où le processus de Helsinki avait vu le jour afin d'adopter un document que leurs experts désignés ont élaboré malgré des contraintes de temps extrêmes et une pression politique intense. La décision concernant la suspension de la Yougoslavie, fondée sur un « consensus moins un », peut être interprétée comme une réponse réfléchie à un défi impossible à relever. En revanche, on voit aisément à quel point *Les défis du changement* ont préparé la Conférence à éviter d'autres tempêtes et d'autres bouleversements jusqu'à sa transformation finale en une Organisation, deux ans plus tard à Budapest.

Alice Němcová est Assistante principale, Documentation et Information, au Bureau du Secrétariat de l'OSCE à Prague.

# Budapest 1994 : prendre la CSCE au sérieux

Colin Munro

Sur le point de participer au premier Sommet de l'OSCE depuis onze ans, les chefs d'État ou de gouvernement ne considéraient pas Budapest comme une priorité. Qui se rappellera la déclaration de 1994 selon laquelle la CSCE devrait « jouer un rôle clé pour faire face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle » ? En fait, affirmer que la CSCE était d'une importance fondamentale, capitale, dans l'architecture de sécurité de l'Europe et un « instrument de premier recours » pour la prévention des conflits sonnait creux à l'époque. Avant le Sommet, les Serbes avaient en effet lancé une offensive contre l'enclave musulmane de Bihac, située au nord-ouest de la Bosnie et « zone protégée » par les Nations Unies. Amer, le Président Alija Izetbegović refusait d'adopter tout texte d'accord qui ne condamnerait pas l'agression des Serbes. La déclaration que le Chancelier allemand Helmut Kohl et le Président hongrois Arpad Goencz ont rédigé sur le conflit ne fait pas partie des archives officielles.

Bill Clinton (États-Unis d'Amérique), Helmut Kohl, John Major (Royaume-Uni) et François Mitterrand (France) étaient préoccupés par les relations avec la Russie et les divisions de l'OTAN et sur la manière de mettre un terme au conflit en Bosnie-Herzégovine. Le Sommet de l'OTAN en janvier 1994 avait confirmé que l'Alliance était ouverte à de nouveaux membres. L'élargissement devait « atteindre les États démocratiques à l'est de l'OTAN », sans néanmoins inclure la Russie. Les Russes pouvaient constater que la vision qu'ils avaient défendue de transformer la CSCE en organisation internationale à part entière située au sommet de la hiérarchie des organisations régionales de sécurité, douée d'une personnalité propre et de son propre conseil de sécurité composé des États-Unis, de la Russie et de l'Union européenne, ne se concrétiserait pas. À Budapest, Boris Eltsine parla d'une « paix froide ». Mais la Russie était faible sur le plan économique et son président était fermement résolu à coopérer avec les partenaires occidentaux. En 1994, les dernières troupes russes se retirèrent d'Allemagne et des États baltes. Eltsine décida de retirer la 14<sup>e</sup> armée de Moldavie. Les ministres des affaires étrangères russe et britannique rédigèrent un article conjoint sur la sécurité européenne, publié dans le *Financial Times* et *Izvestia*.

Malgré un contexte moins favorable, les décisions adoptées au Sommet de Budapest ont été en fait fructueuses et méritent d'être mieux connues, notamment cinq d'entre elles :

- l'adoption du *Code de conduite relatif aux aspects politico-militaires de la sécurité*, qui est le *locus classicus* sur le contrôle démocratique des forces armées, sans lequel la démocratie libérale et l'État de droit ne peuvent pas prévaloir ;



Le Président de la Fédération de Russie, Boris Eltsine (à gauche), et le Président des États-Unis d'Amérique, Bill Clinton (à droite), au Sommet de l'OSCE de 1994, tenu à Budapest. (Archives de l'OSCE)

- l'accord visant à renforcer le rôle du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) dans l'observation des élections. La méthodologie du BIDDH est désormais une norme absolue pour cet élément crucial du processus démocratique ;
- l'accord appuyant l'initiative de l'UE, proposée par la France, concernant l'établissement d'un Pacte de stabilité fondé sur les principes de l'OSCE des relations de bon voisinage (et de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* du Conseil de l'Europe) ;
- la décision qui a pris effet le 1er janvier 1995 d'établir l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Cette décision comprenait une disposition stipulant que les principales réunions auraient lieu non pas au début mais à la fin de chaque année de Présidence. En conséquence, la Hongrie accueillit non seulement un sommet avant l'année de sa Présidence mais aussi une réunion des ministres des affaires étrangères en décembre 1995. À cette époque, l'OSCE avait établi une présence en Tchétchénie, où des troupes régulières russes avaient été déployées le 10 décembre 1994. Son rôle avait par ailleurs été nettement accru en ce qui concerne la promotion de la démocratie et des droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine et plus largement dans la région des Balkans. Elle était donc peut-être, en définitive, un « instrument de premier recours » pour la prévention des conflits ;
- l'accord sur la nécessité d'engager une réflexion au sein de l'OSCE sur un modèle de sécurité européen pour le vingt et unième siècle. Cette initiative conduira, après cinq ans de nouvelles discussions, y compris celles ayant eu lieu lors du Sommet de Lisbonne en 1996, à la signature de la *Charte de sécurité européenne* et d'un accord d'adaptation du *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*, adopté au Sommet d'Istanbul en 1999. La tradition de Budapest inspire les discussions du Processus de Corfou sur l'avenir de la sécurité européenne, entamées sous la Présidence grecque en 2009.

Budapest était un événement théâtral. Eltsine et Clinton étaient accompagnés par d'innombrables collaborateurs et des gardes du corps dissuasifs. Mitterrand, malade, énigmatique, prononça néanmoins une allocution magistrale empreinte de sympathie et de compréhension pour les pays qui aspiraient à rejoindre l'OTAN et pour la Russie, qui se sentait menacée par les perspectives de l'élargissement. Kohl exprima rageusement sa consternation à l'encontre de l'OSCE, qui avait tant fait pour mettre fin à la guerre froide et unifier l'Europe, et surtout l'Allemagne, et qui n'avait pas pu interrompre le carnage en Bosnie.

Le désarmement nucléaire ne doit pas, non plus, être oublié. Le 5 décembre 1994, l'Ukraine adhéra au Traité de non-prolifération. Budapest fut l'occasion pour Clinton, Major, et Eltsine de donner à l'Ukraine des garanties de sécurité concertant son intégrité territoriale. Ce thème sera-t-il d'actualité à l'avenir ? La question du Haut-Karabakh, reste malheureusement d'actualité. La décision de Budapest relative à l'intensification de l'action concernant le conflit dans le Haut-Karabakh envisageait de déployer une force de maintien de la paix de l'OSCE. La planification du déploiement d'une telle force continue d'être à l'ordre du jour de l'OSCE, tout comme ce conflit qui se prolonge.

Avant la signature de l'*Acte final de Helsinki* en 1975, Henry Kissinger avait dit à ses collaborateurs que « si quelqu'un dans cette pièce peut me convaincre que l'on se souviendra d'un seul mot de ce document dans deux semaines, je le prendrai au sérieux ». À Budapest, les chefs d'État ou de gouvernement ont vraiment pris la CSCE au sérieux. Mais il était déjà évident que, compte tenu de la dynamique des processus d'élargissement de l'UE et de l'OTAN, sa place future dans l'architecture de sécurité européenne serait incertaine. L'extension des missions dans les Balkans après Dayton lui a donné un nouveau départ et une raison d'être. Par la suite, les États-Unis d'Amérique se sont efforcés de la transformer en organisation de pointe dans la lutte antisémite, un thème qui n'était pas non plus à l'ordre du jour de Budapest.

La décision de Budapest de changer le nom de la CSCE en OSCE était le fruit d'un compromis, entre les États-Unis d'Amérique, qui à cette époque ne pouvait pas imaginer que son Sénat ratifierait un traité, quel qu'il soit, et la Russie, qui voulait qu'un traité fondé sur l'OSCE remplace et l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Cette décision a parfaitement subi l'épreuve du temps, d'une manière d'ailleurs surprenante.

Je doute qu'un chef d'État ou de gouvernement présent à Budapest aurait pris au sérieux la proposition de leur collègue, le Président du Kazakhstan, d'organiser un Sommet à Astana en 2010, à l'occasion du vingtième anniversaire de la Charte de Paris. Il est à vrai dire encourageant qu'un État qui n'existait pas il y a vingt ans ait réussi à faire revivre les sommets de l'OSCE.

Colin Munro est un consultant indépendant spécialisé dans les relations internationales et ancien Représentant permanent du Royaume-Uni auprès de l'OSCE. Il a participé au Sommet de Budapest en tant que Directeur du Bureau de l'OSCE au Ministère des affaires étrangères britannique.

# Lisbonne 1996 : fixer le cap d'un ordre équilibré pour la sécurité en Europe

Raimund Kunz

**A** première vue, Lisbonne était un sommet somme toute « léger ». Les participants les plus importants manquaient à l'appel et l'absence du Président Boris Eltsine, malade, signifiait que Bill Clinton, Président des États-Unis, ne serait pas présent. Le bref temps de préparation et la décision de ne pas prendre en compte les conclusions de la Conférence d'examen avaient abouti à un Document du Sommet plus court, plus concis et d'une substance comparativement moindre.

Néanmoins, l'OSCE avait été confortée par ses succès en Bosnie-Herzégovine – où elle avait dépêché à l'époque sa plus large mission – et en Tchétchénie – où le Chef de la Mission, M. Tim Guldemann, avait joué le rôle de médiateur lors d'une réunion entre Eltsine et Zelimkhan Iandarbiev, président tchétchène alors en exercice. Les prestations des participants au Sommet, réunis dans un Lisbonne chaud et ensoleillé, montrèrent que l'Organisation pouvait mettre sur pied, même dans un contexte difficile, un Sommet débouchant sur des résultats modestes mais utiles, d'autant qu'il s'agissait de surmonter des vues diamétralement opposées sur l'avenir d'un ordre de la sécurité européen.

Resituons le contexte politique. Quelques jours après Lisbonne, le Conseil de l'OTAN devait arrêter sa décision quant à la tenue d'un Sommet à Madrid en juillet 1997, qui mettrait fin au premier cycle d'élargissement de l'OTAN aux pays de l'Europe centrale et orientale. L'année 1996 fut le théâtre de négociations en vue d'obtenir un accord entre la Fédération de Russie et l'OTAN. Jusqu'à Lisbonne, la Russie avait posé comme condition qu'un accord devait précéder la décision d'un élargissement de l'OTAN. De son côté, l'OTAN voulait établir un partenariat pour la sécurité parallèlement à l'ouverture de l'Alliance. Ce désaccord était sans doute la question la plus importante précédant le Sommet de Lisbonne.

Deux autres problèmes sont à l'origine des confrontations qui eurent lieu entre la Russie et les pays occidentaux à Lisbonne. L'un concernait la situation en Biélorussie, où le Président Alexandre Loukachenko avait *de facto* abrogé la séparation démocratique des pouvoirs, l'autre était en rapport avec la vague de manifestations qui se déroulaient à Belgrade contre le Président Slobodan



Le Premier Ministre britannique John Major tend la main au Chancelier allemand Helmut Kohl, derrière le Premier Ministre portugais Antonio Guterres, sous le regard du Président géorgien Edouard Shevardnadze (à droite), du Président finlandais Ahtisaari Martti (au centre) du Président estonien Lennart Meri (deuxième en partant de la gauche) et du Ministre des affaires étrangères de la Suisse (à gauche). Sommet de l'OSCE de Lisbonne, le 2 décembre 1996. (Reuters)

Milosevic, accusé d'avoir manipulé les élections locales en Serbie. Les pays occidentaux, soucieux de créer un climat favorable à Lisbonne à la veille des décisions qu'allait prendre l'OTAN, acceptèrent des compromis très édulcorés sur ces questions.

### **RÉSULTATS LES PLUS IMPORTANTS : LE DÉBUT D'UNE CHARTE DE SÉCURITÉ ET L'ADAPTATION DU TRAITÉ SUR LES FORCES ARMÉES CONVENTIONNELLES EN EUROPE**

Au Sommet de Budapest, la Russie avait réagi à la décision adoptée par l'OTAN en 1994 de s'élargir vers l'Est en soumettant une proposition d'élaboration d'un modèle de sécurité pour le vingt et unième siècle. Les discussions avaient pris ensuite une tournure à la fois concrète et polémique lorsque la Russie, dans son mémorandum de mars 1996, soumit un certain nombre de propositions très ambitieuses visant à donner un rôle de premier plan à l'OSCE. Une des propositions restées à l'ordre du jour concernait l'adoption d'une Charte de sécurité européenne, un document appelé à jouer un rôle fondamental analogue à celui de l'*Acte final de Helsinki*.

Les États baltes et scandinaves ainsi que certains pays d'Europe orientale craignaient que la Charte ait été conçue pour donner à la Russie voix au chapitre dans les affaires européennes. Les États-Unis et le Royaume-Uni n'abandonnèrent jamais leur position négative. En revanche, le Président français Jacques Chirac, lors d'une réunion avec Eltsine en avril 1996, se prononça en faveur d'un ordre paneuropéen pour la paix fondé sur un traité et reposant sur l'OSCE. L'Allemagne était également en faveur de la Charte. Suite à des négociations subtiles, l'énoncé suivant fut retenu dans la Déclaration de Lisbonne : « Sur la base de ces travaux, demeurant fidèles à l'*Acte final de Helsinki* et rappelant la *Charte de Paris*, nous envisagerons d'élaborer une Charte sur la sécurité européenne qui réponde aux besoins de nos peuples au cours du siècle à venir. »

La deuxième question importante abordée au Sommet était de savoir si les États parties au *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe* pourraient s'entendre sur un mandat de négociation pour l'adaptation de ce traité. Le problème principal pour la Russie était d'exclure à l'avance tout transfert de forces alliées vers le territoire des futurs membres de l'OTAN tandis que les forces alliées ne voulaient pas priver les nouveaux membres d'une participation pleine et entière aux garanties de l'alliance. L'accord sur la portée et les modalités des négociations d'adaptation finirent par aboutir lorsque tous les États parties au traité s'engagèrent à faire preuve de retenue concernant tout changement visant la taille ou le déploiement de leurs forces après l'extension de l'OTAN, tant que les négociations d'adaptation au *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe* se poursuivaient.

Lors du Conseil de coopération nord-atlantique qui eut lieu à Bruxelles après le Sommet de Lisbonne, Evgueni Primakov, Premier ministre de la Fédération de Russie, expliqua la décision de son pays d'entamer des

négociations sur la formalisation de ses relations avec l'OTAN. Il fit remarquer à cette occasion que le Sommet de Lisbonne avait été un succès, et se réjouit que l'accord sur les négociations d'adaptation du *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe* ait été signé et que l'OSCE ait été considérée à Lisbonne comme une « organisation essentielle ».

Lisbonne a donc été le catalyseur des décisions de sécurité qui furent adoptées au cours des années suivantes en vue de fournir la base d'un ordre de la sécurité n'excluant personne dans la région de l'OSCE.

### **AUTRES DÉCISIONS**

Le Sommet a adopté, entre autres décisions, une initiative concernant la nomination d'un représentant de l'OSCE pour la liberté des médias. Les États participants se sont engagés à fournir toutes les ressources, financières et humaines, nécessaires pour que la mission en Bosnie-Herzégovine puisse remplir son mandat, qui avait déjà été prolongé par le Conseil permanent. Lorsque l'adoption de la Déclaration du Sommet fut remise en cause par un désaccord entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan concernant l'inclusion d'un passage du Groupe de Minsk sur le Haut-Karabakh, Flavio Cotti, Président en exercice, trouva un moyen innovant et courageux d'éviter l'affrontement en annexant sa déclaration, qui contenait le passage contesté.

Après la chute des régimes soviétique et yougoslave, l'OSCE a rempli deux fonctions principales : en tant qu'enceinte globale, elle a contribué à aider l'Europe à passer de la confrontation à la coopération ; dotée d'un large éventail d'instruments flexibles de gestion des conflits, elle a pu prendre des mesures rapides et adéquates lorsque des conflits ont éclaté. La nomination, pour la première fois, d'un Représentant personnel du Président en exercice en la personne de Felipe Gonzalez, qui a accompli avec succès une mission à Belgrade moins de trois semaines après Lisbonne, a été un exemple supplémentaire à cet égard.

Comme l'a montré le Sommet de Lisbonne, le potentiel de l'OSCE et de ses Sommets peut être aussi pertinent pour son rôle dans la sécurité que pour les actions qu'elle entreprend. Il pourrait être sage de conserver cette spécificité à l'esprit concernant l'avenir.

Raimund Kunz a été Directeur de l'Unité de coordination de la Président en exercice suisse en 1996. Il est actuellement ambassadeur de Suisse en Turquie.

# Istanbul 1999 : établir des passerelles vers le vingt et unième siècle

Paul Fritch

**S**i l'on jette un regard rétrospectif sur le dernier Sommet de l'OSCE, qui s'est tenu à Istanbul il y a onze ans, il est tentant de penser qu'un tel événement est une survivance d'une époque disparue, celle où les États participants faisaient preuve d'un sens de l'objectif commun plus fort et d'une volonté plus résolue de parvenir à un compromis sur des questions importantes. Après tout, les chefs d'État ou de gouvernement présents à Istanbul ont non seulement adopté une Déclaration du Sommet complète englobant virtuellement toutes les questions figurant à l'ordre du jour de l'OSCE, mais ils ont aussi adopté une série d'accords qui ont fait date, parmi lesquels la *Charte de sécurité européenne*, qui présentait les défis communs à l'espace de l'OSCE et une série ambitieuse d'approches et d'instruments communs élaborés pour relever ces défis ; la *Plateforme pour la sécurité coopérative*, qui visait à faire de l'OSCE un pôle central du réseau européen d'institutions de sécurité interdépendantes ; le *Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe*, récemment adapté, qui s'efforçait d'établir un fondement fiable, juridiquement contraignant, de la transparence et de la prévisibilité militaires de l'Atlantique à l'Oural ; et le *Document de Vienne 1999*, qui mettait à jour et renforçait les mesures de sécurité et de confiance les plus ouvertes du continent.

Par ailleurs, l'impact d'Istanbul fut ressenti bien au-delà des accords qui firent la une des journaux. L'accord concernant l'adaptation du Traité sur les forces conventionnelles en Europe n'a été possible qu'à la suite de compromis difficiles entre les alliés de l'OTAN, la Russie, la Géorgie et la Moldavie et il a entraîné de profonds changements sur le terrain. Outre l'ordre du jour formel, le Sommet d'Istanbul a également servi de tribune ouverte permettant de conclure des accords entre des sous-ensembles d'États participants à l'OSCE, en particulier l'accord concernant le lancement de l'oléoduc *Bakou-Ceyhan*. Il a également permis à la communauté des ONG d'entamer avec le pays hôte un dialogue honnête sur des préoccupations spécifiques ayant trait aux droits de l'homme. La décision consciente d'États participants importants d'aborder de telles questions dans le cadre d'un sommet de l'OSCE a servi à renforcer le rôle de l'Organisation au centre de l'architecture de sécurité de l'Europe ainsi que son concept de sécurité multidimensionnelle et globale. Il serait certainement difficile de ressusciter ce niveau de volonté politique et ce sens de l'intérêt commun dans le monde de 2010.



Vue d'ensemble des chefs d'État et des représentants officiels réunis au Palais de Ciragan à Istanbul, à l'occasion de la séance d'ouverture du Sommet de l'OSCE, le 18 novembre 1999. (AFP/Joyce Naltchayan)

Dans le contexte de 1999, cependant, le paysage de la sécurité dans les régions eurasienne et euro-atlantique ne paraissait pas si harmonieux. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner les événements qui ont dominé les mois précédant le Sommet :

- En mars, réagissant au nettoyage ethnique à grande échelle entrepris au Kosovo, l'OTAN lançait des frappes aériennes contre la Yougoslavie sans un mandat explicite du Conseil de sécurité des Nations Unies. La tension était telle que le Ministre des affaires étrangères russe Evgueni Primakov, qui se rendait en avion à Washington pour une visite officielle, reçut l'ordre de faire demi tour et d'annuler son voyage. Cette affaire fit grand bruit. Boris Eltsine déclara que les relations entre la Russie et l'OTAN étaient « gelées » jusqu'à nouvel ordre. Le président de la Douma russe annonça que Moscou avait pointé son arsenal nucléaire vers les capitales de l'OTAN (cette annonce, bien que démentie plus tard par le Kremlin, suscita bien des interrogations et des préoccupations).
- En avril, le Sommet qui marquait le cinquantième anniversaire de l'OTAN à Washington mit un terme au premier cycle d'élargissement de l'OTAN après la guerre froide, et la République tchèque, la Hongrie et la Pologne y participèrent pour la première fois en tant que membres à part entière de l'Alliance. Les alliés lancèrent également le processus du Plan d'action pour l'adhésion, signalant clairement leur intention de poursuivre l'élargissement de l'Alliance vers l'Est. Pour de nombreux pays de l'OTAN et d'États candidats, ce processus était l'expression ultime de la promesse de la *Charte de Paris* d'une « nouvelle ère de démocratie, de paix et d'unité ». En Russie, cependant, nombreux étaient ceux qui soulignaient la fracture qui s'accroissait entre l'Est et l'Ouest.
- En juin, près de deux cents soldats russes quittèrent furtivement la base de la Force de stabilisation de l'OTAN (SFOR) en Bosnie-Herzégovine pour prendre position dans l'aéroport de Pristina au Kosovo. Malgré toutes les polémiques qu'ont suscitées au cours de ces dernières années la guerre en Géorgie et les manœuvres à grande échelle conduites par les Russes aux frontières des pays baltes, jamais depuis la seconde guerre mondiale des forces de l'OTAN et russes n'avaient été si près de s'engager dans une confrontation militaire directe.
- En juillet et août, les forces russes repoussèrent une attaque des forces tchéchènes au Daguestan et poursuivirent les séparatistes en Tchétchénie, relançant un conflit armé brutal dans le nord du Caucase.
- En septembre, Moscou accusa les rebelles tchéchènes d'avoir fait exploser plusieurs immeubles d'habitation à Moscou et au Daguestan.
- En Octobre, Moscou intensifia ses opérations d'assaut contre les rebelles tchéchènes, traversa la rivière Terek et déplaça près de 200 000 habitants.

Il est important de rappeler cette histoire compliquée, non pas pour établir des comparaisons directes entre 1999 et 2010, mais plutôt pour résister à la

tentation d'atténuer les défis du passé et d'exagérer ceux du présent. Comment les dirigeants de l'OSCE ont-ils pu conclure des accords aussi décisifs dans un environnement aussi toxique ? Pourquoi n'ont-ils pas pu répéter cette prouesse pendant plus d'une décennie ? Et quelles leçons pouvons-nous tirer de leur expérience à la veille d'Astana ? L'important ici est de comprendre non seulement ce qu'il s'est passé à Istanbul mais ce qui précédait et ce qui a suivi.

Istanbul avait été précédée d'une préparation minutieuse. L'ordre du jour du Sommet était une synthèse de plusieurs années de négociations structurées, ciblées et suivant plusieurs pistes. La *Charte de sécurité européenne* était le produit fini du processus de « modèle de sécurité » lancé avant le Sommet de Lisbonne en 1996. L'accord relatif à l'adaptation du Traité sur les forces de sécurité en Europe remontait aussi à 1996 et à la Conférence d'examen de ce traité qui eut lieu cette année-là. Comme Rome, Istanbul n'a pas été bâtie en un jour. Dans les années qui ont précédé le Sommet de 1999, et même lors des moments de tension extrême, tous les États participants de l'OSCE ont continué à participer à de nombreux processus conçus pour gommer les différences, à trouver des compromis difficiles et à améliorer la sécurité de tous. Même dans le scénario le plus optimiste, le Sommet d'Astana ne verra pas l'aboutissement de tels processus, mais il peut les lancer et offrir à la direction politique de l'OSCE la possibilité de réaffirmer sa détermination à les voir mener à leur terme.

Ce qui a suivi Istanbul offre aussi des enseignements utiles. Moins de deux mois après le Sommet, le Président Eltsine surprit le monde entier en annonçant sa démission. D'autres changements radicaux allaient bientôt balayer les capitales nord-américaines et européennes. L'attaque terroriste du 11 septembre, la guerre en Afghanistan et la crise internationale en Irak ont élargi notre perspective géographique tout en nous laissant peu d'énergie pour donner suite aux décisions d'Istanbul. La portée et la complexité des accords conclus sur les rives du Bosphore ont rendu les divergences d'interprétation inévitables, et en l'absence d'un engagement politique soutenu, ces divergences se sont accentuées et approfondies. Au cours de la première décennie du vingt et unième siècle, les Conseils ministériels de l'OSCE sont devenus de plus en plus polémiques et les désaccords individuels ont pris le pas sur le consensus profond de la communauté de sécurité de l'OSCE. Les Sommets sont devenus un souvenir lointain.

Astana nous offre la possibilité de renverser cette tendance, de tirer les enseignements de l'expérience du passé et de fixer un cap stratégique que notre Organisation pourra suivre à l'avenir. Il s'agit là d'une chance qu'il faut absolument saisir.

Paul Fritch est Directeur du Bureau du Secrétaire général de l'OSCE. En 1999, il était membre de la délégation des États-Unis au Sommet de l'OSCE à Istanbul, et il a travaillé principalement sur des questions liées à l'adaptation du Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe.

# Un nouveau départ pour le Document de Vienne

Colonel Wolfgang Richter

En décembre dernier, lors du Conseil ministériel de l'OSCE à Athènes, les ministres des Affaires étrangères ont demandé au Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS) d'étudier les moyens de renforcer les instruments actuels de maîtrise des armements et les mesures de confiance et de sécurité (MDCS), y compris le *Document de Vienne 1999*. Dans la même décision, ils ont demandé au FCS de contribuer à l'amélioration des procédures et mécanismes de l'OSCE dans le domaine de la gestion des crises.

Le FCS s'est attelé à cette tâche en menant des discussions fermes et sérieuses. Le 19 mai 2010, il a adopté une décision visant à lancer un processus progressif d'examen régulier du *Document de Vienne 1999* tout en continuant à appliquer en l'état le document existant jusqu'à son remplacement par une version modifiée agréée. Le 29 septembre, le FCS a décidé de s'intéresser prioritairement au Chapitre V relatif à la notification préalable de certaines activités militaires et au Chapitre IX sur la conformité et la vérification.

Avec ces développements, les États participants de l'OSCE commencent enfin à respecter leur engagement, déjà consacré dans la *Charte de sécurité européenne* adoptée lors du Sommet d'Istanbul 1999, à « chercher à adapter en temps voulu » le *Document de Vienne 1999* et d'autres documents du FCS (paragraphe 30). Au cours des onze années qui se sont écoulées, la volonté politique de s'acquitter de cet engagement a fait défaut dans l'OSCE. Aujourd'hui, le renforcement du *Document de Vienne* bénéficie d'un élan nouveau, il semble opportun de rappeler les fonctions de base et la pertinence intacte du document majeur de sécurité et de confiance de la dimension politico-militaire de l'OSCE.

## IMPORTANCE DU DOCUMENT DE VIENNE

Depuis la détente et le dégel consécutifs à la guerre froide en Europe, les accords de maîtrise des armements et de renforcement de la confiance ont joué un rôle crucial pour surmonter la suspicion et dissiper la méfiance entre les États.

Ils ont fourni un cadre de stabilité politico-militaire et des assurances stratégiques qui – avec les accords politiques – ont permis un changement historique du paradigme de l'affrontement total par la coexistence pacifique vers une coopération politique et de sécurité à grande échelle.

À la fin des années 1980, les pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie ont négocié le *Traité FCE* qui visait la parité numérique des forces conventionnelles terrestres en Europe à des niveaux inférieurs. L'objectif était d'abolir les capacités militaires pour lancer des attaques-surprise ou des opérations offensives à grande échelle. Cela nécessitait non seulement des réductions asymétriques mais aussi la création d'un « équilibre dynamique des forces » disposant de limitations régionales et sous-régionales afin de réduire les concentrations de forces militaires adverses aux anciennes lignes de front, d'assurer les distances géographiques entre elles et d'empêcher leur redéploiement rapide.

Dans ce contexte, l'ensemble des États participant à la CSCE ont ressenti qu'il était urgent d'empêcher que le déploiement périodique à grande échelle des forces militaires durant les exercices militaires des deux alliances soit utilisé pour des attaques-surprise ou des opérations offensives militaires à grande échelle à bref préavis. L'objectif était l'alerte précoce, la transparence et la limitation des activités militaires inhabituelles plutôt que la limitation géographique des dotations militaires. Telle est l'histoire du *Document de Vienne*.

Les États participants ont adopté le premier *Document de Vienne* en 1990. Il repose sur les MDCS agréées à Helsinki en 1975 et à Stockholm en 1986. *L'Acte final de Helsinki* contenait déjà une disposition exigeant la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure comprenant au total plus de 25 000 hommes avec une clause d'observation facultative.

À la conférence des MDCS tenue à Stockholm en 1986, d'autres mesures ont été convenues qui constituent encore aujourd'hui le noyau du *Document de Vienne* de fonction d'alerte précoce, à savoir notification préalable et observation des exercices militaires et des activités militaires inhabituelles, calendriers annuels et dispositions contraignantes renforcées par des mesures de vérification.

Le *Document de Vienne 1990* a ajouté de nouvelles dispositions importantes : un échange annuel d'informations sur les structures des forces et les dotations en armes d'importance majeure, y compris la vérification, un ensemble de contacts militaires, un système de communication, une réunion annuelle d'évaluation de l'application et un mécanisme de réduction des risques en cas d'activités militaires inhabituelles et d'incidents.



La culture d'ouverture, de confiance mutuelle et de coopération établie par le présent Document a servi des objectifs tant à long terme qu'à court terme. La transparence à laquelle il a contribué sur les structures des forces, les dotations en armes d'importance majeure, l'introduction de nouveaux équipements et la planification de la défense a permis de prédire le développement à long terme des capacités militaires. Ses exigences en matière de notification préalable de certaines activités militaires et de contraintes relatives aux exercices militaires d'envergure ont permis de rendre transparentes les possibilités d'accumulation à court terme des offensives militaires.

Durant la transition précaire qui a lieu en Europe orientale au début des années 1990, le *Traité FCE* et le *Document de Vienne* étaient un ancrage de stabilité. Après l'effondrement de l'ex-Union soviétique, les règles *FCE* ont été appliquées pour la répartition de son héritage militaire entre États successeurs ; huit d'entre eux, dont le territoire se trouvait dans la zone d'application ont adhéré au *Traité FCE* en 1992. Au cours de la guerre dans l'ex-Yougoslavie, les puissances européennes se sont abstenues d'exploiter la crise à des fins de concurrence géostratégique, et au lieu de cela, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Fédération de Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont constitué le « Groupe de contact » afin de rechercher une solution pacifique. Le *Traité FCE* et le *Document de Vienne* ont été utilisés comme modèles pour les *Accords* de stabilisation sur l'Article II et l'Article IV après l'*Accord de paix de Dayton*. Les États successeurs ont tous rallié la CSCE (l'OSCE) et adhéré à l'accord sur les MDSCS.

Il est peu probable que cette action commune eût été possible sans les restrictions des options militaires et des ambitions politiques que garantissaient les dispositions de ces accords de maîtrise des armements et de renforcement de la confiance. Le *Document de Vienne* est particulièrement important comme outil de transparence et d'alerte précoce appartenant à tous les États participants de l'OSCE ; il a été mis en œuvre et modifié en dépit de l'existence continue de différends territoriaux non résolus qui ont constitué un obstacle majeur à la réalisation d'autres progrès du *Traité FCE* adapté.

#### **MODIFICATIONS ANTÉRIEURES DU DOCUMENT DE VIENNE**

Les changements du paysage politico-militaire de l'espace de l'OSCE ont cependant remis en question les fondements théoriques de ces principaux accords de maîtrise des armements et de renforcement de la confiance. Le *Traité FCE*, avec sa structure bipolaire et de parité numérique, visait en particulier à stabiliser l'affrontement entre blocs devenu obsolète. Le *Document de Vienne*, avec sa structure multipolaire et la composition inclusive de l'OSCE, son manque de limitations en dotations militaires et son caractère juridiquement non contraignant, semblait mieux adaptés

à de tels changements d'autant plus qu'il n'exigeait pas de longues procédures de ratification. Le *Document de Vienne* a été de ce fait modifié trois fois entre 1990 et 1999.

En 1992, le Document a été mis à jour pour tenir compte des quinze nouveaux États participants du territoire de l'ex-Union soviétique. Des seuils inférieurs pour l'observation des exercices militaires ont été définis et ont, dans une certaine mesure, reflété des tailles plus petites de forces divisées et restructurées. En outre, des dispositions plus détaillées de vérification ont été incorporées.

En 1994, après l'effondrement de l'ex-Yougoslavie, les États participants ont modifié encore une fois le Document, en y ajoutant des paramètres supplémentaires de notification préalable et d'observation.

Lors du Sommet de l'OSCE à Istanbul en 1999, les préparatifs politiques en vue de l'élargissement de l'OTAN, éclipsés par les crises renouvelées au Kosovo et dans le Caucase du Nord, ont amorcé l'adaptation des trois grands documents européens sur la sécurité européenne figurant dans le Document final du Sommet à savoir la *Charte de sécurité européenne* (un suivi de la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe* de 1990), l'*Accord d'adaptation du Traité FCE* et le *Document de Vienne 1999*.

Le *Document de Vienne 1999* comprenait un chapitre sur les mesures régionales en réponse aux conflits sous-régionaux. Un nouveau chapitre sur la planification de la défense visait à améliorer la prévisibilité à long terme des développements militaires.

#### **NÉCESSITÉ DE MISE À JOUR DU DOCUMENT DE VIENNE 1999**

Contrairement aux fréquentes modifications des années 1990, et en dépit des engagements pris à Istanbul, le *Document de Vienne* n'a pas été mis à jour depuis 1999. De nouvelles menaces et de nouveaux défis sont apparus ; les conflits territoriaux non résolus, la violence récurrente et les actions militaires ininterrompues ont créé un nouveau climat de méfiance.

Et la poursuite de l'élargissement de l'OTAN et de l'UE a changé le paysage politique de l'Europe. Tandis que la tendance générale à une réduction des effectifs en Europe a perduré, il y a eu une forte augmentation des dotations en armes d'importance majeure dans la région du Caucase. Des guerres ont été menées au niveau des forces qui auraient été évaluées comme « mineures » du temps de la guerre froide. On peut légitimement se demander pourquoi le *Document de Vienne 1999* et d'autres MDSCS n'ont pas joué leur rôle escompté en matière d'alerte précoce et de prévention des conflits lors des conflits récents.

Tous ces changements laissent entendre que si le *Document de Vienne* doit garder sa pertinence par le maintien d'une culture de transparence et de prévisibilité, ainsi que de l'alerte précoce et de la prévention des crises, d'autres modifications se font attendre depuis

longtemps. Ci-après juste quelques réflexions sur la question.

Au Chapitre V, « Notification préalable de certaines activités militaires », les valeurs des seuils de notification préalable et d'observation des exercices militaires et de déploiement de forces inhabituelles reflètent encore l'affrontement révolu entre blocs. Aux temps de la guerre froide, un déploiement de forces dépassant la taille d'un corps d'armée ou d'au moins une division était jugé « significatif ». Aujourd'hui, les dotations militaires nationales sont devenues plus faibles et souvent n'atteignent même pas ces seuils. Pourtant, dans le contexte de conflits territoriaux, elles sont de toute évidence encore trop élevées pour assurer la stabilité. Le déploiement de forces dangereuses avant la guerre d'août 2008 n'a même pas justifié l'invitation d'observateurs, conformément aux dispositions du *Document de Vienne 1999*.

De même, les effectifs et le matériel en jeu dans les exercices modernes ne dépassent pas normalement les valeurs seuils de notification du *Document de Vienne 1999*. La transparence à l'égard des activités militaires de routine est donc moindre. Et pourtant, compte tenu de la plus grande efficacité des forces du fait des opérations en réseau et multinationales pouvant avoir lieu simultanément sur les territoires de plusieurs États participants, ces activités ne sont pas militairement non significatives.

Une adaptation des dispositions du chapitre V du *Document de Vienne* semble donc nécessaire. À titre d'exemple, on pourrait considérer les chiffres relatifs aux effectifs et au matériel équivalant au niveau d'une brigade renforcée pour notification préalable et observation.

Concernant le Chapitre IX, « Conformité et vérification », le nombre de visites d'évaluation des États participants a fortement diminué, ce qui s'explique par l'émergence de plus petits États et des forces réduites alors que le quota de visites au titre du *Document de Vienne 1999* – un minimum d'une visite par 60 unités par an – est demeuré inchangé. Ce fait induit une perte de la culture de la transparence.

Le nombre d'inspections est également faible. Les États participants sont tenus d'accepter uniquement trois inspections par année civile. Après l'habituel déroulement des inspections en début d'année, il n'existe donc pas d'autre possibilité d'observer des activités militaires durant le reste de l'année puisqu'il est rare qu'elles dépassent les valeurs élevées actuelles des seuils pour que l'observation de certaines activités militaires puisse être requise au titre du Chapitre V.

L'abaissement des niveaux de forces a également conduit à une distribution géographique plus vaste des unités qui ne peuvent donc pas être facilement visitées par le nombre limité d'inspecteurs au cours de délais définis.

Cette situation pourrait être améliorée à condition d'augmenter le nombre de visites d'évaluation, de relever le quota des inspections, leur répartition raisonnable sur l'année civile, de prolonger le temps disponible pour l'évaluation et l'inspection, et de prévoir un nombre plus élevé d'inspecteurs ce qui permettrait le travail en parallèle de deux sous-équipes.

#### CONCLUSION

Les États participants ont présenté au FCS plusieurs propositions très utiles de modification du *Document de Vienne 1999*, notamment des chapitres V et IX en cours d'examen. Un consensus s'est dégagé sur des « ensembles » de dispositions qui remplaceront donc les sections pertinentes du Document actuel. Il se peut qu'un plus grand nombre de domaines exigent des modifications soit abordé conformément aux décisions novatrices du FCS de 2010. Une attention particulière pourrait à cet égard être accordée à la prévention et à la gestion des crises.

La détermination renouvelée qu'ont les États participants d'améliorer le document clé de sécurité et de confiance dans l'ensemble de l'espace de l'OSCE est le signe d'un changement significatif du climat et de la volonté politique de travailler de façon constructive afin de promouvoir la dimension politico-militaire de sécurité de l'OSCE. Le *Document de Vienne 1999* pourrait devenir un sujet majeur lors du Sommet de l'OSCE à Astana. La Déclaration du Sommet pourrait prendre acte de ce développement positif et favoriser d'autres délibérations et la formation d'un consensus qui pourrait aboutir au remplacement de l'actuel *Document de Vienne 1999* par une mise à jour, et qui sait, par un « Document de Vienne 2011 ».

Le Colonel (à la retraite) Wolfgang Richter est chercheur à l'Institut allemand chargé des questions internationales et de sécurité à Berlin. Il était chef de la composante militaire et conseiller militaire supérieur auprès de la Mission permanente de l'Allemagne de 2005 à 2009.

## Décisions récentes de l'OSCE sur le Document de Vienne 1999

2 décembre 2009 : Conseil ministériel, Décision No. 16/09 sur les questions intéressant le Forum pour la coopération en matière de sécurité – demandant au FCS d'étudier les moyens de renforcer le *Document de Vienne 1999*

19 mai 2010 : Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS), Décision No. 1/10 sur l'établissement d'une procédure pour l'intégration des décisions pertinentes du FCS dans le Document de Vienne

29 septembre 2010 : Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS), Décision No. 7/10 sur les négociations relatives au *Document de Vienne 1999* – décision de mise à jour des Chapitres V et IX

27 octobre 2010 : Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS), Décision No. 10/10 sur le *Document de Vienne Plus* – ajout d'un contenu au Chapitre IX sur la prise en considération des jours fériés nationaux lors de la planification d'activités de vérification.



## Un inspecteur du Royaume-Uni en mission au Kazakhstan au titre du *Document de Vienne 1999*

Lieutenant-colonel Steve Richardson

Dans l'armée, nous sommes tous habitués à démarrer la journée à l'aube. Quitter Henlow, le *Joint Arms Control Implementation Group* (JACIG) du Royaume-Uni à 3 h 30 le lundi matin n'avait donc rien d'inhabituel. C'était agréable de constater que notre déploiement au Kazakhstan en mai, pour une inspection au titre du *Document de Vienne 1999*, avait lieu à midi un dimanche. Le revers de la médaille était que nous sommes arrivés à Astana, capitale du Kazakhstan, à 5 h 30 le lendemain matin.

Mais quelle capitale et quel pays ? Nos hôtes courtois ont facilement accepté notre demande de se reposer quelques heures à l'hôtel avant d'entamer certaines procédures du « point d'entrée ». Après avoir indiqué une zone sur la côte est de la mer Caspienne pour y effectuer une inspection, nos officiers d'escorte ont pris des arrangements pour notre voyage aller, puis sachant que nous n'allions pas rester à Astana, ils nous ont fait visiter la ville. Bien que ce genre de choses ne soit sans rapport direct avec nos activités de contrôle des armements, il est toujours fascinant de voir d'autres cultures et leur mode de vie. Cela

nous rappelle qu'une compréhension commune est le fruit d'un long travail car nous avons tous des perspectives et des antécédents différents. Néanmoins, partout où je me suis rendu dans le cadre d'une équipe d'inspection, nos escortes ont toujours fait tout leur possible pour que nous nous sentions les bienvenus, et le Kazakhstan n'était pas une exception.

Nous nous sommes rendus au Kazakhstan pour inspecter une « zone spécifiée » au titre du *Document de Vienne 1999*, l'objectif principal étant de contrôler l'activité militaire qui devait être notifiée aux termes du Document. Ces dernières années, les niveaux d'activités notifiables étaient peu fréquents et il est plus courant aujourd'hui d'identifier une zone dans laquelle on considère que les niveaux des activités qui s'y déroulent sont moindres (entraînement de bataillon, de régiment ou de brigade, par exemple). De plus, des équipes d'inspection sont en droit de recevoir des informations de toutes les unités ou formations basées dans la « zone spécifiée ». Un programme d'inspection normal s'étend sur deux jours, avec un survol de la zone pour y vérifier

Survol d'une zone spécifiée : Fort Shevchenko, sur les rives de la mer Caspienne. (JACIG)



l'activité et quelquefois sur le terrain avec des exposés des commandants.

Nous nous sommes rendus vers la « zone spécifiée » sur un vol militaire, à bord d'un avion AN-26. Nous étions sept à l'arrière – les cinq membres de notre équipe d'inspection, un auxiliaire, et les deux membres de l'équipe d'escorte. Les militaires kazakhs avaient décidé d'utiliser le vol pour former un nouvel équipage, et du fait de leur présence à bord ainsi que de celle des instructeurs, le poste de pilotage était plein par rapport à la soute qui était spacieuse. Nous avons volé en deux étapes, d'Astana vers une base aérienne à Aktobe pour avitaillement puis vers Aktau sur la mer Caspienne.

Après avoir atteint la « zone spécifiée », l'équipage nous a amenés aux alentours à une altitude de 1 000 mètres, sur un itinéraire que nous avons indiqué à nos hôtes la veille. Le survol s'est très bien déroulé. La visibilité était bonne et il y avait des lignes de visibilité raisonnables à l'arrière de l'avion. Nous avons pris de nombreuses images de Google Earth avec nous, il était donc assez facile de suivre l'endroit où nous nous trouvions.

Enfin, après avoir atterri à l'aéroport d'Aktau, nous avons été accueillis par le commandant de la brigade autonome de défense côtière 390 et certains de ses officiers. L'équipe d'inspection, les escortes nationales et locales ont pris place dans trois véhicules, et nous nous sommes dirigés en ville pour notre hébergement à l'hôtel. J'ai eu une conversation fascinante avec le jeune officier qui me conduisait et qui connaissait suffisamment l'anglais pour décrire de manière très imagée sa vie et sa carrière. Nous avons terminé la première journée de travail en nous rendant à la brigade 390 où nous avons été briefés par le commandant et avons reçu de nombreuses informations du général de division Tazbulatov, chef d'état-major du commandement régional Ouest et, comme cela s'est avéré, ancien commandant de la brigade.

Le lendemain nous avons rayonné autour de la « zone spécifiée » à terre. Puisqu'il existe une seule unité notifiable au titre du *Document de Vienne 1999* dans la région, nous avons eu le temps de revenir à la brigade 390 pour

une visite plus détaillée. Si l'on compare la taille d'une « zone spécifiée » avec celle du Kazakhstan, on comprend clairement pourquoi il est rare de visiter plus d'une ou deux unités par voyage d'inspection. Mais nous avons trouvé que la brigade était en plein essor : elle comptait plus de soldats que j'en avais vus dans toute autre unité d'un pays ayant fait partie de l'ex-Union soviétique, plus d'équipements, plus d'installations d'entraînement et une meilleure infrastructure. Les conditions de la brigade étaient de toute évidence excellentes.

Après avoir passé la nuit à Aktau, nous avons décollé le lendemain matin, une fois encore, sur un AN-26 via Aktobe à destination d'Astana. Nous avons atterri à l'aéroport international et avons immédiatement embarqué sur notre vol régulier pour rentrer au Royaume-Uni – en traversant la mer Caspienne ! C'était un peu déroutant pour nous Britanniques, mais avons une pensée pour les inspecteurs invités turcs ou canadiens qui ont franchi trop de fuseaux horaires pour se soucier de leur confort durant quelques jours. Cela fait partie de la vie d'un inspecteur chargé du contrôle des armements et en est un aspect très intéressant. Bien que, dans notre agence du Royaume-Uni, JACIG, nous tendions à changer beaucoup plus souvent de poste que dans la plupart des autres pays, nous avons, selon moi, beaucoup d'occasions d'inspecter, d'escorter, de rencontrer et de mieux comprendre nos collègues de presque tous les pays d'Europe et d'Asie centrale. Cela aide à instaurer la confiance et à désamorcer les difficultés ou les malentendus potentiels et, à ce titre, il me semble que cela en vaut vraiment la peine.

***Le Lieutenant-colonel Steve Richardson commande l'équipe terrestre du JACIG.***

# La Lituanie : un membre actif de la communauté européenne et internationale



MINISTÈRE LITUANIEN DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le Ministre des affaires étrangères de la République de Lituanie et prochain Président en exercice de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, M. Audronius Ažubalis, a exposé sa vision de l'OSCE sous la présidence lituanienne en 2011 lors d'un entretien avec Virginie Coulloudon, porte-parole de l'OSCE et responsable de la Section de la presse et de l'information.

**Virginie Coulloudon :** La Lituanie présidera l'OSCE en 2011, à l'issue du premier Sommet de l'Organisation depuis 1999. Quels seront, selon vous, les principaux avantages et défis liés au fait de présider l'Organisation juste après un sommet ?

**M. Audronius Ažubalis :** Le Sommet de l'OSCE, qui aura lieu à Astana, est le premier Sommet tenu depuis onze ans. Ce sera un événement majeur pour l'OSCE qui permettra à celle-ci de réaffirmer ses engagements et de définir ses objectifs pour l'avenir. Je pense que le Sommet donnera un nouvel élan à l'Organisation et qu'il renforcera son action et son efficacité. Son issue déterminera les priorités à suivre par la Présidence lituanienne. C'est pour nous un honneur que de présider l'Organisation à un moment aussi important et nous nous réjouis-

sons à la perspective de relever les défis qui nous attendent au cours de cette année. Nous aurons pour tâche de nommer un nouveau Secrétaire général ainsi que le Directeur du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Ce sera également l'occasion d'évaluer la situation de sécurité en Europe et de déterminer combien il reste à faire afin de garantir l'indivisibilité de la sécurité dans l'espace de l'OSCE tout entier.

**Quelle tournure prendra, selon vous, le dialogue sur la sécurité européenne en 2011 ?**

Le Sommet d'Astana offre une excellente occasion d'élaborer une nouvelle vision pour la sécurité et la coopération euro-atlantique et eurasiennne. Par ailleurs, d'autres discussions

intéressantes sont en cours, notamment avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et à la suite d'initiatives de certains pays.

J'espère que le Sommet d'Astana nous permettra de mettre en place une « feuille de route » commune pour l'avenir. Le Plan d'action devrait refléter un équilibre entre les trois dimensions de l'OSCE et nous aider à poursuivre notre objectif global qui est de restaurer la confiance afin de renforcer la sécurité en Europe. Pour 2011 et les années à venir, nous devrions nous efforcer de mettre ces initiatives en pratique. Ce sera l'une de nos priorités au cours de cette année de présidence.

Le règlement des conflits prolongés a été la priorité de nombreuses Présidences. Pourriez-vous nous dire quelle sera l'approche de la Lituanie à cet égard ? Pensez-vous que la Présidence devrait bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre en cas de conflit ?

Le conflit géorgien de 2008 et la crise qui frappe le Kirghizistan cette année ont placé l'OSCE au centre de l'attention internationale et influencé la perception de la Présidence finlandaise, grecque et kazakhe. Je crois que tout Président en exercice souhaite proposer une solution pour résoudre les conflits que l'on appelle « prolongés ». Dans le cadre du Processus de Corfou, de nombreux États ont souligné la nécessité de laisser à la Présidence en exercice et au Centre de prévention des conflits une plus grande marge de manœuvre et de les doter d'outils d'alerte rapide pour prévenir une crise ou un conflit à un stade précoce. Le Président en exercice devra également agir rapidement, consulter les principaux partenaires, mobiliser des ressources politiques et financières, ainsi que les autres outils à sa disposition pour faire face à une situation de conflit.

C'est au Président en exercice qu'il incombe de passer des paroles aux actes. La rhétorique seule ne suffit pas à résoudre les problèmes. Le conflit prolongé en Transnistrie ne s'achèvera pas demain et je m'efforcerai, avec l'aide de partenaires, de reprendre les négociations formelles dans le format 5 + 2. La proposition soumise par la Chancelière allemande Angela Merkel et le Président russe Dmitri Medvedev est une base solide sur laquelle nous pouvons travailler. Le processus de restauration de la confiance et la réintégration économique à part entière du pays doivent se poursuivre. Dans le cas du conflit du Haut-Karabakh, nous voyons clignoter de nombreux voyants rouges et la situation est inquiétante pour plusieurs raisons. Les coprésidents du Groupe de Minsk doivent accélérer le processus de négociations en vue de parvenir à un règlement durable. L'OSCE a un rôle important à jouer dans ce contexte, notamment en favorisant l'entente et la tolérance entre les populations impliquées dans le conflit. Je souhaite que l'OSCE renforce sa présence dans le Caucase du Sud et surtout en Géorgie.

L'année dernière, la Lituanie a célébré le vingtième anniversaire du rétablissement de son indépendance. L'année prochaine, en 2011, de nombreux pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) fêteront leurs 20 ans d'indépendance. Dans quelle mesure l'OSCE peut-elle contribuer au développement de ces pays ?

Lorsque notre pays a fêté le vingtième anniversaire du rétablissement de son indépendance, en 1990, le slogan national était : « Nous croyons en la liberté ». Cette simple phrase était chargée de sens, non seulement pour la Lituanie, mais aussi pour d'autres pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale. Je crois que le plus important, pour nous, a été de reconquérir notre liberté. La liberté de créer, de penser, de circuler, de s'exprimer, de prendre des décisions pour nous-mêmes et notre propre sécurité. La Lituanie est redevenue un membre actif de la communauté européenne et internationale. En 1990, lorsque les chefs d'État ou de gouvernement de la CSCE se rassemblèrent à Paris, les représentants lituaniens ne purent être présents. Il y a 20 ans le Parlement lituanien appelait la communauté internationale à reconnaître notre indépendance et, aujourd'hui, notre pays s'appête à prendre les rênes de la plus importante organisation au monde en matière de sécurité régionale. Quelle évolution ! La Présidence kazakhe est également un bon exemple de reconnaissance des États de l'OSCE qui ont eu à parcourir un long chemin à travers l'histoire pour reconquérir leur souveraineté et leur indépendance. Plus vite tous les pays de la CEI achèveront leur transition vers la démocratie, la prospérité économique, la sécurité régionale et le respect et la promotion des questions relatives à la dimension humaine, et plus l'OSCE et chacun de ses États participants seront forts.

J'ai constaté que les pays de la CEI attachaient une grande importance à l'OSCE. Le dialogue européen sur la sécurité, la sécurité énergétique, les défis dans le domaine de l'économie et de l'environnement et la liberté de mouvement sont des questions concrètes auxquelles nous pouvons contribuer à trouver une solution, conjointement avec les pays de la CEI dont j'attends qu'ils s'engagent aussi plus résolument sur d'autres questions.

La Lituanie apportera-t-elle une perspective baltique particulière à la Présidence ?

L'OSCE est un forum regroupant 56 États participants et je crois que la Lituanie, qui en assumera la Présidence, ne peut se permettre de marquer des préférences. Ce qui n'empêche pas chaque Présidence de se distinguer par un mode de fonctionnement, une expérience et des valeurs qui lui sont propres. La Lituanie fait partie de la région de la mer Baltique et partage ainsi les valeurs de ses voisins baltes. Le pays a des ambitions similaires pour son développement et sait que seul le regroupement des activités régionales peut l'aider à mettre

en place des mesures communes, notamment dans le domaine de l'énergie. Le renforcement de la coopération sous-régionale constitue l'une des priorités de la Présidence lituanienne.

En tant que membre de l'Union européenne (UE) et de l'OTAN, quel rôle pourraient jouer, selon vous, les organisations sous-régionales en matière de sécurité dans la région de l'OSCE ?

Depuis 1999 la Plate-forme pour la sécurité coopérative mise en place lors du Sommet d'Istanbul n'a pas été pleinement exploitée. Les profonds changements institutionnels et régionaux qui ont eu lieu en Europe au cours des dix dernières années en sont peut-être partiellement la cause. Or, pour promouvoir la sécurité dans l'ensemble de l'espace de l'OSCE, l'action de tous les pays, petits et grands, est nécessaire. Ma confiance dans le potentiel des organisations sous-régionales découle de l'expérience des pays nordiques et des États baltes. Se fondant sur des approches coopératives, le Conseil des États de la mer Baltique est parvenu à rassembler les peuples et leurs idées, membres de l'Union européenne et non-membres, et à transcender les priorités politiques. Cette démarche a remporté un vif succès, car elle a contribué à renforcer l'entente mutuelle et à instaurer un climat de confiance. À l'échelle paneuropéenne, je pense qu'un réseau d'organisations sous-régionales, dont les activités se complètent mutuellement et complètent celles de l'OSCE, sera plus performant que la somme de ses parties et contribuera de façon plus efficace à l'édification d'une communauté de sécurité forte.

Nous pouvons encourager de nouvelles initiatives bilatérales et régionales visant à renforcer les relations de bon voisinage et la coopération interrégionale. Un renforcement de la coopération régionale dans le Caucase du Sud est nécessaire pour rétablir la stabilité dans cette région. L'Asie centrale doit également participer aux efforts communs pour faire face aux difficultés sur le plan régional.

Nous envisageons, pour l'année prochaine, de rassembler différentes organisations régionales et sous-régionales autour d'une table sous l'égide de l'OSCE afin de déterminer les bénéfices que leur action pourrait apporter aux pays européens en matière de sécurité.

Quel rôle envisagez-vous pour l'OSCE dans le cadre des efforts déployés par la communauté internationale en Afghanistan ?

L'instabilité qui règne en Afghanistan nous touche tous. Les menaces émanant de cette région, à savoir le trafic de drogues, l'idéologie extrémiste et le terrorisme, mettent en péril la sécurité des pays voisins et de la région de l'OSCE. L'impact néfaste du trafic de drogues sur le développement des sociétés d'Asie centrale et des régions limitrophes est une véritable préoccupation.

La Présidence kazakhe a contribué grandement à renforcer l'engagement entre l'OSCE et l'Afghanistan. Les efforts déployés resteront cependant vains, tant que les États participants de l'OSCE ne procéderont pas aux actualisations nécessaires de la Décision adoptée par le Conseil ministériel à Madrid en 2007. Le Sommet d'Astana est l'occasion idéale pour ce faire.

L'OSCE est, je crois, à l'avant-plan dans certains domaines et peut apporter des compétences et des idées bien utiles, notamment pour ce qui est de la gestion des frontières, de la formation des services de douanes, de l'amélioration des processus électoraux, avec le soutien du BIDDH, de la fourniture d'un appui aux défenseurs des droits de l'homme, de l'amélioration des systèmes législatifs, des mesures de confiance et de sécurité (MDCS) et de l'éducation des femmes. Le Secrétariat de l'OSCE et les opérations de terrain en Asie centrale ont déjà mené à bien d'excellents projets et d'autres sont en cours d'élaboration.

Beaucoup pourrait être fait. On pourrait, par exemple, envisager de consolider les activités de l'OSCE concernant l'Afghanistan en les regroupant dans une même équipe au sein du Secrétariat de l'OSCE. Il faut renforcer l'engagement des États à l'égard de la coopération régionale entre les pays d'Asie centrale et l'Afghanistan. L'OSCE peut faciliter ce processus en « établissant des passerelles », notamment en facilitant la délivrance des visas, en organisant des formations et en mettant en place des mesures nécessaires dans d'autres domaines. Nous pourrions convenir de mettre en place des projets de plus grande envergure dirigés par l'OSCE pour lutter contre le trafic et le commerce de drogues transfrontaliers ou des projets économiques plus restreints au sein des communautés frontalières. Tout ceci n'est possible que si les États participants sont prêts à renforcer l'engagement de l'OSCE en faveur de l'Afghanistan.

Comment l'OSCE peut-elle œuvrer à améliorer les relations entre les minorités ethniques ? Quel est votre avis sur les recommandations de Bolzano sur les minorités nationales élaborées par le Haut Commissaire pour les minorités nationales ?

Je pourrais évoquer ici différents problèmes liés aux minorités nationales, dans la mesure où ce sont des questions qui touchent aussi bien la sécurité nationale qu'internationale. Je pourrais aussi évoquer les problèmes concrets que l'on rencontre actuellement et qui sont dus au processus de migration, à savoir l'émergence de nouvelles minorités. La diplomatie et la détermination du Haut Commissaire pour les minorités nationales, M. Knut Vollebaek, ont porté leurs fruits. La violence sectaire, le racisme, la xénophobie, l'intolérance et la discrimination sont autant de sujets sensibles qu'il est impératif de traiter en profondeur. Le BIDDH

a déployé des efforts notables dans ce domaine en organisant de nombreux séminaires et tables rondes invitant les États participants de l'OSCE à multiplier leurs efforts dans la lutte contre l'intolérance et la discrimination ainsi que dans la prévention des actes de violence inspirés par la haine.

La tolérance et l'éducation font partie des thèmes majeurs que nous aborderons au cours de notre Présidence. La Lituanie bénéficie d'une grande expérience dans le domaine de la recherche et de l'éducation sur l'Holocauste. Il faut consolider les programmes scolaires relatifs à l'enseignement de la tolérance, améliorer les structures éducatives et renforcer le rôle de la société civile dans l'enseignement de la tolérance. Il est nécessaire de déterminer les meilleures pratiques à mettre en place dans l'enseignement de la tolérance, d'échanger les expériences relatives à la promotion du respect et de l'entente mutuelle et à la lutte contre le racisme et les autres formes d'intolérance. Ceci nous permettrait d'intégrer la diversité dans les sociétés multiculturelles à l'Est comme à l'Ouest de Vienne.

La liberté de la presse sera l'une de vos priorités l'année prochaine. En tant qu'ancien journaliste, cette priorité vous tient sans doute particulièrement à cœur. En quoi la liberté de la presse influe-t-elle, selon vous, sur la sécurité ? Sur quels aspects de la liberté de la presse voulez-vous mettre l'accent ?

Pour les citoyens d'une société démocratique, il est indispensable d'être informé, d'exprimer ses opinions et de prendre des décisions. Les professionnels des médias ont pour tâche de transmettre des valeurs pluralistes et font preuve d'esprit critique à l'égard des gouvernements et des dirigeants politiques. Ils signalent les actes de corruption, les violations des droits de l'homme et font part des préoccupations des minorités et des manifestations d'intolérance. Le pluralisme médiatique est primordial pendant les campagnes électorales. Malheureusement, de nombreux journalistes se sentent souvent en danger lorsqu'ils exercent leur fonction d'observateur. Il leur arrive d'être menacés, emprisonnés ou même de risquer leur vie.

Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est, nous sommes tous d'accord sur ce point à l'OSCE, le pilier de la sécurité. Aussi la sécurité est-elle gravement menacée lorsque la liberté d'expression est mise en danger ou contestée. Je pense que les gouvernements doivent déployer de plus grands efforts pour protéger leurs journalistes. Ceci est l'une des raisons pour lesquelles la liberté des médias me tient tant à cœur en tant qu'homme politique et ancien journaliste. L'évolution technologique fulgurante du secteur médiatique est un autre aspect important à prendre en compte. Nous devons faire en sorte que, dans le cadre des nouveaux médias également, la liberté d'expression ainsi que d'autres libertés fondamentales soient garanties, et particulièrement pour ceux qui sont la

voix et la conscience de leur société. La notion de liberté va de pair avec la notion de responsabilité.

La Lituanie a participé activement au dialogue sur la sécurité énergétique au cours de la Conférence sur la sécurité énergétique qui a eu lieu à Vilnius en septembre dernier. Dans quelle mesure l'OSCE peut-elle contribuer à la sécurité énergétique ?

La sécurité énergétique est une question complexe qui est directement liée au changement climatique, à la sécurité environnementale et au développement économique durable. Pour faire face à ces défis, il nous faut conjuguer nos efforts, trouver des solutions communes et encourager l'implication de toutes les parties prenantes, notamment le secteur industriel et la société civile. Le rôle de l'OSCE est de promouvoir le dialogue entre les États pour une meilleure entente et de favoriser diverses formes de coopération régionales et transdimensionnelles. Les pays baltes ont longtemps dû recourir à l'importation pour répondre à leurs besoins énergétiques. Nous comprenons donc la nécessité d'élaborer des principes communs dans le domaine énergétique. L'utilisation des ressources énergétiques doit entraîner la prospérité économique, à condition que la transparence et la non-discrimination soient au cœur de toute transaction. Les projets de développement des infrastructures doivent respecter des mesures environnementales strictes. Il importe également de promouvoir les technologies à faible émission de carbone afin d'atténuer les effets du changement climatique. Le rapport du Secrétaire général sur les résultats de la Conférence de Vilnius sur la sécurité énergétique constitue un document de référence à cet égard.

Qu'attendez-vous de votre année de Présidence ?

C'est avant tout l'année du Championnat d'Europe de basket-ball en Lituanie ! J'espère que la chance sera du côté de l'équipe nationale de Lituanie. Plus sérieusement, j'attends avec intérêt les résultats du Sommet d'Astana que les États membres de l'OSCE devront mettre à profit. L'année s'annonce difficile et intense, mais aussi très enrichissante pour mon pays et la petite équipe qui m'entoure. Tout comme notre équipe de basket-ball a su prouver qu'un pays pouvait briller sur la scène internationale lors des Championnats du Monde en Turquie, notre Présidence nourrit de grands espoirs de bâtir pour la diplomatie lituanienne une réputation de transparence, d'efficacité et d'impartialité.



# Le potentiel économique de la migration de main-d'œuvre féminine

Amaia Sotes Linares-Rivas

Les migrations internationales sont en augmentation. On compte actuellement 214 millions de migrants dans le monde, dont plus de la moitié font partie de la région de l'OSCE. Dans les pays développés, la migration est une question contestée qui fait l'objet de discussions animées. Les arguments avancés s'appuient plus sur des idées reçues que sur des chiffres et des faits tangibles. L'opinion publique a tendance à considérer les migrants comme des « voleurs d'emploi » si ces derniers ont un emploi et ceux qui n'en ont pas comme des « profiteurs du système vivant sur le dos des contribuables ».

En réalité, les chiffres prouvent le contraire. Une étude publiée par la Banque mondiale en avril 2009 ne mentionne aucun chiffre ou fait étayant l'argument selon lequel les travailleurs migrants dans les pays de l'Union européenne payent moins d'impôts que la population locale ou que ceux-ci bénéficient de plus d'avantages. Des études menées au niveau national et au niveau international révèlent que l'impact des migrations sur les revenus moyens des populations locales est réduit, voire nul. Bien au contraire, les chiffres suggèrent que les migrations stimulent l'économie et l'emploi local.

L'impact économique positif de la migration de la main-d'œuvre internationale dans les pays d'origine et de destination constitue un

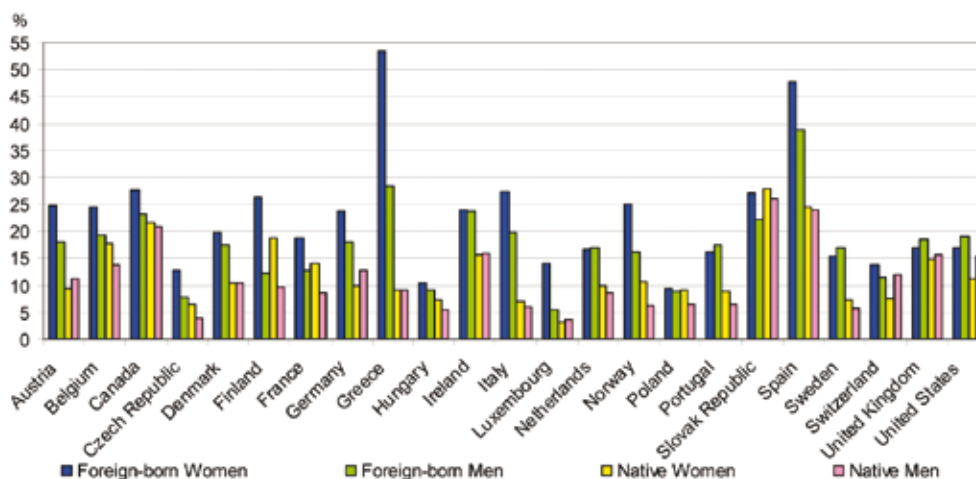
réel potentiel qu'il faut exploiter et qui, pour cette raison, mérite l'attention des gouvernements, des organisations internationales et de la société civile.

## DE PLUS EN PLUS DE FEMMES MIGRANTES

La migration de la main-d'œuvre féminine, dont l'impact a été pendant longtemps négligé, constitue un réel potentiel économique, car cette main-d'œuvre représente près de la moitié de la population migrante. De récentes publications remettent en cause les points de vue conventionnels sur le rôle secondaire des femmes dans la dynamique migratoire. A l'époque la plupart des personnes qui choisissaient de quitter leur pays d'origine étaient des hommes. Tandis qu'aujourd'hui ce sont les femmes qui prennent la décision de partir pour subvenir aux besoins de leur famille en cherchant du travail dans un autre pays. Deux facteurs expliquent ce changement : l'avènement de l'économie post-industrielle et l'accès accru des femmes à l'enseignement supérieur. Cette « féminisation » de la migration, dont on parle, a des conséquences économiques et présente un réel potentiel qu'il faut exploiter.

Bien que de nombreuses migrantes ont les compétences requises pour exercer leur

## Taux de surqualification des populations étrangères et autochtones par genre et par pays



Source: Pays européens : Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (chiffres fournis par Eurostat); 2005 pour les Pays-Bas; États-Unis: Enquête sur la population actuelle, supplément publié en mars 2002; Canada, Pologne et République slovaque : recensement de la population, 2001. Taux exprimés en pourcentage.

profession, la plupart d'entre elles sont contraintes d'accepter des emplois peu rémunérés, notamment des travaux d'assistance ou des travaux domestiques et parfois des emplois non déclarés. Une étude portant sur les services de santé au Royaume-Uni révèle que les infirmières ainsi que les médecins intègrent le marché du travail à un niveau bien inférieur à celui auquel ils accédaient dans leur pays d'origine. Un rapport publié par l'OCDE en 2007 indique que les femmes migrantes sont surqualifiées par rapport aux hommes. Et cette tendance persiste. Selon une analyse publiée récemment par Eurostat, la plupart des femmes migrantes résidant depuis dix ans dans le pays de destination sont employées en deçà de leurs qualifications.

La main-d'œuvre féminine constitue donc un potentiel économique réel pour l'économie des pays hôtes. La croissance de la demande en main-d'œuvre qualifiée et le vieillissement de la population dans les pays d'Europe occidentale renforcent la pertinence de ce constat. De plus, de nombreux migrants travaillent dans le secteur informel, ce qui implique l'absence de contribution aux recettes fiscales nationales et au système de sécurité sociale, entraînant des pertes fiscales notables pour l'économie du pays de destination.

Ceci indique que les pays de destination pourraient tirer profit de cette main-d'œuvre féminine en permettant à ces femmes d'intégrer le marché du travail et en facilitant le processus de reconnaissance de leurs qualifications. Pour ce faire, il leur faudrait favoriser la régularisation des immigrés présents sur le marché de l'emploi, encourager la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles et accorder aux employés un meilleur accès à l'information relative à l'enseignement reçu à l'étranger. Aider les femmes à adapter leurs compétences en leur assurant une meilleure prise en charge des enfants et un meilleur accès à des cours de langues pourrait permettre à celles-ci de contribuer plus efficacement à l'économie.

#### L'IMPACT SUR LES PAYS D'ORIGINE

Les avantages de cette tendance pour les pays d'origine sont moins distincts. Auparavant les femmes migrantes représentaient un bénéfice financier pour les pays d'origine, grâce à l'argent qu'elles expédiaient à leurs familles. En effet les chiffres suggèrent que les femmes envoient une part plus importante de leurs revenus et de façon plus régulière que les hommes.

Cependant, le fait qu'un nombre croissant de femmes hautement qualifiées décident d'émigrer constitue, pour leur pays d'origine, une fuite considérable des compétences. Les pays concernés ont donc intérêt à encourager les femmes à réaliser leur potentiel économique, et, si elles recherchent un emploi à l'étranger, à faire en sorte que leur expérience de la migration soit concluante et à leur proposer des programmes de réinsertion intéressants à leur retour. Le *Guide sur les politiques de migration de la main d'œuvre sensibles à la problématique du genre* publié l'année dernière par l'OSCE constitue une source utile d'informations sur l'établissement de tels programmes, notamment pour faciliter le transfert des

pensions de retraite et autres prestations sociales perçues à l'étranger, accorder des prêts à faible taux pour monter une entreprise ou un projet et proposer une formation aux migrants après leur retour.

#### CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

La *Décision du Conseil ministériel sur la gestion de la migration* adoptée à Athènes en 2009 encourage les États participants de l'OSCE à « incorporer les aspects liés au sexe dans leurs politiques de migration » en prenant note des recommandations du *Guide sur les politiques de migration tenant compte des différences entre les sexes* élaboré par l'OSCE. Ce Guide, ainsi que le *Manuel pour l'établissement de politiques en matière de migration de main-d'œuvre efficaces dans les pays d'origine et de destination*, publié conjointement en 2006 par l'OSCE, l'OIM et l'OIT, constituent des outils indispensables pour l'élaboration de politiques de migration de main-d'œuvre plus sensibles à la problématique du genre. L'OSCE a également élaboré deux manuels relatifs à la problématique du genre à l'intention des formateurs.

Les statistiques révèlent que les migrants contribuent à la croissance économique et jouent un rôle essentiel dans le renforcement de la sécurité sociale pour les générations à venir. Afin d'augmenter leurs bénéfices économiques, les pays de destination doivent tirer davantage parti de l'apport des femmes migrantes qualifiées. Les pays d'origine doivent offrir aux femmes la possibilité de mettre à profit leurs compétences. L'élaboration de politiques efficaces de migration sensibles à la problématique du genre permettrait aux États d'exploiter un potentiel économique réel dont ils pourraient bénéficier, surtout en cette période de crise.

Amaia Sotes Linares-Rivas est spécialiste des affaires économiques au sein du Bureau du Coordonnateur des activités économiques et environnementales du Secrétariat de l'OSCE.

#### Pour une lecture plus approfondie :

*Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies*. OSCE, Vienne, 2009. (Publication disponible en anglais et en russe)

*Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. OSCE, Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation internationale pour les migrations (OIM), Vienne, Genève, 2009. (Publication disponible en anglais et en russe)

J.C. Dumont, J.P. Martin, and G. Spielvogel, *Women on the move: The Neglected Gender Dimension of the Brain Drain*. Institute for the Study of Labour, Bonn, 2007. (Publication disponible en anglais)

J.C. Dumont et O. Monso, « Adéquation entre formation et emploi : un défi pour les immigrés et les pays d'accueil », *Perspectives des migrations internationales*. OCDE, Paris, 2007.

# L'OSCE face aux menaces transnationales

Le développement des outils de communication électronique et la croissance de la mobilité ont entraîné l'apparition d'une nouvelle forme de menaces, qui ne sont ni le fruit de tensions entre États ni la réaction à des conditions répressives en leur sein. Ces menaces ignorent les frontières géographiques et touchent tous les États participants indifféremment. Leur source est difficile à déterminer avec précision, mais on la situe le plus souvent au-delà de la région de l'OSCE. De même, leurs auteurs sont difficiles à identifier, mais il s'agit généralement d'acteurs non étatiques. Ces menaces transnationales revêtent différentes formes : le terrorisme, la criminalité organisée, la cybercriminalité, le trafic de drogues, le trafic d'armes et la traite des êtres humains.

Les États participants ont reconnu le danger croissant que représentaient ces menaces dès la fin des années 1990. Mais ce n'est qu'après les attentats du 11 septembre qu'elles ont pris une place plus importante à l'ordre du jour de l'OSCE. Le document le plus récent portant sur les menaces transnationales est la *Décision du Conseil ministériel No 2/09 sur la poursuite des efforts déployés par l'OSCE pour faire face aux menaces et aux défis transnationaux*, adoptée à Athènes en décembre 2009.

Les activités menées par l'OSCE pour faire face aux menaces transnationales remontent aux années 1990, même si, à l'époque, on n'en parlait pas en ces termes. Ainsi, pour empêcher les actes de violence incontrôlée aux frontières du Kosovo, l'OSCE a établi, dès 1992, la Mission de contrôle à Skopje chargée d'éviter le débordement du conflit. En 1999 la Mission de l'OSCE en Géorgie lançait son opération de grande envergure pour contrôler la frontière entre la Géorgie et la République tchétchène de la Fédération de Russie. Les États participants ont ensuite adopté le *Plan d'action de Bucarest pour lutter contre le terrorisme* en décembre 2001 et créé l'Unité d'action contre le terrorisme quatre mois plus tard. Depuis des décennies, l'OSCE encourage l'utilisation de tous les outils de lutte contre la corruption et la criminalité organisée que sont la bonne gestion des affaires publiques, le renforcement des institutions démocratiques, l'application des lois et une économie saine au sein de ses États participants.

En réalité, depuis la signature par les États

participants de l'*Acte final de Helsinki*, il y a 35 ans, l'OSCE s'attache à mettre en place des instruments efficaces de lutte contre les menaces transnationales. Pour ce faire, le Secrétariat de l'OSCE dispose d'unités chargées de la lutte contre le terrorisme, de la gestion des frontières, du soutien à la police, de la lutte contre la traite des êtres humains et de la bonne gouvernance économique. Le Centre de prévention des conflits de l'OSCE constitue un instrument efficace de lutte contre le terrorisme. L'OSCE conduit également de nombreuses opérations de terrain qui lui permettent de surveiller les régions instables et d'intervenir localement.

Les menaces transnationales constituent un réseau complexe et diversifié. Le terrorisme est financé par la criminalité organisée. Les trafiquants de drogues, d'armes et d'êtres humains empruntent les mêmes canaux et alimentent les mêmes réseaux criminels. Pour combattre efficacement ces fléaux, il faut renforcer la coordination entre les différents instruments mis à la disposition de l'OSCE.

Le document de référence qui assigne à l'OSCE la mission de faire face aux menaces transnationales et qui a été approuvé à *Maasticht* par les États participants en 2003 s'intitule : *Stratégie de l'OSCE visant à faire face aux menaces pour la sécurité et la stabilité au XXIème siècle*. Cette stratégie pose le cadre conceptuel et politique de l'approche multidimensionnelle qu'a adoptée l'OSCE. Dès lors, celle-ci a renforcé ses activités dans ce domaine.

L'Unité d'action contre le terrorisme s'est efforcée, depuis sa création, de promouvoir la ratification et la mise en place d'instruments universels de lutte contre le terrorisme et de renforcer la sécurité des documents de voyage. En 2004, l'Unité a élargi ses activités à la lutte contre l'utilisation d'Internet à des fins terroristes et au renforcement de la sûreté des conteneurs. En 2005 l'Unité a entrepris d'améliorer la coopération juridique dans les affaires criminelles en apportant son soutien à l'AIEA pour améliorer la sécurité des sources radioactives. Depuis 2007, l'Unité d'action contre le terrorisme encourage les partenariats public-privé dans la lutte contre le terrorisme, en favorisant la protection des infrastructures énergétiques vitales contre les attaques

terroristes et en combattant les actes de violence extrêmes qui mènent au terrorisme.

Le concept de frontières revêt un sens nouveau dans la lutte contre les menaces transnationales. Les frontières deviennent des instruments que deux États peuvent utiliser conjointement pour lutter contre le trafic illicite d'armes ou la traite des personnes et ainsi assurer la sécurité d'une grande partie de la région concernée. De 2003 à 2008 l'OSCE a contribué à la mise en œuvre du *Processus d'Ohrid de gestion des frontières* dans le cadre du *Programme de coopération transfrontière en Europe du Sud-Est*. Une équipe dynamique de gestion des frontières a été formée au Centre de prévention des conflits. Son travail consiste à conseiller le Secrétaire général et à participer aux opérations de terrain en renforçant les capacités et en organisant des formations dans le but d'améliorer la sécurité et la gestion des frontières, conformément au *Concept de gestion et de sécurité des frontières* adopté par le Conseil ministériel de l'OSCE lors de la réunion qui s'est tenue à Ljubljana en 2005.

A la suite d'une Décision adoptée en 2006 par le Conseil ministériel dans le but d'améliorer la coordination des activités de lutte contre la criminalité organisée, le Secrétaire général a constitué une équipe spéciale au sein de l'Unité pour les questions stratégiques de police de l'OSCE qui agit comme son principal agent de liaison. Cette Unité a créé le système d'information en ligne pour la police (POLIS) qui donne accès à des rapports, des documents législatifs et des formations sur la criminalité organisée. Le Bureau de la Représentante spéciale pour la lutte contre la traite des êtres humains, qui encourage la coopération multilatérale et le développement de mécanismes de coordination nationale, a élaboré une analyse de la structure et des composantes de la traite des êtres humains. Quant au Bureau du Coordonnateur des activités économiques et environnementales, son objectif est de mettre en œuvre des programmes de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.

Les menaces transnationales se répandent rapidement. Les crimes commis dans le domaine informatique représentent un danger croissant et dévastateur pour les États participants. Dans le cadre d'un atelier organisé à Vienne en mars 2009, l'OSCE a émis des recommandations en vue de faire face à la menace que représente la cybercriminalité.

L'OSCE s'est assignée un nouveau domaine d'activité, à savoir la lutte contre le terrorisme nucléaire, en se fondant sur la résolution 1540 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies sur la non-prolifération des armes de destruction massive. De nombreux

États participants ont souligné le besoin d'intensifier les activités de l'OSCE dans ce domaine.

Lutter contre les menaces transnationales implique de dépasser les frontières de la zone OSCE. L'insurrection armée et les troubles économiques qui secouent l'Afghanistan ont fait de ce pays partenaire de l'OSCE depuis 2003 une source d'instabilité pour l'ensemble de la région de l'OSCE. Depuis 2007 l'OSCE intensifie son engagement en Afghanistan, notamment en formant des agents des douanes et des gardes frontières.

Les menaces transnationales sont un ennemi redoutable pour l'OSCE. Leurs auteurs sont insaisissables, habiles, bien organisés et jouissent d'une influence économique certaine. Il y a cependant un point encourageant. Comme la criminalité transnationale frappe tous les États participants indifféremment, il est possible de parvenir à établir des mesures communes pour combattre ce fléau. La coopération entre les États dans le but de renforcer les structures de défense de l'OSCE n'est plus une affaire de volonté politique. C'est désormais une nécessité.



INTERVIEW AVEC MARIA GRAZIA GIAMMARINARO, REPRÉSENTANTE SPÉCIALE ET COORDINATRICE DE L'OSCE POUR LA LUTTE CONTRE LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS

## La traite reste un crime à faible risque

Maria Grazia Giammarinaro a pris ses fonctions de Représentante spéciale et Coordinatrice de l'OSCE pour la lutte contre la traite des êtres humains en mars 2010. Elle s'entretient ici de son travail avec le porte-parole adjoint Frane Maroevic.

**Frane Maroevic :** Comment en êtes-vous venue à participer à la lutte contre la traite des êtres humains ?

**Maria Grazia Giammarinaro :** Je me suis intéressée à cette question en 1997 en tant que conseillère juridique du ministre de l'Égalité de chances en Italie et chef du bureau législatif. À l'époque, la traite commençait à devenir un sujet de préoccupation pour le gouvernement, en particulier pour ce qui est de l'exploitation sexuelle, nous avons donc rédigé une nouvelle législation sur la traite axée sur les droits de l'homme qui est toujours en vigueur aujourd'hui.

**La plupart des gens associent la traite des êtres humains à l'exploitation sexuelle. Quelles autres formes d'exploitation existe-t-il ?**

Une de mes priorités est de sensibiliser le public au fait qu'aujourd'hui la traite ne revêt pas seulement des fins d'exploitation sexuelle, mais très souvent aussi d'exploitation du travail. Cet aspect de la traite ne fait hélas que gagner en importance. Il existe beaucoup d'autres formes d'exploitation et j'aimerais en mentionner une des plus graves qui est la mendicité forcée qui implique massivement des enfants.

**L'exploitation des êtres humains n'est pas un phénomène nouveau. La traite est souvent mentionnée comme l'esclavage des temps modernes. En quoi ce problème particulier est-il nouveau ?**

Nous l'appelons esclavage des temps modernes parce que les gens sont effectivement piégés dans un filet de dépendances multiples, ce qui est un phénomène nouveau. Quand nous utilisons le mot 'esclavage', nous pensons à l'esclavage historique, à des gens enchaînés ou enfermés, totalement privés de liberté

de mouvement. Ce n'est pas nécessairement une caractéristique de l'esclavage moderne ; les victimes de la traite ne sont pas toujours enfermées dans un appartement, un lieu de travail ou un bordel. Les trafiquants profitent de leur vulnérabilité sociale. Les gens sont isolés socialement et souvent ne parlent pas la langue du pays où ils se trouvent. Ils ne sont pas capables de demander de l'aide, ne connaissent pas leurs droits, et ne savent pas en qui avoir confiance et à qui signaler les abus. Du fait de cette dépendance, la personne se trouve dans une situation où elle croit qu'il n'y a pas d'autre solution que d'accepter l'exploitation. Ce sont des moyens nouveaux, plus subtils de soumettre les personnes et de les exploiter.

**Vous mentionnez qu'il s'agit d'un problème de très grande ampleur. Quel est le nombre estimé de personnes touchées ?**

Dans le monde entier au moins 2,5 millions de personnes sont victimes de la traite. C'est l'estimation la plus fiable mais prudente de l'Organisation internationale du Travail (BIT). Comme les pays de destination les plus importants se trouvent dans la région de l'OSCE, c'est là qu'un grand nombre des victimes y font l'objet de la traite.

**Quels sont les moyens les plus efficaces pour lutter contre ce phénomène ? Est-ce la prévention, des contrôles plus stricts aux frontières, des pouvoirs de police plus sévères ?**

Un phénomène aussi complexe requiert une réponse complexe. Je souhaiterais mettre l'accent sur deux domaines importants. Le premier est la protection des victimes, qui englobe la prévention de la traite et la protection des victimes potentielles, mais aussi l'aide et le soutien aux victimes. Ce n'est pas

seulement une question de droits de l'homme, cette protection est également efficace pour le deuxième domaine, à savoir la justice pénale. Lorsque les victimes sont rassurées au sujet de leur situation, leur autorisation de séjour, la possibilité d'une alternative à leur vie, elles acceptent volontiers de coopérer avec la police et les autorités judiciaires.

**Pour l'OSCE, la traite des êtres humains est synonyme de menace transnationale. Est-ce que les éléments criminels qui entrent en jeu dans la traite des êtres humains interviennent aussi dans d'autres crimes ?**

Absolument, la traite est principalement le fait de groupes criminels organisés. Pas toujours, car il y a d'autres formes de traite, comme la servitude domestique, qui implique des particuliers. Toutefois, la traite à une très grande échelle relève essentiellement de groupes criminels qui recrutent des gens et ensuite les exploitent. Ce n'est pas toujours la même filière qui gère l'ensemble de la chaîne ; il est plus fréquent de voir divers groupes criminels liés entre eux gérer les différentes phases.

Il importe de savoir que ces groupes criminels ont plus de force et de pouvoir et même d'influence politique grâce à cette activité très lucrative. Nous avons des indications selon lesquelles la traite devient une source inépuisable de profits qui sont réinvestis dans d'autres activités criminelles dont les armes et la drogue. Il nous faut donc réfléchir à la traite en termes d'entrave à l'économie et aux institutions démocratiques. Ce phénomène est nouveau et il ne faut pas le sous-estimer.

**La traite des êtres humains est-elle prise aussi au sérieux que d'autres crimes que vous mentionnez, comme la contrebande de drogues et le trafic d'armes ?**

La traite ne bénéficie malheureusement pas du même degré de sensibilisation et de force que d'autres formes de criminalité organisée comme, par exemple, le trafic de drogues. Elle reste hélas un crime à très faible risque. Ces opérations génèrent de très gros profits et de ce fait sont en plein essor. C'est la triste réalité à laquelle nous sommes confrontés chaque jour. Nous devons être plus efficaces dans la lutte contre ce crime.

La majorité des États participants de l'OSCE reconnaissent aujourd'hui que la traite des êtres humains est une question importante, et bon nombre ont adopté une nouvelle législation, des plans d'action et des mécanismes nationaux de coordination. Le défi à relever consiste à faire en sorte que la législation contre la traite et les instruments élaborés ces dernières années soient mis en œuvre avec efficacité sur une bien plus grande échelle.

**Quel est le rôle des organisations internationales dans la lutte contre la traite et comment l'OSCE coopère-t-elle dans ce domaine ?**

Les organisations internationales jouent un rôle majeur en intensifiant la lutte contre la traite des êtres humains. Je considère que l'amélioration de cette coopération est un acquis de mes six premiers mois ici. Nous coopérons très étroitement avec l'Organisation des Nations Unies (ONU) et j'ai récemment pris la parole devant l'Assemblée générale des Nations Unies. Nous sommes en relation étroite avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et d'autres organismes des Nations Unies comme l'UNICEF. L'OSCE est également membre du comité directeur de l'Initiative mondiale des Nations Unies contre la traite des êtres humains (UN.GIFT). Nous collaborons aussi très étroitement avec le Conseil de l'Europe, en échangeant des idées et des informations avec leur Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).

En interne, nous travaillons également en étroite collaboration avec toutes les structures de l'OSCE, en particulier avec notre Unité pour les questions stratégiques de police (SPMU), en dispensant une formation aux agents de répression sur une base régulière, très récemment à Douchanbé. Avec le Coordonnateur des activités économiques et environnementales de l'OSCE, nous préparons un séminaire sur la traite et le blanchiment de capitaux, une question capitale, que nous souhaiterions étudier plus avant. Avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), nous travaillons sur l'assistance aux victimes qui retournent chez elles et sur l'accès aux voies de recours, notamment l'indemnisation, et à la fin octobre, nous avons convoqué une réunion régionale importante de coordonnateurs nationaux d'Europe du Sud-Est et du Caucase du Sud, et renforçons ainsi notre coopération avec les opérations de terrain.

**Lorsque vous parlez de plans d'action et de coordination, il est souvent difficile de comprendre en quoi ces activités améliorent la vie des personnes menacées.**

Les plans d'action jouent un rôle essentiel dans la mesure où ils veillent à ce que tous les organismes, ministères et acteurs sociaux compétents participent à la lutte contre la traite des êtres humains. Une approche multidisciplinaire et multi-institutionnelle s'impose si l'on veut mener à bien la lutte contre la traite. Nous avons à considérer qu'au niveau gouvernemental, il ne s'agit pas d'un enjeu uniquement pour le ministère de l'Intérieur, mais aussi pour les ministères de la Santé, de la Justice et du Travail ; c'est une question de genre, et toutes ces institutions doivent être impliquées dans la coopération et la coordination. Le plan d'action est le garant de l'existence d'une vision et d'une logique dans l'action de tous ces acteurs qui normalement ne feraient pas l'objet d'une coordination. Le plan d'action identifie qui fait quoi et dans quel cadre. Cela signifie aussi que les actions seront mesurables. Le plan d'action permet la participation stratégique d'ONG et d'acteurs sociaux locaux qui jouent un rôle crucial et de pionnier dans la lutte contre la traite, ce qui a un impact direct et positif sur la vie réelle des victimes.

**Quels sont vos plans pour le Bureau de l'OSCE du Représentant spécial et Coordinateur pour la lutte contre la traite des êtres humains ?**

Nous voulons nous concentrer davantage sur la prévention de la traite. Par exemple, il est important d'établir que les systèmes de protection des enfants soient accessibles pour chaque enfant à risque, notamment les enfants non accompagnés, les enfants séparés et demandeurs d'asile. Nous voulons également promouvoir la responsabilité sociale pour que chaque entreprise assume la responsabilité dans le cadre de sa chaîne d'approvisionnement, car l'exploitation se produit souvent au niveau de la sous-traitance.

Notre deuxième priorité est d'améliorer le système de justice pénale en recourant davantage à des techniques d'enquête plus complexes comme les enquêtes financières qui ne sont pas habituellement utilisées dans les cas de traite et qui sont essentielles pour identifier les liens entre les groupes criminels et le blanchiment ultérieur de capitaux.

Et troisièmement, comme la traite des êtres humains correspond à l'esclavage des temps modernes et est l'une des plus effroyables violations des droits fondamentaux, nous prévoyons de renforcer davantage la protection des droits des victimes par la promotion d'une identification appropriée et d'une assistance adéquate à chaque victime présumée et en prodiguant un appui à l'accès à la justice, et en particulier à l'indemnisation et à l'inclusion sociale des victimes comme résultante du processus de réhabilitation.

# Une solution multilatérale au flux de drogues illicites

Sandeep Chawla



La lutte contre la menace de drogues illicites est au cœur des activités de mon Organisation, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC). Je souhaite présenter quelques sujets de préoccupation et d'importants domaines de coopération entre l'ONUDC et l'OSCE.

La production d'opium a diminué en Afghanistan ces dernières années et a continué de baisser cette année suite à un parasite affectant la culture d'opium. En 2009, la production totale était de 6 900 tonnes, chiffre bien supérieur à la demande mondiale qui s'élève à environ 5 000 tonnes. Il existe donc un excédent, non comptabilisable, et qui est probablement accumulé dans des stocks.

En 2008, les agriculteurs afghans ont gagné juste quelque 438 millions d'euros, soit un peu moins qu'un demi-milliard. Aux frontières, le prix augmente avec un facteur de cinq ou de six, atteignant deux milliards et demi. La valeur globale des opiacés afghans s'élève à 55 milliards. Je vous demande de considérer ces trois chiffres. Le prix final de l'opium est 100 fois supérieur au revenu d'un agriculteur afghan. Où va donc tout cet argent ? Pas aux agriculteurs ; il ne s'accumule pas en Afghanistan. Tout s'accumule dans les mains de groupes criminels et de trafiquants qui font passer les drogues hors des frontières vers les principaux marchés, où qu'ils soient, en Russie, en Europe occidentale. Une telle menace transnationale requiert une solution multilatérale. Là où les contrôles aux frontières sont laxistes et la primauté du droit peu développée, le risque est grand de voir ces zones devenir des refuges sûrs pour le trafic.

Les deux principaux axes du trafic des drogues en provenance de l'Afghanistan sont la route des Balkans – de l'Afghanistan vers les Balkans et vers l'ouest – et la route du nord par l'Asie centrale. Des solutions multilatérales peuvent justement contribuer à atténuer cette vulnérabilité.

Les saisies d'opiacés ou d'héroïne sont malheureusement très faibles près de zones de production : 66 tonnes en 2008 (un pour cent du total) en Afghanistan ; cinq pour cent dans l'ensemble des pays voisins d'Asie centrale. Il nous faut donc faire plus pour améliorer les services de répression dans ces zones. Cela signifie aussi, je tiens à le souligner, que nous avons tendance à oublier que la répression n'est pas la seule et unique solution. Les drogues sont une menace pour la santé de ceux qui les consomment. Nous devons agir pour prévenir les conséquences dommageables des drogues qui se propagent tous azimuts dans les sociétés : il nous faut fournir des systèmes de traitement, équilibrer la répression par des stratégies de réduction de la demande de drogues.

De plus, il y a le problème des précurseurs qui me fait quelquefois penser à une épingle que l'on cherche dans une botte de foin. De nombreux produits chimiques sont fabriqués à des fins industrielles. Une petite fraction d'entre eux est utilisée pour fabriquer ou extraire les drogues illicites. Ces produits chimiques sont appelés précurseurs. Mais il n'est guère possible de contrôler l'ensemble de l'industrie chimique pour en cibler une infime partie. Ce que nous devons faire c'est donc cibler des produits chimiques spécifiques et voir le marché total. L'anhydride acétique est le principal précurseur pour fabriquer l'héroïne. Il n'est pas produit en Afghanistan. Et pourtant de grandes quantités pénètrent dans le pays. Il est en fait assez simple de définir le problème, et nous devons nous concentrer davantage sur le contrôle. Nous avons ici une possibilité de pouvoir étouffer l'industrie de production des drogues illicites.

L'instabilité politique, la guerre civile, le terrorisme, le financement des mouvements politiques terroristes constituent bien sûr un autre problème. Je ne vous apprendrai rien de nouveau en disant que le trafic de drogues mène à l'instabilité politique tout comme le poisson va à l'eau. L'un ne va pas sans l'autre. C'est une relation symbiotique. Les problèmes internes de l'Afghanistan, les souffrances endurées lors de la guerre civile depuis de nombreuses années, tout cela est directement lié au fait que ce pays est le plus grand producteur d'opium dans le monde. Cette instabilité tend à se propager en cercles concentriques. Notre capacité à enrayer cette tendance dépend de la manière dont nous arriverons à introduire la primauté du droit dans les zones adjacentes. C'est un domaine dans lequel l'OSCE et l'ONUDC peuvent travailler ensemble et ils le font.

La promotion de la coopération en matière de réduction de la demande de drogues et la répression figurent également au nombre des domaines de coopération entre l'ONUDC et l'OSCE, en étroite consultation avec les cinq gouvernements d'Asie centrale. Les deux organisations ont coorganisé un atelier régional à Astana en juillet dernier sur la coopération internationale en matière pénale en vue de faciliter le renforcement des capacités dans les systèmes nationaux de justice pénale.

Nous coopérons également avec l'OSCE dans le domaine du contrôle des frontières. La primauté du droit étant faible en Afghanistan, l'instabilité tend à se propager. Environ un quart de la production d'opium afghan, soit 100 tonnes, transite chaque année par l'Asie centrale vers les marchés en Russie et en Europe occidentale. L'Afghanistan a trois frontières au nord, avec le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Il existe de solides liens ethniques et culturels transfrontaliers. Lorsque vous avez des liens ethniques, nationaux ou tribaux à travers les frontières nationales, les réseaux criminels risquent de se propager. Les gens traversent les frontières entre l'Afghanistan et certains États d'Asie centrale depuis très longtemps et se rendent en particulier au Tadjikistan. Bon nombre de ceux qui viennent du Tadjikistan se sont installés au nord dans des villes de Russie occidentale. Grâce à cette diaspora, les trafiquants de drogues peuvent opérer beaucoup plus

facilement. Cela n'est guère étonnant et cela se reproduit de temps à autre dans l'histoire moderne, mais nous devons être vigilants, non seulement avec le trafic de drogues et d'autres formes de traite, mais aussi avec diverses formes d'extrémisme politique.

Le Centre régional d'information et de coordination pour l'Asie centrale a été un projet phare. Je tiens à exprimer ma gratitude au Kazakhstan qui accueille le Centre à Almaty. Merci aux pays qui y ont adhéré – j'encourage chaque État participant de l'OSCE à détacher les chargés de liaison, à aider le Centre à commencer à coordonner ses activités de coopération transfrontalière et de données de renseignement stratégiques qui sont sa raison d'être.

Conjointement avec l'OSCE, nous travaillons dans le domaine de la criminalité organisée. Nous avons coopéré à l'élaboration d'une boîte à outils en matière d'évaluation de la justice pénale. Nous venons de publier la première analyse des menaces de la criminalité transnationale organisée : *La mondialisation du crime : une évaluation de la menace du crime transnational organisé*. Je recommande cette publication aux lecteurs qui souhaiteraient avoir une vue globale de la question.

Dans le domaine de la prévention du terrorisme, nous travaillons avec l'OSCE sur l'initiative de l'ONUDC pour la sécurité des conteneurs dans le littoral de la mer Noire et de la mer Caspienne. Il nous faut travailler davantage sur la cybercriminalité qui est une nouvelle menace. Nous saluons la participation de l'OSCE à l'initiative du Pacte de Paris qui vise à lutter contre le problème de la drogue.

En conclusion, je souhaiterais dire une évidence bonne à redire. Il nous arrive à tous de craindre quelquefois que le partage d'informations et la coordination des efforts risque de compromettre la souveraineté des pays. Ce faisant, nous oublions que si nous tolérons une situation dans laquelle les criminels peuvent traverser les frontières librement, notre souveraineté, nous l'avons déjà compromise. Il nous faut absolument établir des systèmes multilatéraux pour lutter contre des problèmes mondiaux comme le trafic, la production et la consommation illicite de drogues. La souveraineté est renforcée et non pas affaiblie par l'échange d'informations au travers des frontières. Faisons de notre mieux pour nous assurer que des arrangements coopératifs se poursuivent et que le système multilatéral soit renforcé.

Sandeep Chawla est directeur de la Division des affaires politiques et publiques à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) à Vienne. Cet article se fonde sur l'exposé qu'il a fait à l'OSCE dans le cadre de la Conférence sur la lutte contre la menace de drogues illicites et le renforcement du contrôle des précurseurs chimiques, tenue à Vienne les 8 et 9 juillet 2010.





## Engagement de l'OSCE avec l'Afghanistan

L'Afghanistan est un partenaire de l'OSCE pour la coopération depuis 2003. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) y dépêche des équipes chargées d'aider à organiser les élections depuis 2004.

Au Conseil ministériel de l'OSCE tenu en 2007 à Madrid, les ministres des Affaires étrangères ont adopté une décision sur l'engagement de l'OSCE avec l'Afghanistan, qui chargeait le Secrétaire général d'élaborer un programme d'assistance à ce pays. Les projets, élaborés plus tard en 2008 par le Secrétariat et financés par des ressources extrabudgétaires, ont principalement visé à renforcer les frontières entre les États participants d'Asie centrale et l'Afghanistan, à former des gardes-frontières, des spécialistes de la lutte contre les stupéfiants et des douaniers afghans, et à faciliter la coopération et la création de réseaux transfrontières.

En 2007, également, le Conseil permanent a créé un fonds de partenariat destiné à faciliter la participation des partenaires pour la coopération, y compris l'Afghanistan, aux activités de l'OSCE.

Ce marché commercial transfrontalier, situé à l'intérieur du point de passage de la frontière de Khorog (Tadjikistan), permet aux entrepreneurs afghans de traverser le fleuve une fois par semaine pour vendre leurs marchandises à leurs voisins tadjiks. Les projets de l'OSCE dans la région ont formé des agents des douanes du Tadjikistan et de l'Afghanistan à Khorog, en 2010, et apportent depuis 2007 leur assistance à un bureau situé à l'intérieur de ce marché pour promouvoir le commerce transfrontalier. Ce bureau fournit des informations aux Afghans sur les douanes et les marchés et organise des formations commerciales destinées aux vendeurs installés des deux côtés de la frontière. (OSCE/Jon Trumble)

# La durabilité est notre devise

## Formation de douaniers kirghizes et afghans à Bichkek

Edwige Presle-Weiss

Depuis un peu plus d'un an, les sept membres de notre équipe du Centre de l'OSCE à Bichkek œuvrent quotidiennement à la mise en place du Service des douanes kirghize. En collaboration avec le chef du centre de formation du Service et les huit formateurs permanents nommés en février, nous mettons en œuvre le Projet de développement de la formation douanière, qui vise à développer la capacité de formation du Service.

Nous avons commencé l'automne dernier en évaluant, dans tout le pays, les besoins en formation les plus pressants de l'administration douanière kirghize. Cette évaluation a formé la base du programme de niveau d'entrée que nous avons élaboré cette année. Ce programme traite à 70% des procédures de perception des droits et à 30% de la lutte contre la contrebande. Les instructeurs nouvellement formés ont mis au point 68 présentations, soit 200 heures d'enseignement, sous l'étroite supervision des conseillers en formation de l'OSCE, en tenant compte des normes internationales et des meilleures pratiques. Je pense que cette méthode d'élaboration du programme, structurée autour de plans d'enseignement et utilisant un large éventail de supports, y compris des présentations Powerpoint et des exercices pratiques, permet une excellente expérience d'apprentissage.

Il importe de souligner qu'en tant que membres de l'équipe de l'OSCE, nous conseillons, encadrons et formons les formateurs, mais n'écrivons ni ne concevons les cours à leur place. « Durabilité du programme » : tel est le maître mot que nous gardons à l'esprit chaque jour alors que nous travaillons avec le Service des douanes.

La formation elle-même a débuté en juin. Les formateurs ont dispensé des cours avancés et spécialisés à Bichkek et dans les régions, couvrant les procédures, les différents régimes douaniers, le document de transit (carnet TIR) et les systèmes automatisés d'enregistrement en douane, ainsi que les compétences requises pour combattre la contrebande : traitement des documents en cas de violation des règles douanières et utilisation des trousseaux de détection CT-30.

Ils ont également dispensé des cours de niveau d'entrée, d'une durée de quatre semaines. En septembre, pour la première fois, ce cours a été dispensé exclusivement par

Des agents des douanes de l'Afghanistan et un formateur kirghize en matière de douane montrent une saisie de « médicaments contrefaits » pendant une session de formation sur la fouille de véhicules.



l'équipe de formateurs que nous, conseillers de l'OSCE, avons formés. Il s'est tenu à Bichkek pour tous les douaniers nouvellement recrutés dans le pays, 42 en tout. Cette expérience a été très positive en termes d'harmonisation, de normalisation et d'égalité de la formation. Elle a également été très stimulante. À la fin des sessions, tous les participants ont dû passer un examen écrit et répondre à des questions posées par une commission présidée par le Directeur du Service des douanes. Pour les formateurs, elle a été l'occasion d'évaluer les difficultés rencontrées et de définir les améliorations à apporter.

Un autre but important du projet est de former des douaniers afghans. C'est l'une des activités que l'OSCE mène en application de la décision que le Conseil ministériel a prise à Madrid, 2007, d'intensifier l'engagement avec l'Afghanistan. Le premier de ces cours, enseigné pour et par des douaniers afghans, s'est tenu du 12 juillet au 13 août 2010. Pour le deuxième, tenu du 13 octobre au 12 novembre, nous avons porté le nombre de participants de 10 à 14. Le prochain, destiné à 20 douaniers, est prévu en janvier. Le projet offre des possibilités de formation régulières aux douaniers qui n'ont pas assisté au cours de l'Académie afghane de formation douanière, avec un programme similaire.

**Edwige Presle-Weiss administre le Projet de développement de la formation douanière mis en œuvre au Centre de l'OSCE à Bichkek.**



Réunion concernant les activités de formation douanière. De gauche à droite : Mohammad Farhad Ahmadzai, formateur afghan en matière de douane, Meerim Abdukadyrova, chef du centre de formation douanière du Service national des douanes du Kirghizistan, Edwige Presle-Weiss, gestionnaire de projets de l'OSCE en matière de douane, Aimal Omari, formateur afghan en matière de douane. (OSCE)



## Un formateur douanier afghan à Bichkek

Mohammad Farhad Ahmadzai

**E**n 2010, mon collègue Aimal Omari et moi-même sommes venus deux fois à Bichkek pour dispenser un cours de formation douanière de niveau d'entrée dans le cadre d'un programme conjoint organisé pour les douaniers kirghizes et afghans par le Centre de l'OSCE à Bichkek et par le Service des douanes kirghize. Aimal et moi-même

sommes formateurs à l'Académie afghane de formation douanière, à Kaboul.

À Bichkek, nous avons élaboré et dispensé un cours de formation de niveau d'entrée d'une durée de cinq semaines à des douaniers afghans qui accomplissent diverses tâches à nos postes-frontières avec le Pakistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et l'Iran, aux aéroports et à notre quartier général. Ce cours continuera d'être dispensé l'an prochain de manière régulière.

Le cours que nous dispensons enseigne comment combattre le trafic transfrontalier de biens, de services et de personnes tout en facilitant les mouvements et le commerce licites. Le programme a été élaboré avec l'Académie afghane de formation douanière. Nous l'avons adapté pour répondre aux normes internationales et prendre en compte les meilleures pratiques, y intégrant également des volets consacrés à l'éthique et à la bonne gouvernance.

Mon collègue et moi-même dispensons des cours, mais je tiens à souligner qu'à 40%, le programme est enseigné par des formateurs kirghizes. Leur point de vue nous aide à mieux comprendre les problèmes de l'Asie centrale. Je tiens à mentionner, à ce titre, les présentations relatives à la gestion des frontières et aux questions multilatérales.

Ce cours offre aux douaniers kirghizes et afghans une occasion unique d'échanger des données d'expérience. La langue, bien entendu, est un obstacle, mais pour les cours conjoints, nous utilisons un interprète. Et nous parlons tous le même langage « des douanes ».

Je tiens à souligner que les conditions de formation, à Bichkek, sont excellentes. Le Service des douanes kirghize met à disposition un auditorium à son quartier général. Les stagiaires peuvent également visiter les postes de douane situés à l'aéroport, à la frontière avec le Kazakhstan et à la gare, où des exercices d'inspection sont pratiqués. En outre, ils sont hébergés dans des appartements confortables et la ville de Bichkek, verdoyante, offre un cadre agréable qui aide les formateurs à préparer les leçons et aux participants à se concentrer sur leurs cours.

Je vois, dans cette activité, un important outil de renforcement des capacités pour l'Afghanistan. Le projet nous permet d'acquérir une expérience de l'enseignement et de former des formateurs. Les stagiaires conviennent tous que ce cours est pour eux une excellente occasion d'accroître leurs connaissances et leurs compétences, de comprendre toute la portée de l'activité douanière et de progresser dans leur carrière.

*Mohammad Farhad Ahmadzai est formateur à l'Académie afghane de formation douanière, à Kaboul.*

## Formation douanière conjointe au Turkménistan

**E**n 2009, le Centre de l'OSCE à Ashgabat a mis en œuvre deux projets extrabudgétaires de formation douanière conjointe à l'intention de douaniers et de gardes-frontières du Turkménistan et de l'Afghanistan. Dans le cadre du premier projet, des douaniers turkmènes qui avaient, pendant deux mois, suivi une formation pour devenir instructeurs pour leurs compatriotes, se sont rendus à Atamyrat, au sud-est du Turkménistan, pour y dispenser, pendant une semaine, un cours à huit douaniers afghans. La formation a porté sur la gestion des risques, les tendances actuelles, le traitement des passages frontaliers et l'évolution future des pratiques douanières de facilitation des échanges. Ce projet a été financé par la Norvège.

Le second projet, financé par le Japon, s'est tenu

à la frontière turkméno-afghane. Deux groupes de gardes-frontières turkmènes et un groupe de gardes-frontières afghans ont été formés à des activités de terrain destinées à renforcer les capacités le long des zones naturelles situées entre les postes-frontières. Vivant ensemble dans le désert, ces agents ont appris à conduire de petits véhicules tout-terrain, à utiliser des appareils de surveillance spécialisés, à administrer des soins d'urgence, à utiliser des cartes pour planifier les patrouilles et à mieux communiquer dans le cadre des activités techniques de surveillance des frontières.

Ces projets frontaliers ont été les premiers que l'OSCE a effectivement mis en œuvre à l'appui de la décision prise en 2007 par le Conseil ministériel au sujet de l'engagement avec l'Afghanistan.



Deux agents des douanes afghans (en uniforme) s'adressent à leurs homologues du Turkménistan, Atamyrat (Turkménistan). (OSCE/Jon Trumble)

## Engagement avec l'Afghanistan au Tadjikistan

Le Bureau de l'OSCE au Tadjikistan a commencé à mettre en œuvre un certain nombre de projets liés à l'Afghanistan à la fin de 2008. Il a ajouté un volet de formation de douaniers afghans à son projet visant à fournir une assistance douanière et à construire un terminal douanier moderne aux abords de la petite ville de Murgab, dans le district tadjik du Gorno-Badkhschan, sur le plateau du Pamir. Ce projet extrabudgétaire, d'un coût estimé à près d'un million d'euros, est financé par le Japon, avec des contributions de la Belgique et de l'Allemagne. Les douaniers afghans ont été formés à l'évaluation des risques et à la détection des mouvements illicites de biens, y compris les précurseurs chimiques, au printemps de 2010 à Douchanbé.

Quelques mois plus tôt, en octobre 2009, un premier contingent d'une douzaine de commandants de détachements de gardes-frontières afghans s'était rendu au Tadjikistan pour participer à un atelier destiné à remettre en vigueur les mécanismes de délégués frontaliers. Ces mécanismes, mis en place entre l'Union soviétique et l'Afghanistan en 1958, étaient gelés depuis 1991. L'atelier, qui est financé par le budget unifié du Bureau du Tadjikistan, a été renouvelé en 2010 et se tiendra de nouveau en 2011, faisant chaque fois progresser la remise en vigueur de ces mécanismes de coopération transfrontalière.

Le Bureau du Tadjikistan a également coopéré avec l'Unité pour les questions stratégiques de police du Secrétariat pour former des gardes-frontières



L'Afghanistan vu depuis Khorog (Tadjikistan). Photographie prise pendant la phase d'évaluation du projet d'assistance en matière douanière mené par le Bureau du Tadjikistan. (OSCE/Jon Trumble)

afghans à la lutte contre les stupéfiants et, avec l'Unité d'action contre le terrorisme, pour former, à l'École des cadres pour la gestion des frontières, à Douchanbé, des agents afghans à la reconnaissance des faux documents.

Il lance actuellement deux projets extrabudgétaires destinés à former, au Tadjikistan, des agents de liaison et des spécialistes des zones naturelles de la police des frontières afghane avec leurs homologues tadjiks dans son centre de formation rénové de Gissar.

## École des cadres pour la gestion des frontières

L'École des cadres pour la gestion des frontières, basée à Douchanbé, a été conçue d'emblée comme une institution destinée à accueillir des douaniers afghans.

Depuis son lancement, en mai 2009, elle a dispensé 11 formations et a accueilli 241 participants de 19 États participants et partenaires pour la coopération de l'OSCE, y compris l'Afghanistan. À ce jour, 60 agents de la police des frontières et des douanes afghanes ont participé à des séminaires consacrés au contrôle des frontières, à la détection des documents de voyage contrefaits, au profilage des voyageurs, à la coopération internationale, à l'analyse des risques et à la formation aux précurseurs chimiques de drogues. Les collègues afghans se sont déclarés très satisfaits de ces séminaires, se sentant en milieu familial à Douchanbé, où ils partagent la langue et la culture de leurs voisins tadjiks.



Séminaire sur le contrôle des frontières. Détection de faux documents de voyage et identification du parcours emprunté : le premier cours organisé en matière de gestion et de sécurité des frontières destiné à des participants afghans, du 5 au 9 juillet 2010. (OSCE/Asror Bobojonov)

## Collaboration avec l'Afghanistan contre le terrorisme

L'Unité d'action de l'OSCE contre le terrorisme compte beaucoup sur la collaboration avec l'Afghanistan pour résoudre les problèmes de sécurité internationale. En 2010, elle a aidé des Afghans à participer à l'Atelier sur les instruments juridiques universels de lutte contre le terrorisme adoptés en 2005 et l'incorporation de leurs dispositions dans les législations nationales, tenu à Vienne les 29 et 30 avril, à l'Atelier de l'OSCE destiné à promouvoir le répertoire de clés publiques de l'OACI, tenu à Vienne les 27 et 28 mai, et à la Conférence d'experts sur les stratégies réussies, les politiques efficaces et les meilleures pratiques de prévention du terrorisme, tenue à Astana les 14 et 15 octobre.

Elle a organisé, à l'intention de 20 gardes-frontières afghans, une formation qui leur a été dispensée à l'École des cadres pour la gestion des frontières, à Douchanbé, du 27 septembre au 8 octobre 2010, en coordination avec l'Équipe des frontières du Centre de prévention des conflits. Dispensé par des conseillers du Ministère fédéral autrichien de l'Intérieur, ce cours a appris aux participants à détecter les documents contrefaits et à transmettre ces compétences. Avant la formation reçue à Douchanbé, les participants ont suivi à Kaboul un cours préparatoire dispensé par la Mission de police de l'Union européenne en Afghanistan (EUPOL) et l'Équipe de projet de la Police allemande. Cette formation a été la quinzième de ce type dispensée dans la région de l'OSCE depuis septembre 2007 dans le cadre du Programme de sécurité des documents de voyage de l'Unité d'action contre le terrorisme.

## Formation de la police afghane à la lutte contre les stupéfiants

L'Unité pour les questions stratégiques de police forme des policiers afghans à la lutte contre les stupéfiants à Domodedovo (Fédération de Russie) en étroite coopération avec le Centre international de lutte antidrogue de l'École supérieure russe de police, cela depuis novembre 2007. C'est ainsi qu'ont été formés, à ce jour, trente-trois policiers afghans, les derniers en date en mars 2010.

En février et mars 2010, à l'École de police et à l'Agence de contrôle des drogues, à Douchanbé, l'Unité pour les questions stratégiques de police a dispensé simultanément deux cours sur la lutte contre les stupéfiants à 35 policiers afghans, coopérant étroitement avec le Bureau de l'OSCE au Tadjikistan, le Ministère tadjik de l'intérieur et l'Agence tadjike de contrôle des drogues. Ces cours

ont été intégralement financés par le Gouvernement japonais.

Dans le cadre d'un cours de deux semaines qui a débuté le 1<sup>er</sup> novembre à Almaty, l'Unité pour les questions stratégiques de police apprend à 10 policiers afghans à former d'autres agents à la lutte contre les stupéfiants à l'École de police du Kazakhstan. Ce cours d'un coût de 75 000 euros est intégralement financé par le Kazakhstan.

Quinze autres policiers afghans suivront, dans le cadre d'un projet extrabudgétaire cofinancé par la Belgique et la Turquie, un cours de deux semaines dispensé à l'École internationale turque de lutte contre la drogue et la criminalité organisée (TADOC), à Ankara.

## Aide à l'organisation d'élections en Afghanistan

Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE a dépêché, lors des élections parlementaires tenues le 18 septembre 2010 en Afghanistan, une équipe d'appui missionnée par le Conseil permanent à l'invitation du Ministre afghan des Affaires étrangères, Zalmay Rassoul. Cette équipe a été financée par des contributions extrabudgétaires de 15 États participants et d'un partenaire pour la coopération.

Les huit experts de six États participants, dirigés par Hannah Roberts (Royaume-Uni), ont passé en Afghanistan cinq semaines, du 9 septembre au 15 octobre.

L'OSCE a appuyé toutes les élections afghanes depuis 2004, publiant, en 2004, 2005 et 2009, des rapports assortis de recommandations sur la manière d'améliorer les procédures. L'équipe de 2010 a étudié ce vaste corpus de recommandations et défini les priorités

Membres de l'équipe d'assistance électorale du BIDDH/OSCE en conversation avec des responsables d'un bureau de vote à Kaboul. (OSCE/BIDDH)



des futures réformes électorales. Le BIDDH publiera bientôt un rapport sur le cadre juridique, la protection des droits électoraux, l'administration des élections, l'inscription des électeurs, le découpage électoral, les partis politiques et les systèmes nationaux d'observation, le but étant d'encourager la poursuite des réformes électorales en Afghanistan.

## Engagement avec l'Afghanistan dans le cadre du Fonds de partenariat de l'OSCE



Un expert thaïlandais présente des activités menées dans le cadre d'un projet à des fonctionnaires afghans et à des Ambassadeurs de l'OSCE. (Fondation Mae Fah Luang)

En 2010, dix responsables afghans, dont le Vice-Ministre de l'Intérieur chargé de la lutte contre les stupéfiants, ont participé à l'Atelier sur la lutte contre les cultures illicites et le renforcement de la sécurité et de la gestion des frontières : la Thaïlande en tant qu'étude de cas, tenu à Chiang Mai et Chiang Rai (Thaïlande) du 24 au 28 janvier 2010. Leurs dépenses ont été financées par des contributions versées par la Finlande dans le cadre du Fonds de partenariat, créé en 2007 pour aider les partenaires pour la coopération à participer aux activités de l'OSCE.

Des contributions des États-Unis, également versées dans le cadre du Fonds de partenariat, ont permis à 14 autres représentants afghans d'assister à des manifestations telles que la Conférence OSCE-Corée 2010, tenue à Séoul en mai, le Forum économique et environnemental de l'OSCE tenu à Prague en mai, un séminaire régional sur les services douaniers et frontaliers tenu à Almaty en juillet, et trois activités de lutte contre le terrorisme [voir plus haut].

Le Fonds de partenariat finance également des activités destinées à inciter les partenaires pour la coopération à appliquer les normes, principes et engagements de l'OSCE. Actuellement, l'Organisation traduit en dari et en pachtou des documents relatifs à ces engagements, ainsi que les méthodes et recommandations que les équipes du BIDDH ont publiées, en matière d'observation d'élections, suite à leur déploiement en Afghanistan. Enfin, l'OSCE recrute actuellement un expert chargé d'approfondir son engagement avec ce pays, y compris en élaborant des projets extrabudgétaires ciblés.

# Quinze ans de présence de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine : vers une société pluriethnique exemplaire

Valerie Hopkins



La Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine est, par son importance, la deuxième opération de terrain de l'Organisation. Elle a été créée en vertu de l'Accord-cadre général pour la paix élaboré à Dayton à la fin de 1995 et signé à Paris en décembre 1995 pour mettre fin à quatre années de conflit.

La Mission de l'OSCE est l'une des principales entités chargées d'aider la Bosnie-Herzégovine à mener à bien la redoutable tâche de se reconstruire en une société démocratique et pluriethnique. Elle a commencé à opérer en décembre 1995, avec pour mandat spécifique d'organiser des élections libres et équitables, de favoriser la stabilisation de la région, et de promouvoir et protéger les droits de l'homme. Elle compte actuellement 14 bureaux extérieurs et met en œuvre 12 programmes thématiques. Les articles ci-après relatent l'expérience de personnes qui travaillent depuis longtemps pour la Mission.

La Mission a été chargée d'organiser des élections dans la Bosnie-Herzégovine de l'après-guerre : une tâche difficile qui aura été à l'origine de changements indispensables et aura eu des effets importants sur l'avenir de la Bosnie. (OSCE)

## ŒUVRER DANS UNE PERSPECTIVE COMMUNE

« J'avais 18 ans lorsque j'ai pénétré pour la première fois dans notre ancien siège situé au cœur de Sarajevo ; la guerre venait de s'achever et l'on m'avait proposé un emploi d'assistante et d'interprète à la Sous-commission d'appel en matière électorale, organe judiciaire créé par la Commission électorale provisoire de l'OSCE pour statuer sur les plaintes électorales.

J'ai parcouru le pays avec l'un des enquêteurs internationaux de la Sous-commission à la recherche de plaintes électorales émanant de partis politiques, de candidats indépendants et de citoyens ordinaires. La sécurité demeurait fragile, la ligne de démarcation entre entités était, physiquement et psychologiquement, très présente. Je me souviens très bien des montées d'adrénaline que je ressentais chaque fois que nous traitions une affaire sensible.

Les périodes particulièrement chargées étaient celles qui précédaient et suivaient immédiatement les élections. Mes collègues et moi-même travaillions de longues heures, souvent la nuit, les week-ends et pendant les congés, sans poser de questions. Nous avions tous – notre équipe et l'ensemble de la Mission – le sentiment de faire quelque chose d'utile, qui instillerait un changement ô combien nécessaire et aurait d'importantes incidences sur notre vie future. Et nous avions raison.

Aujourd'hui, près de 15 ans plus tard, je suis toujours à l'OSCE. Les circonstances ont changé, tout comme les gens et les objectifs. Pourtant, je veux croire que l'esprit et le sens des perspectives qui nous animaient ces premières années sont toujours présents, nous poussant à accomplir de nouvelles choses. Nous n'avons pas le droit de viser moins haut. »

— **Maja Soldo, actuellement administratrice de fonds à la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.**

## INSTAURER LA CONFIANCE

« Lorsque la guerre a éclaté, j'étudiais à Sarajevo ; pendant la guerre, j'ai servi dans la police. Au début de 1996, j'ai obtenu un emploi de chauffeur à l'OSCE. Ce fut une superbe occasion de travailler et de gagner un peu d'argent après tant d'années de vicissitudes. Après quelques mois, on m'a donné la possibilité de travailler pour la personne qui était alors le chef-adjoint de la Mission de stabilisation régionale, le général de brigade Per Skov-Christensen.

Notre département avait la rude tâche de mettre en œuvre les mesures de confiance et de sécurité prévues à l'article II de l'annexe 1B de l'Accord de paix de Dayton, mais également d'aider à appliquer l'article IV, relatif au contrôle des armements. On avait peine à croire qu'il fût à nouveau possible d'aller normalement, sans crainte, en Serbie, au Monténégro et en Croatie pour instaurer ensemble la paix et la confiance. Les missions de l'OSCE déployées dans l'ensemble de la région ont tenu bon sur le plan de l'impartialité.

Je suis ravi d'avoir la possibilité d'exprimer ma gratitude à toutes les personnes qui ont travaillé pour la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, de les remercier de ce qu'ils ont fait pour mettre le pays de mes enfants sur la voie de la prospérité. »

— **Semin Numić, actuellement assistant logistique à la Division du contrôle des armements du Département de la coopération pour la sécurité.**

## ŒUVRER POUR FAIRE DE LA BOSNIE-HERZÉGOVINE UNE SOCIÉTÉ PLURIETHNIQUE ET MULTICULTURELLE EXEMPLAIRE

« Ayant travaillé à la Mission de l'OSCE de 1997 à 2000 en tant que spécialiste du droit de la propriété, j'ai vu comment les gens qui espéraient récupérer leur logement considéraient l'OSCE comme leur dernière chance. C'était une tâche difficile. À peine avions-nous achevé de traiter une demande de reprise de possession qu'une nouvelle procédure s'engageait pour une famille qui était sur le point de perdre son logement temporaire. Néanmoins, l'OSCE a conservé son intégrité et son image de conseiller neutre et de défenseur acharné de la primauté du droit.

Vinrent ensuite des réformes systémiques plus douces, mais tout aussi difficiles, de l'éducation et de l'administration publique. Nous employant à faire progresser ces domaines, nous espérons dépasser les compromis à court terme destinés uniquement à mettre fin au conflit en 1995, et adopter de nouvelles politiques qui permettront à la Bosnie-Herzégovine de devenir une société pluriethnique et multiculturelle exemplaire.

J'ai eu, récemment, le plaisir d'appuyer une initiative dans le cadre de laquelle des responsables d'une des municipalités les moins développées de ma région, Teočak, ont voyagé pendant 10 heures en fourgonnette pour découvrir l'expérience d'une autre municipalité, Posušje [voir Magazine 3 2010]. Ni l'appartenance ethnique, ni l'affiliation politique n'ont joué un rôle dans le choix de la destination ; le seul critère a été de trouver un bon modèle pour aider Teočak à planifier son développement. »

— **Faketa Pipal, responsable du Programme national de développement municipal au Bureau local de Tuzla.**



Le premier siège de la Mission en Bosnie-Herzégovine, au centre de Sarajevo. (OSCE)

## MONTRER QU'UNE ÉDUCATION PLURIETHNIQUE EST POSSIBLE

« Le district de Brčko est une unité administrative neutre et autonome qui fait officiellement partie des deux entités que sont la Republika Srpska et la Fédération de Bosnie-Herzégovine. Depuis 1996, la Mission de l'OSCE jette des ponts entre les populations des différentes parties de ce district. Elle a aidé à organiser les premières élections démocratiques, à instituer la première assemblée pluriethnique et à créer des institutions démocratiques responsables et transparentes. Le district de Brčko est aujourd'hui reconnu comme étant une collectivité locale hautement développée et un modèle pour le reste du pays dans les domaines du pluriethnisme, de la bonne gouvernance et, en particulier, de l'éducation.

La Mission y a favorisé la mise en place d'un système éducatif pluriethnique et facilité la venue, dans le cadre de visites d'étude, d'enseignants, de parents et d'élèves de différentes parties du pays. À l'heure où de nombreuses personnes, dans le pays, ne croient pas qu'un système éducatif intégré et pluriethnique peut fonctionner dans la pratique, le sourire des élèves de Brčko et de leurs enseignants de différentes origines ethniques assis ensemble dans la classe, apprenant et enseignant le même programme, offre un moment inoubliable, montrant au reste du pays que cela est possible. »

— **Karmelita Simić, responsable de l'Éducation nationale, et Vanja Rikanović, assistante au Programme de développement local, au Bureau local de Brčko.**

Valerie Hopkins est rédactrice au Bureau de la presse et de l'information de la Mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine.

# La première décennie du Bureau de l'OSCE à Bakou : répondre à des attentes croissantes

Rashad Huseynov

**A**u cours des dix années qui se sont écoulées depuis juillet 2000, date à laquelle le Bureau de l'OSCE à Bakou a ouvert ses portes, l'Azerbaïdjan a instauré une remarquable stabilité sociale et politique. Les importantes recettes tirées du pétrole et du gaz ont créé une croissance économique exponentielle, le taux de pauvreté étant passé de 49% en 2001 à 11% l'an dernier. L'Azerbaïdjan a contracté de nouveaux engagements internationaux envers le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

Toutes ces évolutions ont, bien entendu, influé sur l'action du Bureau de l'OSCE. Lors d'une récente visite, l'ancien chef du Bureau, Alexander Cornelissen (Pays-Bas) a été impressionné par le travail accompli par ce dernier et par les changements observés dans le pays. « L'incroyable vitalité du programme d'activités mises en œuvre au cours de la décennie écoulée témoigne du lien qui s'est tissé entre l'Azerbaïdjan et le Bureau de Bakou depuis sa création pour relever les défis de la présence de l'OSCE sur le terrain », a-t-il déclaré.

Dans la dimension politico-militaire de la sécurité, le Bureau a placé l'accent sur l'application de la loi sous toutes ses formes – police de proximité, contrôle des frontières, gestion des rassemblements publics, égalité des sexes

et formation de la police – et sur la lutte contre les menaces internationales que sont le terrorisme, la criminalité organisée, la corruption et la traite d'êtres humains. Le projet de police de proximité a débuté sous la forme d'un projet pilote mené dans une seule ville en 2005 pour s'étendre à 11 régions d'Azerbaïdjan, y compris la République autonome du Nakhchivan.

L'Unité politico-militaire du Bureau est dirigée par John Macgregor (Canada), qui a pris ses fonctions à Bakou en septembre 2007. « Quelques jours après mon arrivée à Bakou, je me suis retrouvé à parcourir plus de la moitié de l'Azerbaïdjan en voiture pour voir le spécialiste policier de la Mission, qui travaillait dans la solitude de Mingachevir pour promouvoir la mise en place d'une police de proximité dans ce lieu pilote », se souvient-il. « Depuis, nos efforts ont payé, réduisant les taux de criminalité et renforçant la popularité de la police auprès des habitants de cette ville. Au vu du succès de ce programme pilote, le Président de l'Azerbaïdjan a publié, en mai 2009, un décret ordonnant la création d'unités de police de proximité dans tout le pays. Mon personnel et moi-même faisons désormais de fréquents déplacements dans le pays, et trois membres du Bureau travaillent hors de Bakou, aidant les autorités locales à mettre en œuvre le programme de police de proximité », dit-il.

L'Unité politico-militaire a également mis en œuvre un projet destiné à moderniser, sur cinq ans, la formation de la police ; dans le cadre de ce projet, la période de formation de base des nouvelles recrues a été portée de trois à six mois.

En raison de la croissance rapide de l'économie azerbaïdjanaise, le Bureau s'est attaché, dans ce domaine, à promouvoir la bonne gouvernance et la transparence, et à appuyer les petites et moyennes entreprises (PME).

Le chef de l'Unité économique et environnementale, Jan Olsson (Suède), estime qu'il existe, en Azerbaïdjan, un important potentiel commercial. « Je l'ai constaté lorsque notre Bureau a rencontré des entrepreneurs de centres régionaux tels que Guba et Sheki », raconte-t-il. « Ils veulent connaître l'expérience d'autres pays et c'est pourquoi les entrepreneurs locaux participent activement à nos cours de formation.

Bilge Cankorel (à droite), chef du Bureau de l'OSCE à Bakou, et Vagif Sadigov, Vice-Ministre des affaires étrangères de l'Azerbaïdjan, lors d'une réception pour fêter le 10ème anniversaire du Bureau de l'OSCE à Bakou, Bakou, le 16 novembre 2009. (OSCE)





Par cette action, notre Bureau aide les PME à améliorer leurs pratiques commerciales. Nous préconisons également une société plus transparente et écologiquement viable », ajoute-t-il.

Le Bureau est également parvenu à placer au premier plan les préoccupations liées à l'environnement, comme la gestion de l'eau, l'accès à l'information relative à l'environnement, l'éducation à l'environnement et le dialogue sur la politique énergétique, y compris les énergies renouvelables. Il appuie la participation de l'Azerbaïdjan à l'initiative Environnement et sécurité (ENVSEC).

Dans la dimension humaine, le Bureau a, depuis sa création, fait valoir la primauté du droit en appuyant les réformes juridiques et judiciaires menées dans le pays. Il suit les procès et les procédures de détention, propose des formations et s'emploie à faire connaître les mécanismes propres à garantir le plein exercice des droits de l'homme.

« Je suis heureuse de voir que nous travaillons en étroite coopération avec les autorités et la société civile pour renforcer encore l'état de droit et faire respecter les droits de l'homme en Azerbaïdjan. J'espère qu'avec notre contribution, la situation s'améliorera progressivement dans les années à venir », dit Monica Martinez (Espagne), chef de l'Unité de la primauté du droit. « Je constate avec une fierté particulière que nos activités de formation et de renforcement des capacités se sont étendues, ces dernières années, à tous les groupes de professionnels du droit, y compris les avocats, ce qui, je l'espère, améliorera encore la protection des droits de l'homme dans le pays », note-t-elle.

Dans le cadre de son Programme de démocratisation, créé en 2006, le Bureau a aidé à renforcer l'administration des élections, la gouvernance démocratique et la liberté des médias par des activités et des projets de promotion et de renforcement des capacités mis en œuvre avec les pouvoirs publics, la société civile et les médias, en particulier le service public de radiotélédiffusion, ITV. Il a aussi grandement contribué à élaborer et à promouvoir d'importantes législations, comme la *Loi sur la prévention de la violence domestique*, la *Loi sur l'accès à l'information* et l'action menée pour dépenaliser la diffamation.



« Il existe des signes encourageants qui montrent que l'heure de la dépenalisation a enfin sonné », dit le chef du Programme de démocratisation, Jacqueline Carpenter (États-Unis). « Nous pensons que cela marquera un grand progrès pour la liberté de la presse en Azerbaïdjan. En aidant les médias à s'autoréguler et en élaborant des lois avec les autorités et la société civile, nous espérons créer une dynamique de progrès », ajoute-t-elle.

Tout cela n'a été possible que grâce à l'important développement du Bureau. Les personnels internationaux, dont le nombre est passé de cinq à douze, représentent actuellement neuf États participants différents, et le Bureau compte actuellement 26 personnels nationaux, contre cinq au départ.

L'Ambassadeur Bilge Cankorel (Turquie) est le cinquième et actuel chef du Bureau, poste auquel l'ont précédé l'Ambassadeur Cornelissen et les Ambassadeurs Peter Burkhard (Royaume-Uni), Maurizio Pavesi (Italie) et Jose-Luis Herrero (Espagne).

Comme le souligne M. Cankorel, « le Bureau de l'OSCE à Bakou a tissé d'excellents liens de coopération et de dialogue avec les pouvoirs publics, la société civile, les milieux d'opposition et les médias pour s'acquitter de son mandat dans un contexte de difficultés et d'attentes croissantes ».

« Le Bureau continuera d'aider les pouvoirs publics et la société civile à progresser dans les trois dimensions de l'OSCE en tenant compte, dans chaque domaine, des besoins spécifiques de l'Azerbaïdjan », conclut-il.

Rashad Huseynov est responsable national de la presse et de l'information au Bureau de l'OSCE à Bakou.

# Le Bureau de l'OSCE à Erevan : dix années sur la voie de la démocratie

Gohar Avagyan

C'est en décembre 1999 que l'on m'a proposé un emploi au Bureau que l'OSCE allait prochainement ouvrir à Erevan, nom qui, à l'époque, ne disait pas grand chose à une citoyenne arménienne ordinaire. J'ai été chaleureusement accueillie par un petit groupe d'étrangers de différents pays. Je ne pouvais pas imaginer, à l'époque, que je passerais un tiers de ma vie dans cette Organisation. La première question qui me traversa l'esprit fut la suivante : comment ces gens, tous spécialistes de leur domaine mais venant d'horizons tellement différents, allaient-ils pouvoir accomplir quelque chose ensemble ?

« L'un de mes souvenirs durables est celui de mon retour à l'aéroport d'Erevan, après 20 ans d'absence, par une matinée de fin novembre, en provenance de Vienne. Tout ce que j'avais, comme instruction, était de créer le Bureau et de commencer à mettre en œuvre un programme extrêmement vaste. L'équipe internationale avait déjà été sélectionnée, mais ne devait pas arriver avant janvier. Nous avions un budget, mais, jusqu'à l'arrivée de l'administrateur quelques semaines après moi, il n'y avait nul lieu où créer le Bureau, aucun matériel, véhicule ou compte bancaire et, surtout, aucun personnel national. Si nous sommes parvenus à commencer à fonctionner avant la fin de février, c'est autant grâce à la chance qu'à l'accueil et au soutien généreux que le Bureau a reçus des institutions et des personnes avec lesquelles nous allions travailler. L'Arménie était un endroit où l'on pouvait semer une petite graine et la voir se transformer rapidement en une plante prospère. »

– Ambassadeur Roy Reeve, premier chef du Bureau, 2000-2003

Comme mes dix années suivantes au Bureau l'ont montré, ils ont accompli de grandes choses.

Le Bureau de l'OSCE à Erevan a débuté comme une modeste activité de terrain menée par dix personnes. Aujourd'hui, il y travaille 56 personnes, dont sept personnels internationaux. Ces gens ont travaillé dur pour élaborer, en Arménie, un solide cadre législatif régissant les élections, les médias et les trafics, conformément aux normes internationales et aux engagements de l'OSCE. Une autre activité importante du Bureau a consisté à renforcer les moyens professionnels des institutions centrales.

Dans le domaine politico-militaire, il vaut de mentionner, en particulier, les activités de développement à long terme de la police. Le Bureau a aidé à mettre en place, dans le pays, une police de proximité. Il a contribué à la réforme de la formation policière et à l'amélioration du contrôle démocratique des forces armées.

Le projet de recyclage de 872 tonnes de mélange hautement toxique de propulsion de fusées, héritage de l'Union soviétique, en minerai sûr utilisable dans l'agriculture a été reconnu

comme étant l'une des réalisations majeures du Bureau d'Erevan, voire de l'OSCE. Ce projet a servi de modèle à des projets similaires mis en œuvre dans toute la région de l'Organisation.

En Arménie, le Bureau a favorisé la stabilité sociale par des mesures économiques d'aide aux petites et moyennes entreprises et de lutte contre la corruption. Son bureau extérieur situé dans la région isolée de Syunik traite les problèmes économiques et environnementaux de cette région vulnérable.

« L'activité la plus réussie de mon mandat de premier conseiller économique et environnemental du Bureau a été la création du premier Centre Aarhus arménien », se souvient Frank Evers, qui a servi à Erevan de 2000 à 2003.

« Cela a débuté lorsque de jeunes spécialistes arméniens de l'environnement nous ont demandé d'organiser avec eux une campagne pour obtenir de l'Arménie qu'elle ratifie la *Convention d'Aarhus* de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, ce qui s'est transformé en une activité collective regroupant de nombreux amis et collègues au sein et à l'extérieur du gouvernement. » Les 15 Centres Aarhus qui opèrent en Arménie aujourd'hui aident grandement à associer la population rurale à la résolution des problèmes locaux d'environnement et sont des lieux d'intense débat sur ces questions.

Dans la dimension humaine, le Bureau d'Erevan a aidé à mettre en place l'institution du médiateur, favorisé l'égalité des sexes, encouragé la participation des jeunes aux processus démocratiques et défendu la liberté des médias. Il a coopéré avec les pouvoirs publics et la société civile pour combattre la traite d'êtres humains, et élaborer et mettre en œuvre une politique migratoire efficace.

Dans le domaine de la justice pénale, l'un de ses principaux résultats a été la création et la mise en service, avec le Ministère de la Justice et les ONG concernées, d'organes publics de surveillance des institutions pénitentiaires et des centres de détention de la police. « Je me souviens, en particulier, des échanges intenses que nous avons eus avec tous ces partenaires », dit Christine Mardirossian, responsable des droits de l'homme au Bureau d'Erevan. « Cela a fortement contribué à rompre l'isolement des

Roy Reeve (au centre) et les membres du personnel du Bureau à l'occasion de son départ en 2003. (OSCE)



pouvoirs publics, à les ouvrir à la société civile et au contrôle du public. La création de l'organe de surveillance des prisons a offert aux organisations de la société civile un cadre de collaboration », raconte-t-elle, ajoutant : « Lorsque je suis retournée en Arménie en 2009, j'ai été ravie de voir que cet organe fonctionnait bien et qu'un organe de surveillance de la police avait également été créé. »

L'Ambassadeur Vladimir Pryakhin a été le deuxième chef du Bureau, de 2003 à 2007. « Je me souviens m'être réjoui à la nouvelle de ma nomination à Erevan », se rappelle-t-il. « L'Ambassadeur Alexander Alexseev, représentant de la Fédération de Russie auprès de l'OSCE, m'a appelé de Vienne pour me dire : « Vous passez à la postérité en tant que premier chef russe d'une mission extérieure de l'OSCE ». C'était pour moi un honneur et une responsabilité. L'équipe d'Erevan n'est pas nombreuse, mais elle illustre de manière unique et parfaite comment une équipe internationale peut représenter les intérêts de la communauté mondiale en aidant un pays nouvellement indépendant à renforcer son État et à bâtir la démocratie ».

Comme le fait observer l'Ambassadeur Sergey Kapinos, qui dirige actuellement le Bureau d'Erevan, « Il n'est pas aisé d'évaluer les dix années de fonctionnement du Bureau. On peut recenser des réussites et des échecs, tant dans le développement du pays que dans nos activités. Ce qui importe, cependant, c'est que l'Arménie ne soit définitivement plus le pays qu'elle était il y a dix ans. Elle a considérablement progressé dans de nombreux domaines importants, comme la réforme de la législation, la création d'institutions démocratiques et la participation du public au contrôle de l'action publique. J'estime que notre Bureau a joué un rôle considérable dans ces progrès. »

« Je note également qu'il reste beaucoup à faire, et que nous sommes disposés à aider les pouvoirs publics, la société civile et le public d'Arménie à surmonter les obstacles qu'ils pourront rencontrer dans l'édification d'un État démocratique répondant aux valeurs et aux principes fondamentaux de l'OSCE », conclut-il.

Gohar Avagyan est responsable nationale de l'information au Bureau de l'OSCE à Erevan.

Centre Aarhus de Gavar. Rien qu'en 2009, les centres Aarhus en Arménie ont accueilli 20 000 visiteurs, organisé 153 audiences publiques et débats, 2 000 séminaires et sessions de formation. Plus de 13 000 personnes se sont inscrites sur le site des centres Aarhus : [www.aarhus.am](http://www.aarhus.am). (Centre Aarhus de Gavar)



L'Ambassadeur Sergey Kapinos, chef du Bureau de l'OSCE à Erevan, plantant un arbre à l'université d'État d'Erevan pour marquer la Journée mondiale de la Terre, le 22 avril 2009. (OSCE)



L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe œuvre en faveur de la stabilité, de la prospérité et de la démocratie dans 56 États à travers le dialogue politique autour de valeurs partagées et par des activités concrètes qui changent durablement les choses.

[osce.org/publications](https://osce.org/publications)  
e-mail: [oscemagazine@osce.org](mailto:oscemagazine@osce.org)