

"Victor-Yves Ghebali: Les décisions de la réunion d'Helsinki 1992 sur les suites de la CSCE - Un pas dans la bonne direction" dans Revue de l'OTAN

Légende: Dans un article paru en août 1992 dans la Revue de l'OTAN, Victor-Yves Ghebali, professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève, salue les progrès apportés par le Document d'Helsinki de juillet 1992 à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), notamment en ce qui concerne son renforcement institutionnel, l'attribution de fonctions opérationnelles avec des nouvelles compétences en matière de maintien de la paix, de prévention des conflits et de désarmement, et le développement des activités de la dimension humaine qui sont dorénavant reliées à la prévention des conflits.

Source: Revue de l'OTAN. Août 1992, n° 4, Vol. 40. Bruxelles: OTAN.

Copyright: NATO / OTAN

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"victor_yves_ghebali_les_decisions_de_la_reunion_d_helsinki_1992_sur_les_suites_de_la_csce_un_pas_dans_la_bonne_direction"_dans_revue_de_l_otan-fr-78df17d9-e635-47c3-aab2-3cbf5ed498fe.html](http://www.cvce.eu/obj/)

Date de dernière mise à jour: 19/09/2012

Les décisions de la réunion d'Helsinki 1992 sur les suites de la CSCE - Un pas dans la bonne direction

Victor-Yves Ghebali, Professeur à l'Institut universitaire des hautes études internationales (Genève)

Inaugurée en 1973, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) -ou processus d'Helsinki ⁽¹⁾ - a fonctionné jusqu'en 1989 comme un instrument visant à surmonter la division artificielle de l'Europe. Par un travail de sape lent et récurrent, que la perestroïka allait accélérer et porter à son terme, elle contribua à la chute des murailles de Jéricho du communisme.

Depuis la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, signée le 21 novembre 1990 ⁽²⁾, qui avait pris acte de la fin de la guerre froide et institutionnalisé la CSCE, ses performances politiques s'étaient révélées bien décevantes - en particulier face à la guerre civile yougoslave et à la résurgence du problème des minorités nationales. La CSCE avait été en effet remodelée pour les besoins d'une Europe plus mythique que réelle: d'une Europe censée être devenue soudain - du simple fait de l'effondrement du communisme - "démocratique", "pacifique" et "unie", pour reprendre les termes de la Charte de Paris.

Elle ne fut ainsi guère dotée de moyens opérationnels dans une Europe où le risque d'un mégaconflit apocalyptique avait fait place à la réalité d'une multiplicité de micro-conflits intra-étatiques aussi bien qu'interétatiques. En même temps, la CSCE se trouva confrontée à une autre réalité : celle d'une dure concurrence institutionnelle (de la part de l'OTAN, de la Communauté européenne, de l'UEO et du Conseil de l'Europe), alors qu'elle avait toujours régné sans partage sur le royaume - jugé bien dérisoire à l'époque - de la Grande Europe. Quoi qu'il en soit, après 18 mois de confusion et d'incertitude - qui avaient fait douter de sa capacité à répondre aux défis de l'Europe post-communiste ⁽³⁾ - la CSCE paraît devoir trouver un élan nouveau grâce aux décisions adoptées à Helsinki, à l'issue de la 4ème "Réunion sur les suites" qui s'est tenue du 24 mars au 8 juillet 1992, décisions entérinées par le 5ème Sommet de ses Chefs d'Etat ou de gouvernement, qui a eu lieu les 9-10 juillet 1992.

Intitulé "Les défis du changement", le Document d'Helsinki (qui regroupe les décisions pratiques de la réunion sur les suites et la Déclaration politique du Sommet) introduit des innovations notables visant à améliorer le fonctionnement institutionnel de la CSCE, à rendre ses capacités en matière de sécurité opérationnelles et à développer le cadre des activités relatives à la dimension humaine - sans compter une certaine réactivation de la deuxième corbeille (mesures visant à développer la coopération dans les domaines économique, scientifique, technologique et de l'environnement).

L'amélioration du fonctionnement institutionnel

Dans la foulée des dispositions arrêtées par le Conseil des ministres des Affaires étrangères (CMAE) lors de sa 2ème réunion, tenue à Prague les 30 et 31 janvier 1992, le Document d'Helsinki renforce l'ensemble des structures et institutions de la CSCE. Il précise ainsi que la fonction des Sommets est de définir des priorités et de formuler des orientations politiques - indiquant par là-même qu'ils ne sont pas destinés à être des événements purement médiatiques. Touchant les "Réunions sur les suites", qui doivent être opérationnelles, de brève durée et pas nécessairement précédées d'une "réunion préparatoire", sauf décision contraire du Comité des hauts fonctionnaires, il leur attribue surtout la fonction d'évaluer l'ensemble des activités du processus et de proposer des mesures pour le renforcer. Source majeure de la vitalité de la CSCE de 1975 à 1989, les exercices d'évaluation des engagements souscrits restent donc plus que jamais fondamentaux. Entrepris dans un esprit de coopération, sans polémique et avant tout dans un souci de meilleure efficacité pratique, ils se dérouleront dorénavant dans le cadre global des "Réunions sur les suites" et dans celui des réunions d'évaluation spécialisée organisées par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (pour la dimension humaine), par le Centre de prévention des conflits (pour les mesures de confiance et de sécurité) et par le Comité des hauts fonctionnaires réuni en Forum économique (pour la deuxième corbeille).

Si le Document d'Helsinki réaffirme le rôle suprême du Conseil des ministres, il confirme surtout le poids croissant du Comité des hauts fonctionnaires (CHF) au sein du mécanisme de prise de décision de la CSCE.

Déjà responsable, depuis les décisions de Prague de janvier 1992, de la supervision, de la direction et de la coordination de toutes les activités du processus en tant qu'agent du Conseil des ministres, le CHF a été doté de nouveaux pouvoirs l'habilitant à jouer un rôle central en matière d'alerte précoce, de gestion de crises, de règlement pacifique des différends et d'opérations de maintien de la paix. Le Document d'Helsinki prévoit l'utilisation intégrée des divers instruments et mécanismes de la CSCE sous l'autorité du CHF -notamment sous celle du Président en exercice appuyé par des groupes restreints d'Etats (évolution significative dans un processus n'ayant jusque-là connu que des organes de travail uniquement pléniers), par des "Représentants spéciaux", comme à l'ONU, ou encore par son prédécesseur et son successeur directs formant avec lui-même une "troïka", comme à la Communauté européenne.

Sans être tout à fait comparable à celle du CHF, la promotion fonctionnelle du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) - effectuée à partir du modeste "Bureau des élections libres", institué par la Charte de Paris, et amorcée par les décisions de Prague de janvier 1992 - n'en est pas moins réelle. Le Document d'Helsinki confirme l'importance névralgique du BIDDH par l'attribution à celui-ci de multiples tâches touchant notamment le suivi des engagements relatifs à la dimension humaine (organisation de réunions d'évaluation et de séminaires spécialisés, mise en œuvre du mécanisme de Vienne sur la dimension humaine, participation à des missions sur le terrain, etc.), la centralisation d'informations (sur les élections, les recensements de population, l'instauration d'un état d'urgence dans les pays de la CSCE...), la coordination du Programme d'assistance aux "Etats participants nouvellement admis" et la contribution à la prévention des conflits par le biais d'une assistance directe au nouveau Haut Commissaire pour les minorités nationales. La signification du renforcement du BIDDH est claire : la CSCE a remporté la bataille feutrée qui l'opposait au Conseil de l'Europe - lequel prétendait, depuis la chute du communisme, au monopole des questions relatives à la dimension humaine sur le Continent.

En revanche, le renforcement du Centre de prévention des conflits (CPC) - organe encore quelque peu controversé à la CSCE - n'est pas allé aussi loin que celui du CHF ou du BIDDH. Certes, le Comité consultatif du CPG a été habilité à décider l'envoi sur le terrain de missions d'établissement des faits ou de Rapporteur, aux fins de la prévention des conflits ou de la gestion des crises ainsi que de contribuer à l'élaboration du mandat des opérations de maintien de la paix qu'entreprendrait la CSCE. Mais il n'en est pas moins significatif que les Etats participants aient refusé d'étendre les attributions du CPC à la négociation d'accords de désarmement : cette fonction a été dévolue, comme exposé plus loin, à un organe nouveau ("Forum pour la coopération en matière de sécurité") auquel le CPC a été rattaché de manière souple, mais ambiguë.

En marge de ces progrès institutionnels, on signalera encore l'ouverture des principales réunions de la CSCE au Japon, une redéfinition limitée des liens avec les "Etats méditerranéens non participants" (Israël et les pays arabes du Bassin), l'établissement de relations de travail concrètes avec les diverses organisations européennes et transatlantiques (OTAN, Communauté européenne, UEO, Conseil de l'Europe, etc.), le renforcement des rapports avec les organisations non gouvernementales et, enfin, la révision du barème des contributions aux dépenses de la CSCE.

L'opérationnalisation des capacités de la CSCE en matière de sécurité

Dans le domaine de la sécurité, le Document d'Helsinki a introduit de nombreux et remarquables développements. Ainsi, il a précisé que l'approche de la CSCE procédait du concept de "sécurité globale" - en vertu duquel la sécurité est coopérative, englobe de manière intégrée une multiplicité d'éléments interdépendants (droits de l'homme, démocratie, paix, stabilité politique et militaire, liberté économique, justice sociale, responsabilité écologique, etc.) et implique une coopération articulée aux différents niveaux : mondial, régional, sub-régional et même - innovation réelle - transfrontalier. Parallèlement, il a affirmé que la CSCE devrait être dorénavant considérée comme un "arrangement régional" au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations unies - ouvrant par là-même la voie à une collaboration politique et opérationnelle avec l'ONU.

Par ailleurs, on notera que contrairement aux rédacteurs de la Charte de Paris, ceux du Document d'Helsinki n'ont pas sacrifié à un optimisme béat : tout en soulignant que l'Europe vivait un moment riche

d'opportunités et de promesses, ils n'en ont pas moins reconnu qu'elle traversait une phase d'instabilité et d'incertitude - et que la CSCE devait maintenant devenir un instrument effectif pour la gestion des effets positifs et pervers, des transformations pacifiques et qu'elle avait contribué à favoriser depuis 1975. C'est dans cette perspective qu'il convient de considérer les trois décisions capitales d'Helsinki - la création de la fonction de Haut Commissaire pour les minorités nationales (HCMN), l'habilitation de la CSCE à mener des opérations de maintien de la paix et l'institution d'un "Forum pour la coopération en matière de sécurité" ⁽⁴⁾ :

1) Le HCMN a été conçu comme un instrument de prévention de certains types de conflits à leur stade le plus précoce possible. Son rôle est en effet de déclencher une alerte précoce, par l'intermédiaire du CHF et, si besoin est, une action précoce de bons offices informels lorsque des tensions impliquant des minorités nationales (sur le plan collectif et non pas individuel) lui paraissent être de nature à dégénérer en conflit préjudiciable à la paix, à la stabilité et aux relations entre Etats dans la zone géopolitique de la CSCE. Le dispositif adopté à Helsinki est certes rudimentaire et doit encore prouver son efficacité pratique. Mais d'ores et déjà son mérite est double: d'une part, il démontre la volonté de la CSCE d'identifier les causes profondes des crises et de remédier à celles-ci avant qu'elles ne deviennent incontrôlables; d'autre part, il permet à la CSCE d'aborder le problème des minorités nationales dans l'optique de la sécurité, soit autrement qu'à travers l'approche exclusive - et jusque-là peu concluante - des droits de l'homme.

2) L'inclusion de la technique des opérations de maintien de la paix dans la panoplie des moyens de la CSCE a une portée plus considérable : elle transforme celle-ci, pour la première fois de son histoire, en une institution aux fonctions opérationnelles. Selon le Document d'Helsinki, les opérations civiles et/ou militaires que la CSCE pourrait mener seront conformes aux grands principes de la pratique onusienne en la matière : ne pas avoir de caractère coercitif, être exécutées avec impartialité et bénéficier du plein consentement des parties concernées. Sur ce dernier point, il a été précisé que les parties devront avoir démontré leur bonne volonté réelle, notamment en s'engageant dans un processus préalable de règlement pacifique: toute opération sur le terrain sera un complément - et en aucun cas un substitut - à un tel processus. Nulle opération ne pourra être décidée en l'absence d'un cessez-le-feu effectif, d'un accord écrit entre la CSCE et les parties concernées, ainsi que de garanties touchant la protection du personnel international. La CSCE pourra entreprendre de telles opérations à la demande d'un ou de plusieurs de ses Etats participants. La décision sera prise, par consensus, par le CMAE ou le CHF, étant entendu que ce dernier exercera la supervision et le contrôle politique des opérations -avec, en tant que de besoin, l'assistance du CPC.

Certains éléments additionnels mais fondamentaux sont ici à retenir. D'abord, les opérations de maintien de la paix pourront être menées dans le contexte de conflits intra-étatiques aussi bien qu'in-ter-étatiques. Ensuite, la CSCE pourra - si elle estime, par exemple, que l'affaire dépasse ses moyens -se prévaloir du chapitre VIII de la Charte des Nations unies et s'adresser au Conseil de sécurité. Enfin, elle pourra aussi faire appel au concours, indirect (expertise) ou direct (ressources) de l'OTAN, de la Communauté européenne, de l'UEO - voire de la Communauté des Etats indépendants. La négociation de cette disposition fut particulièrement difficile en raison d'une divergence de vues franco-américaine fondamentale et que F on pourrait ainsi résumer: la France s'opposait catégoriquement à ce que l'OTAN puisse devenir, comme souhaité par les Etats-Unis, le bras armé privilégié (par la force des choses, vu ses ressources militaires) de la CSCE. Le Document d'Helsinki a réalisé à cet égard un compromis plutôt favorable à la thèse française : l'OTAN pourra bien mettre ses ressources à la disposition de la CSCE, mais celle-ci ne fera appel à celle-là que cas par cas et après consultation des membres individuels de l'Alliance et non pas de l'Organisation elle-même. Les membres de l'Alliance sont convenus que la CSCE conservera la direction de l'opération et chacun de ses propres Etats pourra y participer, y compris les Etats non membres de l'OTAN.

Par-delà sa signification politique directe, le compromis a une portée générale plus grande : il révèle que la CSCE a repris à son compte le point de vue constamment avancé par l'OTAN depuis le Conseil de Copenhague de juin 1991 et dans lequel la gestion effective de l'Europe post-communiste exige l'action conjointe d'un ensemble complémentaire d'institutions européennes et transatlantiques.

3) Le dernier grand mérite du Document d'Helsinki sur le plan de la sécurité est d'avoir enfin ouvert à la CSCE les portes du royaume du désarmement : il met fin à la dichotomie qui, depuis 1973, reléguait la

CSCE à la seule négociation de Mesures de confiance et mettait hors de portée directe les problèmes du désarmement conventionnel - qui restaient du ressort exclusif d'instances inter-blocs (MBFR: réductions mutuelles et équilibrées de forces, puis FCE: Forces conventionnelles en Europe). Cette dichotomie a été définitivement dépassée avec la décision d'instituer à Vienne, dès le 22 septembre 1992, un "Forum de coopération en matière de sécurité" - doté d'un ambitieux "Programme d'action immédiate". Le Forum est appelé à négocier des mesures de désarmement conventionnel, des dispositions visant à harmoniser les obligations découlant de divers instruments internationaux ainsi que des MDCS (complétant celles du régime de Vienne 1992) et des mesures de stabilisation. Il servira également de cadre général et permanent de consultation, de coopération et de dialogue touchant une vaste gamme de questions de sécurité: prévisibilité des programmes et des capacités militaires, non-prolifération, formulation d'éventuelles "normes de conduite" politico-militaires, etc. Cette double fonction sera exercée par le Forum siégeant en Comité spécial, assisté d'organes de travail subsidiaire non restreints. La troisième fonction du Forum - une réflexion sur la prévention des conflits - sera assumée par le Comité consultatif du CPC. On retiendra aussi que le Forum a été conçu comme une instance éminemment pragmatique - quant à sa composition (tout Etat de la CSCE est libre d'y siéger ou non), sa procédure (session du Forum tantôt en Comité spécial, tantôt en Comité consultatif), son programme de travail (ouvert à amendement) et, surtout, quant à la zone d'application des mesures de désarmement envisagées (zone pouvant varier selon la nature des mesures en question et de, ce fait, applicable soit à l'Europe, à l'Eurasie, à certaines régions ou même à certaines bandes frontalières).

Les activités de la dimension humaine et la deuxième corbeille

L'élément nouveau intervenu ici est le regroupement cohérent de l'ensemble des activités de ce secteur sous l'égide du BIDDH, expressément promu au rang d'"institution principale de la dimension humaine". Celui-ci devient en fait le secrétariat de la dimension humaine de la CSCE - développement d'autant plus marquant que les questions de sécurité restent, elles, l'apanage de deux centres séparés (le CPC et le nouveau Forum de Vienne). Le Document d'Helsinki a relié les activités de la dimension humaine à la prévention des conflits (alerte précoce) en faisant du BIDDH la base opérationnelle du Haut Commissaire pour les minorités nationales. Il a recalibré la dimension humaine de manière à permettre aux Etats de mieux vérifier le suivi de leurs engagements, essentiellement par la voie d'une réunion bisannuelle d'évaluation globale ainsi que par la tenue de séminaires sur des thèmes spécialisés d'intérêt majeur - à commencer en 1992-1993 par les migrations, les expériences pratiques positives de protection des minorités nationales, la tolérance et les médias libres. Il a aussi élargi le champ de la dimension humaine par l'introduction de dispositions sur les sujets tout à fait nouveaux des populations indigènes, des réfugiés et populations déplacées ainsi que du droit humanitaire. On notera enfin qu'en recommandant au BIDDH de coopérer dorénavant avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le CICR et la BERD, le Document d'Helsinki a confirmé que le Conseil de l'Europe n'était plus pour la CSCE, un interlocuteur exclusif ou même privilégié en la matière.

Le Document d'Helsinki a réactivé le secteur d'activités qui a toujours été la "Cendrillon de la CSCE" de deux manières. D'une part, il a introduit dans le champ de la deuxième corbeille des thèmes inédits : la promotion des ressources humaines (gestion et formation professionnelle), le développement des infrastructures (transport et télécommunications) et la conversion de la production militaire à des fins civiles. En même temps, il a confirmé le rôle plus que jamais prioritaire du thème de la protection de l'environnement, tout en mettant en avant des problèmes nouveaux tels ceux de la sûreté des installations nucléaires civiles et militaires, ainsi que du développement durable des forêts boréales et tempérées. D'autre part, il a doté la IIème corbeille d'un instrument de direction propre : le "Forum économique". Celui-ci n'est pas une institution à part entière comme le BIDDH, mais une session spécialisée du CHF. Sa tâche est de procéder à une évaluation, en principe annuelle, du bilan des engagements de la IIème corbeille et de donner une impulsion politique au processus de transition vers l'économie de marché en tant que contribution à l'édification de la démocratie. Si le Forum est habilité à organiser des séminaires d'experts, il ne sera pas pour autant un cadre de coopération pratique : il se contentera d'encourager les activités opérationnelles des institutions internationales compétentes telles que l'OCDE, la BEI, la BERD et la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

Au-delà d'Helsinki 1992

Les décisions d'Helsinki permettront-elles à la CSCE de trouver le second souffle qui lui faisait défaut depuis les lendemains désenchantés de la signature de la Charte de Paris ? Même si l'on peut regretter que la règle du consensus ou du "consensus moins un" (facteur de lourdeur, au mieux, et de paralysie, au pire) n'ait pas été modifiée et que la CSCE se soit révélée bien timide en matière du règlement pacifique des différends ⁽⁵⁾, il n'en reste pas moins que ces décisions sont un pas dans la bonne voie: elles ont doté la CSCE des moyens d'une vraie politique et délimité son rôle par rapport aux autres institutions internationales dont la concurrence potentielle avait été l'un des facteurs de sa propre paralysie.

Le second semestre de l'année 1992 s'est en tout cas ouvert sous le double signe positif d'un passage à l'acte par la CSCE au sujet de la Yougoslavie ⁽⁶⁾ et par la démonstration d'une complémentarité opérationnelle UEO/OTAN. En effet, ayant enfin expressément attribué à la Serbie et au Monténégro la responsabilité de la guerre civile yougoslave, la CSCE a pu décider qu'ils ne seraient plus représentés aux réunions du processus (y compris au Sommet d'Helsinki) jusqu'au 14 octobre 1992, date à laquelle cette décision sera réexaminée par un groupe restreint d'Etats ⁽⁷⁾ à la lumière de la mise en œuvre effective des principes, engagements et dispositions de la CSCE. Parallèlement, réunie chacune à Helsinki en marge du Sommet de la CSCE, l'UEO et l'OTAN ont décidé de mener une opération maritime coordonnée dans l'Adriatique pour contrôler le respect des résolutions 713 et 757 du Conseil de sécurité concernant l'embargo à rencontre de la Yougoslavie. La grande Europe semble pouvoir donc envisager le prochain grand rendez-vous de la CSCE (Budapest, 1994) avec un optimisme raisonnable.

(1) L'acte final de la CSCE a été signé à Helsinki en 1975.

(2) Pour le texte, voir Revue de l'OTAN n° 6, décembre 1990, p. 27-31.

(3) Cf. V.-Y. Ghebali : "L'évolution de la CSCE depuis la Charte de Paris", Le Trimestre du monde (Paris), N° 17, 1992/1, p. 159-194.

(4) A quoi il conviendrait d'ajouter, pour être complet, le Document de Vienne de 1992 sur les MDSC qui complète et remplace celui de 1990.

(5) La proposition française d'une Cour de conciliation et d'arbitrage n'a pas été retenue. Mais elle fera toutefois l'objet d'un réexamen (de même qu'une proposition américaine rivale axée sur la conciliation) lors d'une conférence spéciale en octobre 1992, à Genève.

(6) Par voie d'une Déclaration du Sommet d'Helsinki. En revanche, faute de consensus, le Sommet d'Helsinki ne parvint pas à adopter de texte sur le Haut-Karabagh.

(7) Cette décision a été prise sans préjudice de la question du statut futur de la Yougoslavie à la CSCE.