

## Knut Vollebæk

Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales

### Prédire et prévenir les conflits : Le cas du Kirghizistan

Lors de la désintégration violente de la Yougoslavie, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a répondu au défi posé par la prolifération des conflits interethniques en créant le mandat du Haut-Commissaire pour les minorités nationales (HCMN). Son rôle est de prévenir les conflits le plus tôt possible avant que la violence n'éclate.



Ce mandat implique le Haut-Commissaire dans des situations très délicates concernant souvent la sécurité nationale des États. Le principal guide utilisé pour choisir les cas et décider de l'implication, selon le mandat, est le jugement du HCMN. Lorsque ce dernier juge que la violence est inévitable ou hautement probable, il peut adresser une alerte précoce formelle au président en exercice de l'OSCE. Le plus récent exemple est celui du Kirghizistan en 2010.

Dans le cas du Kirghizistan, qu'est-ce que l'expérience de plus de vingt ans du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales nous révèle au sujet de la prédiction et de la prévention des conflits interethniques?

#### Prédiction

L'alerte précoce suppose la capacité de prédire l'intensification des conflits avec au moins une certaine certitude. Ceci pose un défi, car les facteurs qui pourraient réellement déclencher un conflit précis sont difficiles à identifier et à prédire. En outre, comprendre les causes, les tensions et les dynamiques à la base d'une situation menacée par le conflit est non seulement possible, mais est essentiel au travail. L'analyse de conflit est la principale partie de la tâche quotidienne. Dans ce travail, il est important de faire une distinction entre les tendances et les déclencheurs.

Il faut comprendre et analyser les tendances qui pourraient entraîner l'escalade du conflit. Ces tendances créent des environnements propices à ce que des facteurs

secondaires déclenchent la violence. Par exemple, une simple bagarre dans une boutique pourrait prendre une dimension ethnique et escalader en violence interethnique si les policiers sont inefficaces et perçus comme étant partiaux. Ou encore lorsque la discrimination sur une base ethnique est répandue et qu'une communauté se sent constamment marginalisée.

De quelles tendances et de quels facteurs de risque contextuels devrait-on tenir compte lorsque nous tentons de comprendre et de prédire les conflits interethniques? Selon l'expérience du HCMN, ces facteurs de risque peuvent se diviser en trois grandes catégories : les griefs, les institutions et la géopolitique.

### **Griefs**

Les griefs découlent de la discrimination et de l'exclusion systémiques allant de la non-reconnaissance des droits identitaires à l'impossibilité de parler sa langue maternelle ou de pratiquer sa religion. De tels facteurs, séparément ou en commun, peuvent faire en sorte que les individus se sentent comme des citoyens de deuxième ordre.

Certains contextes comportent un facteur additionnel : le modèle de distribution de la richesse selon lequel des minorités sont privilégiées et la majorité est appauvrie. Si les minorités sont souvent moins nanties que la majorité, ce n'est pas toujours le cas. Parfois, elles jouissent d'une meilleure position que la majorité grâce à des privilèges politiques ou des activités économiques traditionnelles comme le commerce ou l'artisanat. Ce fait entraîne un ressentiment au sein de la majorité et pourrait faire en sorte qu'une minorité soit la cible d'une colère populaire. Il nourrit le sentiment de victimisation chez la majorité qui considère que sur « son » territoire, l'autre est privilégié.

Au Kirghizistan, l'héritage soviétique alimente cette perception du statut de victime chez les Kirghizes. Durant la période soviétique, la langue kirghize a été écartée de la sphère publique et du système d'éducation. L'élite locale était principalement formée par les représentants des minorités ou ceux de la majorité qui parlait russe.

D'autres facteurs déterminent et génèrent des griefs chez les communautés minoritaires et majoritaires. Notamment, les préjugés enracinés basés sur des stéréotypes; des mythes et des malentendus; un passé récent de conflit ou de violence; et des questions non résolues de justice et de réconciliation.

Toutefois, il est important de souligner que les griefs sont rarement une cause immédiate de conflits. C'est la politisation des griefs par certains politiciens ou entrepreneurs ethniques qui crée une situation dangereuse. L'isolement ou l'auto-isolement – comme ce fut sans doute le cas des Ouzbeks au Kirghizistan – peuvent

également jouer un rôle, car ils favorisent la diabolisation de toute la communauté qui est dépeinte comme une menace à l'État.

Dans un tel contexte, les rumeurs et les médias non professionnels peuvent également devenir des déclencheurs efficaces. Au Kirghizistan, les rumeurs se sont rapidement répandues par les messages texte ou d'autres moyens. Ces communications ont été de puissants mobilisateurs du peuple, particulièrement dans les campagnes et les montagnes.

Les soulèvements ou les tensions ethniques ne surviennent pas nécessairement lorsque la vie est complètement intolérable. Ils surviennent lorsqu'une solution alternative et un changement semblent possibles. C'est pourquoi de nombreux cas de conflits ethniques sont associés aux premiers stades de démocratisation. Dans de tels moments de transition, d'anciens griefs étouffés refont surface alors que les institutions démocratiques capables de les gérer et de les contenir ne sont pas encore mises en place.

Au Kirghizistan, le renversement du régime de Bakiev en avril 2010 a créé une ouverture politique. Le changement est apparu comme une possibilité lorsque le gouvernement provisoire à Bishkek a promis de redéfinir les règles du jeu politique.

### **Institutions**

Les institutions englobent tant les institutions formelles de l'État que les institutions informelles comme les groupes sociaux, les réseaux, les élites et les acteurs qui définissent les règles de base de la vie politique et publique. Des institutions étatiques efficaces sont essentielles à la gestion de la diversité. L'État devrait pouvoir contrôler efficacement son territoire et avoir le monopole de l'emploi de la violence.

Le fait qu'une société en particulier vive une transition importante ou qu'elle expérimente le processus de la démocratisation après une longue période de règne autoritaire compte également. Dans de tels contextes, des règles de participation établies, la scène médiatique, le système d'éducation et les divisions de classe – particulièrement si elles correspondent aux divisions ethniques – sont tous des éléments qui peuvent contribuer à la création ou à la destruction de la paix dans un environnement multiethnique alors que les règles et les récits informels qui dominent dans la société sont mis sous pression.

Dans le cas du Kirghizistan, la crise politique découlant du renversement du gouvernement en avril 2010 a créé un vide du pouvoir dans le Sud. L'État et ses institutions en désarroi n'étaient pas en mesure d'exercer un contrôle efficace. Quand l'État s'est effondré, les divisions entre le Nord et le Sud et celles entre les villes et les

campagnes se sont accentuées. L'échec d'un contrôle étatique efficace dans le Sud a été un important facteur ayant permis à la violence d'escalader et d'être difficile à contenir.

Roza Otounbaïeva, alors à la tête du gouvernement provisoire, a fait appel à l'aide et à l'appui de la communauté internationale, sans résultat. L'OSCE est le principal acteur de la région; d'autres institutions multilatérales n'étaient pas présentes sur le terrain. Aucun pays n'a considéré qu'il fût dans son intérêt d'intervenir et de fournir des ressources pour réfréner le massacre.

### **Géopolitique**

Les facteurs géopolitiques sont également importants pour déterminer les résultats dans des situations sujettes au conflit. Ces facteurs comprennent, par exemple, la région dans laquelle un État précis est situé.

- Y a-t-il un État actif ou agressif de l'autre côté de la frontière? Le refus de l'Ouzbékistan de s'impliquer dans la crise du Kirghizistan a été un facteur majeur ayant permis de contenir la violence et de l'empêcher de devenir un conflit régional.
- Existe-t-il des mécanismes pour la coopération régionale? Les relations bilatérales entre voisins sont-elles bonnes, particulièrement si ces pays partagent un intérêt envers un même groupe minoritaire?
- Dans quelle mesure les organisations internationales comme l'Union européenne ou l'OTAN sont-elles représentées sur le terrain? Quelle est leur influence?
- Quel est le rôle du ou des pouvoirs dominants de la région?

Les conflits interethniques sont souvent perçus comme étant purement intérieurs, mais ils peuvent comporter une dimension manifestement internationale et ainsi avoir des conséquences sur la stabilité et la sécurité de la région.

### **L'importance du contexte**

Les points soulignés ci-dessus ne sont que quelques-uns des facteurs rencontrés par le HCMN. Il en existe d'autres et tous les facteurs ne sont pas présents dans tous les cas. Dans des contextes différents, des facteurs particuliers prédominent et font partie des causes primaires ou secondaires du conflit. Cependant, de manière générale, les trois catégories de risque – les vieux griefs; les institutions défailtantes ou en transition; et

la géopolitique – ont tendance à être présentes dans des proportions différentes et avec un impact varié. Ainsi, il est très important de considérer le contexte des approches spécifiques à la prévention du conflit.

## Prévention

Dans son travail de prévention de conflit, le HCMN tente de tenir compte des trois catégories de facteurs de risque. Le HCMN croit que minimiser les griefs au moyen d'une protection efficace et de la promotion des droits des minorités est une condition préalable essentielle à la paix et à la stabilité au sein de toute société multiethnique. Pour cette raison, l'OSCE met l'emphase sur les droits et l'intégration des minorités en respectant la diversité.

Parallèlement, le HCMN effectue de la prévention structurelle en aidant les États à améliorer leur législation; à créer des politiques linguistiques équilibrées et des systèmes d'éducation intégrée et; surtout, à développer des mécanismes institutionnels pour mieux répondre aux besoins et aux intérêts des minorités.

En ce qui concerne l'aspect géopolitique, comme le démontrent les Recommandations de Bolzano, le HCMN comprend les dimensions internationales des problèmes domestiques. Le HCMN consulte souvent plus d'un État pour trouver une solution durable au problème d'une minorité en particulier. Ce travail comprend notamment la facilitation du dialogue bilatéral et l'élaboration de normes de conduite à l'égard des minorités dans les relations internes de l'État comme le précisent les Recommandations de Bolzano.

Février 2013

---

## Knut Vollebæk

Son Excellence Knut Vollebæk est le Haut-Commissaire pour les minorités nationales de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) depuis 2007. Avant d'occuper ce poste, il a été ambassadeur de la Norvège aux États-Unis d'Amérique (2001-2007) et ministre norvégien des Affaires étrangères (1997-2000). En tant que ministre des Affaires étrangères, il a été président en service de l'OSCE en 1999. Diplomate de carrière, il a travaillé en Inde, en Espagne et au Zimbabwe. Il a également été ambassadeur de la Norvège en Amérique centrale, résidant au Costa Rica. Il détient une maîtrise ès sciences de l'École norvégienne d'économie et de gestion des affaires. Il a fait des études postuniversitaires en

sciences politiques à l'Université de Californie, à Santa Barbara. Il détient des doctorats honorifiques du St Olaf College et du Concordia College, É.-U.

**Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales**

[www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm)

**Recommandations de Bolzano/Bozen sur les minorités nationales dans les relations interethniques et notes explicatives**

[www.osce.org/hcnm/68722](http://www.osce.org/hcnm/68722)