

Fermeture et achèvement des activités

Mission en Croatie, 1996-2007



Rnjak, au sud de Karlovac.

Mirko L. (ci-dessus sur une photo prise en 2006) et sa famille jouissent désormais du confort de leur maison remise en état. Avec le soutien du Bureau extérieur de l'OSCE de Karlovac, ils ont réussi à obtenir des fonds de l'État pour la reconstruction.

PAR TODD BECKER

Lorsqu'on m'a demandé de devenir chef principal adjoint de la Mission de l'OSCE en Croatie en septembre 2000, on m'a dit que la Mission allait fermer, probablement dans un délai d'un an et, peut-être, dans les neuf mois. Au moment où j'ai quitté Zagreb, près de huit ans plus tard, une petite présence de l'OSCE demeurait sur place pour régler les dernières questions. Voilà ce que c'est que de faire des pronostics !

Fermer la Mission, comme la suite l'a montré, impliquait bien plus que d'amener le Gouvernement à souscrire à toute une série d'engagements et d'accords. Ces derniers devaient être mis en œuvre, ce qui nécessitait d'aménager les lois, les institutions et les pratiques croates et de repenser la façon dont les Croates allaient s'employer à édifier une société transparente et démocratique fondée sur l'état de droit.

Pour une raison ou pour une autre, les délégations et les capitales pensaient que cela pouvait se faire du jour au lendemain. Ceux d'entre nous qui travaillent sur le terrain, aussi bien les

Croates que le personnel international, savent par expérience que ces changements reposent sur des processus complexes et, par définition, les processus demandent du temps. J'ai eu le plaisir et l'honneur d'être en mesure de soutenir la Croatie et ses citoyens à ce moment crucial de leur histoire.

Lorsque j'ai commencé à travailler sous la conduite du chef de Mission d'alors, Bernard Poncet, je n'ai pas tardé à me rendre compte que la Mission et le Gouvernement étaient en complet désaccord sur ce qu'il convenait exactement de faire. Renforcer la confiance entre les « étrangers » – comme nous percevaient la plupart des Croates – et le Gouvernement, qui souhaitait tout faire par lui-même, même s'il ne se rendait pas toujours pleinement compte de ce que ce « tout » impliquait, a pris du temps.

Des mois de discussions discrètes menées avec des fonctionnaires partisans de la réforme au sein du Ministère des affaires étrangères et du Bureau du Premier Ministre, avec le ferme soutien des présidences belge et espagnole de l'Union européenne, du Bureau de l'ONU et d'une ambassade bilatérale clef à Zagreb, ont permis à la Mission d'élaborer un document définissant six



OSCE/CHRISTA E. KALINSKI/BECKER

Zagreb, le 8 décembre 2007.

Le Premier Ministre Ivo Sanader (à droite) remet à l'Ambassadeur Becker (à gauche) le Prix des droits de l'homme du Comité Helsinki croate pour avoir « œuvré inlassablement, sept années durant, en sa qualité de haut fonctionnaire, en faveur de la protection des droits de l'homme en Croatie »

domaines dans lesquels le Gouvernement et la Mission ont estimé qu'ils *pouvaient et devaient* prendre des mesures communes.

C'était à la fin de 2001. À ce stade, les effectifs de la Mission étaient d'environ 500 personnes recrutées sur le plan national et de 128 personnes recrutées sur le plan international réparties sur une quinzaine de sites.

Dès cet instant, les progrès dans l'exécution du mandat, progrès qui étaient lents dans un premier temps et parfois hésitants, mais en tout état de cause réguliers, n'allaient plus s'arrêter. Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que la Mission a réellement commencé à « fermer ». Dans un premier temps, nous avons consolidé les bureaux subsidiaires et les bureaux extérieurs de l'OSCE et clôturé des activités dès que des tâches avaient été menées à bien. Ensuite, nous avons réduit les effectifs et, sur ma recommandation, commencé à promouvoir des administrateurs nationaux afin de leur confier davantage de responsabilités dans le cadre du travail de la Mission.

Sous Peter Semneby, qui était chef de Mission de 2002 à 2005, nous avons élaboré un plan d'action axé sur les résultats afin d'atteindre nos objectifs. Ce plan s'est avéré particulièrement précieux pour rallier les futurs dirigeants du Gouvernement aux idées de la Mission.

À la suite des élections législatives en 2003, la coopération entre le Gouvernement et la Mission a été transformée en un « partenariat » actif. La « façon de concevoir les choses », que j'avais trouvée inadéquate en 2000, avait commencé à évoluer. Chaque année, lors des auditions à Vienne sur notre rapport d'activités et sur le budget, le chef de Mission et moi-même pouvions faire état de progrès satisfaisants dans l'exécution de notre mandat. Le « désengagement », processus en cours devant aboutir à la fermeture, s'est traduit par moins d'argent pour moins de membres du personnel et moins de bureaux.

Avec l'entrée en fonction de l'actuel chef de mission, Jorge Fuentes, à la mi-2005, le partenariat s'est institutionnalisé. Le processus organisé et

systématique de règlement des problèmes que nous avons proposé au Gouvernement fin 2001 était devenu une réalité. Les portes de la Mission ont été ouvertes aux principales personnalités politiques du pays, le Président et le Premier Ministre participant aux réunions en début de journée avec le personnel de l'OSCE.

Parallèlement à cela, la Mission et le Gouvernement ont mis en place un mécanisme de consultations politiques avec le Premier Ministre et — dans le cadre de réunions mensuelles — le Ministre des affaires étrangères, le Ministre de la justice et le Ministre responsable des questions relatives au retour des réfugiés. En 2006, le travail de la « plate-forme », comme le mécanisme a été surnommé par la suite, a permis à la Mission de s'acquitter de son mandat dans ses aspects relatifs aux élections, aux médias, à la police et à la société civile et a sensiblement réduit nos tâches liées au retour et à l'intégration des réfugiés ainsi qu'à l'état de droit.

Tous ces développements ont rendu possible la clôture officielle de la Mission à la fin de 2007 et la création d'un « Bureau de l'OSCE à Zagreb » en 2008 pour s'occuper des questions en suspens concernant le logement des réfugiés et l'observation des procès pour crimes de guerre. Mais parvenir à ce tournant positif a demandé du temps – du temps pour permettre au Gouvernement et à l'OSCE de mieux comprendre et apprécier les besoins et les perspectives réciproques, du temps pour le climat politique d'évoluer, et du temps pour les processus démocratiques d'aboutir à des lois et à des procédures améliorées ainsi qu'aux nouvelles institutions nécessaires pour réaliser les objectifs communs du Gouvernement et de l'OSCE.

Pour moi, clôturer les activités de la Mission en Croatie a consisté non pas à « fermer », mais à « parachever ». Tandis que le pays approchait de la fin des tâches qu'il s'était fixées, la Mission achevait progressivement son rôle.

Lorsque j'ai quitté Zagreb en janvier 2008, le Bureau avait encore un important travail à faire. Je n'ai aucun doute, cependant, que si l'OSCE et le Gouvernement continuent de travailler avec autant de diligence qu'ils l'ont fait jusqu'à présent, les questions encore inscrites à leur ordre du jour commun peuvent être réglées à leur satisfaction mutuelle. Ce n'est qu'alors que l'on pourra affirmer que l'OSCE a mené à bien sa mission en Croatie.

L'Ambassadeur Todd Becker a été diplomate américain pendant 34 ans avant d'être détaché auprès de la Mission de l'OSCE en l'an 2000. Il est actuellement affecté pour une courte durée au Bureau du Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine. Il prévoit d'enseigner dans des organisations s'occupant du règlement des conflits aux États-Unis et de travailler avec ces dernières.

Passer à autre chose

Knin : microcosme des défis de l'OSCE en Croatie

PAR MOMIR VUKMIROVIĆ

Je ne vois pas de meilleur moyen de retracer les 12 ans de présence de l'OSCE en Croatie que de mettre l'accent sur ma ville natale, Knin, qui, au plus fort des activités de l'Organisation dans le pays, à la fin des années 1990, accueillait une de ses 17 opérations de terrain. Avec ceux de Vukovar et de Sisak, le Bureau de Knin a également été jusqu'en 2004 un important centre régional, ce qui impliquait d'assurer la coordination de plusieurs autres bureaux plus petits.

Qu'on le veuille ou non, en dépit de sa beauté pittoresque, Knin servira à jamais de rappel obsédant du passé tragique de mon pays. Petite ville charmante de l'arrière-pays dalmate située à proximité de la frontière bosniaque à quelques 50 kilomètres de la côte, Knin était le centre administratif et la capitale de la « Republika Srpska Krajina », république rebelle autoproclamée, de 1991 à 1995.

Quatre vingt-dix pour cent des 40 000 habitants de Knin étaient des Serbes. Aujourd'hui, la proportion de Serbes est de 20 %, et les 80 % restants sont Croates. Environ 70 % des Croates sont des réfugiés du conflit en Bosnie voisine ou ont été déplacés d'autres parties de la Croatie, tandis que 10 % sont des rapatriés.

Lorsque l'OSCE a ouvert un centre extérieur à Knin en 1996, peu après que la Mission eût inauguré son siège à Zagreb plus tôt dans l'année, le processus de réinstallation battait son plein. Quelques années plus tard, j'allais faire partie de ces efforts et rejoindre l'organisation internationale la plus importante et la plus visible en ville.

L'une de nos principales responsabilités consistait à aider les autorités locales à instaurer les conditions qui allaient faciliter le rapatriement des anciens résidents serbes, ce qui a soulevé le problème complexe de la restitution aux Serbes de biens leur appartenant qui étaient occupés par des réfugiés et des rapatriés, pour la plupart des Croates de Bosnie. Comme il fallait s'y attendre, ni les habitants ni les fonctionnaires locaux ne voyaient d'un bon œil les efforts de l'OSCE visant à restituer environ un millier de résidences privées à leurs propriétaires légitimes. En fait, les fonctionnaires ont refusé purement et simplement tout contact avec l'OSCE.

Il y avait également un monde de différence entre la façon dont les autorités envisageaient l'exécution du mandat de l'OSCE : les représentants du gouvernement central étaient désireux d'agir rapidement, tandis que leurs homologues locaux ou régionaux donnaient souvent l'impression de traîner des pieds.

Cela ne nous a pas laissé d'autre choix que de consacrer



Pour aider à nourrir les siens, Slaven K. fait pousser des fruits et des légumes dans son jardin à Knin. La famille est revenue en Serbie il y a de cela quelques années. Photo: OSCE/Ivor Prickett

l'essentiel de nos énergies initiales à bâtir une relation positive avec nos hôtes et à jeter les premières bases de notre action future. Pendant un bon bout de temps, l'observation de la situation des droits de l'homme à Knin et l'établissement de rapports à ce sujet ont constitué les seules activités majeures que nous pouvions effectuer.

Mais d'autres obstacles nous barraient également la route, dont certains de notre propre fait. Les agents de l'OSCE négligeaient ou oubliaient souvent un principe essentiel du travail d'observation, à savoir saluer publiquement les développements positifs et rendre hommage à ceux qui le méritent.

La récupération d'une maison, par exemple, ou la réintroduction de l'électricité dans un hameau étaient souvent considérées comme des événements trop insignifiants pour faire l'objet ne fût-ce que d'un remerciement à nos partenaires locaux. Loin d'apprécier ces triomphes, aussi modestes qu'ils pouvaient l'être, nous évaluions tout d'un œil critique.

En fin de compte, nous avons tiré les enseignements qui s'imposaient. Dès que nous avons arrêté de nous montrer critiques à l'égard des fonctionnaires locaux, leur attitude non coopérative a commencé à changer et notre relation s'est améliorée – d'abord lentement, mais de plus en plus rapidement par la suite. Il s'agissait manifestement là d'un chaînon manquant qui était indispensable pour nous permettre d'apporter une contribution bien nécessaire à notre mandat.

Les réformes dans les secteurs des médias et de la police ont été les premières à enregistrer des progrès. Finalement, les fonctionnaires locaux se sont également rangés à l'avis selon lequel il était utile d'avoir la société civile de leur côté ; ils ont commencé à soutenir financièrement un réseau bien établi d'ONG afin de se les adjoindre en tant que partenaires dans le domaine de la gouvernance.

Avec l'adoption d'une nouvelle législation en faveur de la réinstallation des réfugiés et des personnes déplacées, le travail des bureaux régionaux du Gouvernement pour les rapatriés et les réfugiés a commencé, ce qui a amélioré la situation des groupes minoritaires. En fait, je me rappelle que, début 2006, un Serbe a été élu troisième maire adjoint dans une ville que les Serbes avaient complètement abandonnée seulement dix ans auparavant.

Alors que nos activités à Knin entraient dans leur phase finale, nous avons trouvé intéressant d'enregistrer des réactions variées. Si la plupart des rapatriés membres de minorités

et des ONG s'occupant de questions juridiques et de droits de l'homme souhaitaient nous voir rester sur place, les responsables politiques considéraient notre départ imminent comme étant le résultat logique de notre coopération mutuelle et il constituait de ce fait une source de fierté et de satisfaction.

En raison de l'esprit de partenariat qui avait été patiemment forgé de part et d'autre, la fermeture effective du Bureau extérieur de Knin, le 31 décembre 2007, a constitué un agréable événement au cours duquel le maire et d'autres fonctionnaires ont publiquement exprimé leur appréciation à l'OSCE pour le rôle déterminant qu'elle avait joué dans l'apaisement et la réconciliation de la ville.

Et qu'en est-il de la plus importante ressource de la Mission de l'OSCE, à savoir les membres de son personnel national et international ? Certains ont pris le chemin d'autres missions de l'OSCE et d'autres organisations internationales, tandis que d'autres ont tout simplement décidé que le moment était venu de rentrer chez eux. La plupart des membres du personnel local — les Serbes comme les Croates — ont choisi de continuer d'apporter leur pierre à l'édifice dans leur propre pays et exercent une activité rémunérée dans divers secteurs.

Où que nous soyons, nous pouvons tous être certains que nous avons contribué à faire des villes, des bourgades et des villages croates des endroits où la vie est devenue plus agréable, où le respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la démocratie et l'état de droit règnent en maître, et où le concept global de sécurité de l'OSCE a aidé le pays à se rapprocher d'une adhésion en tant que 28^{ème} État membre de l'Union européenne.

Né à Knin, Momir Vukmirović a rejoint l'OSCE en 1999 et a été chef du Bureau extérieur de Knin de 2005 jusqu'à sa fermeture en 2007. En tant qu'administrateur national de programme auprès du Bureau de l'OSCE à Zagreb, il est désormais chargé de faire rapport sur les progrès accomplis dans le cadre du programme d'aide au logement pour les anciens titulaires de droits d'occupation.



OSCE/DORJAN KLASNIC



OSCE/DORJAN KLASNIC

Bureau de l'OSCE à Zagreb

L'Ambassadeur Jorge Fuentes (au centre à gauche), chef du Bureau de l'OSCE à Zagreb, et Enrique Horcajada, chef de l'Unité exécutive, en compagnie de quelques uns des 34 membres de l'équipe (neuf personnes recrutées sur le plan international et 25 sur le plan national). Le Bureau se compose de deux unités opérationnelles qui travaillent sur les questions en suspens liées aux poursuites pour crimes de guerre et aux programmes d'aide au logement.

Florijana Andraseca 14
10000 Zagreb
Croacia

www.osce.org/zagreb