

## Les sociétés civiles et l'avenir de l'ONU

Patrick Simon

Directeur adjoint de l'Institut de Documentation et Recherche sur la Paix  
Janvier 2004

### Introduction

*« La Charte des Nations Unies commence par les mots : Nous, Peuples des Nations Unies. On ne saurait dire plus clairement que l'ONU n'appartient pas aux seuls Etats : elle fait partie du patrimoine commun de l'humanité et elle est la propriété de tous. Pour chacun d'entre nous, c'est une institution unique en ce sens qu'elle nous relie les uns aux autres dans les efforts que nous nous faisons pour édifier un monde meilleur et qu'elle est l'expression de la foi et de la confiance des hommes dans l'avenir. Nous vivons à une époque où les États ne monopolisent plus la conduite des affaires internationales, qui est aussi, désormais, le fait des organisations non gouvernementales, des parlements nationaux, des entreprises privées, des médias, des universités, des intellectuels, des artistes, et de tous ceux, hommes et femmes, qui se considèrent comme des éléments de la grande famille qu'est l'Humanité. »*

Le Secrétaire général Kofi Annan, Messine, Italie, avril 1997

Le caractère universel et la légitimité des missions de l'ONU serait non seulement de se prévaloir des Etats nations mais aussi des sociétés civiles. Celles-ci sont le reflet des débats et des actions de la société. La réalité des ONG notamment, c'est la construction des humanités, sur des principes universalistes qui viennent de l'orient comme de l'occident, du nord comme du sud. Elles sont des émanations démocratiques des opinions publiques ; elles sont un espace public qui a contribué sur bien des questions qui intéressent les humanités. A titre d'exemples :

- les droits humains, des hommes comme des femmes ou des enfants (la Convention internationale des droits de l'enfant, 1989, la Plate-forme de Pékin des droits des femmes, septembre 1995),
- le développement durable qui préserve l'avenir de la Terre (la Déclaration sur le droit au développement du 4 décembre 1986, le Protocole de Cartagena de 1999 sur les risques biotechnologiques),
- le désarmement comme action humanitaire (la campagne contre les mines antipersonnel qui a conduit à la conclusion du traité d'Ottawa en 1999),
- la justice internationale vis à vis des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité (création de la Cour Pénale Internationale en 1999).

Sur ces sujets, les sociétés civiles et en particulier les ONG, ont eu un rôle essentiel pour que les Etats et les organisations internationales les prennent en considération et prennent leurs responsabilités. Ce constat est le fruit des actions de sensibilisation et de mobilisation des sociétés civiles à l'échelle de la planète. Même si le mouvement est encore fragile. « Une nouvelle conscience est en train d'émerger. Fragile, émietlée, multiforme, elle traverse cependant toutes les sociétés et construit ses repères. »<sup>1</sup>

Aussi, poser la question de la réforme nécessaire de l'ONU, c'est également dire qu'au-delà des moyens humains, financiers et matériels dont elle a besoin, il faudra compter avec les sociétés civiles. Et en particulier les ONG.

<sup>1</sup> Arielle Denis, « Mondialiser la paix », Editions La Dispute, Paris, 2000.

## Les sociétés civiles

Tout d'abord, il convient de replacer la société civile dans sa réalité historique. Et je souscrirai à deux approches de sa définition :

- celle de Emmanuel Kant
- celle de Antonio Gramsci

La société civile est un produit du siècle des lumières. Si Hegel fut le premier à distinguer la société civile des autres sphères comme lieu où « se déploient et s'articulent les subjectivités interindividuelles, dont l'interaction permet la naissance du processus de reconnaissance sociale »<sup>2</sup>, c'est Emmanuel Kant qui lui donne un rôle universel. Pour lui, seule une société civile universelle est en mesure de contraindre les États à renoncer à leur « liberté brutale », à travers une constitution civile régissant leurs relations extérieures.<sup>3</sup>

Quant à Antonio Gramsci, il distingue l'État, l'économie et la société civile. Et cette dernière possède un rôle émancipateur tel qu'on peut le reconnaître ces dernières années à travers ce qui se passe dans les forums sociaux dans la droite ligne de la contestation de l'OMC à Seattle en 1999. Le rôle de lieu d'alerte, de médiation et d'un regard critique et moral lui donne un « usage critique de la raison. »

Si j'emploie plutôt le terme de sociétés civiles qu'un singulier, c'est également pour rappeler son caractère pluri-culturel en tant qu'espace critique fondé sur une éthique de la discussion, elle-même indépendante des groupes d'intérêts que sont les syndicats et les partis politiques qui se rapportent plus à l'économie et au politique.

Ainsi, nous allons pouvoir aborder la valeur ajoutée des sociétés civiles aux rôles des Nations unies.

## Les relations entre les ONG et les Nations Unies

L'ONU s'appuie de fait sur les sociétés civiles et en particulier les ONG. Mais ces dernières s'appuient également sur les travaux des institutions de l'ONU. C'est le cas avec les rapports du PNUD et notamment de son indice de développement humain. C'est le cas des travaux de l'OIT, de l'UNICEF, de l'UNESCO ou de l'UNIDIR<sup>4</sup>.

Sur le terrain, les agences spécialisées de l'ONU telles la FAO, l'UNICEF, le HCR notamment, sont les principaux intervenants des secours humanitaires issus des décisions internationales. Mais œuvrent à côté d'eux de nombreuses ONG. Dès les années 1960, on remarque l'implication grandissante d'organismes comme CARE ou OXFAM dans les conflits armés, et la naissance d'une organisation comme Médecins sans frontières.

Et enfin, « Les militaires participèrent à des missions de paix non-offensives dès la fin des années 1940, lorsque l'ONU envoya de petits groupes d'observateurs de pays tiers pour vérifier le respect de certains cessez-le-feu. À partir de 1956, les missions de maintien de la paix virent des contingents importants se déployer dans des zones assez étendues pour garantir la séparation entre belligérants et leur respect du cessez-le-feu. Dans plusieurs de ces missions, notamment au Congo et à Chypre, les militaires se virent confier des missions de plus en plus variées: maintien de la loi et de l'ordre, protection des civils locaux, des agences humanitaires et des infrastructures, approvisionnement humanitaire, déminage, etc. »<sup>5</sup>

Il devient donc nécessaire de mieux caractériser les interventions des uns et des autres. Il convient aussi de rechercher une éthique de l'intervention internationale. Mais avant, que représentent les ONG ?

<sup>2</sup> Sunil Khilnani dans « Société civile, une résurgence », Critique internationale n°10, janvier 2001.

<sup>3</sup> Emmanuel Kant dans « Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique », Editions Pédagogique moderne Bordas, Paris, 1981.

<sup>4</sup> Pnud (Programme des Nations Unies pour le Développement), Oit (Organisation Internationale du Travail), Unicef (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), Unesco (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), Unidir (Institut des Nations Unies pour la Recherche sur le Désarmement).

<sup>5</sup> Jean François Rioux : « Civils et militaires dans les opérations de seconde génération », GRIPCI, Montréal, 1998.

Actuellement, les ONG peuvent être regroupées dans plusieurs catégories selon le mode d'intervention<sup>6</sup> :

#### a) les interventions d'urgence

Le domaine des actions d'urgence est relativement facile à délimiter : il s'agit d'interventions directes, visant à venir en aide à des populations qui sont généralement dans des situations d'extrême précarité, suite à des crises provoquées par l'homme (famines, déplacements de populations, guerres, génocides...) ou à des catastrophes d'origine naturelle (sécheresses, inondations, cyclone...). Ces actions sont souvent qualifiées souvent d'humanitaires et agissent pour la survie et la restauration de la dignité des personnes.

#### b) les actions de développement

La notion d'actions de développement est en revanche plus vaste et plus complexe : en effet, si les associations qui les conduisent ont pour objectif commun d'agir en faveur d'un développement pérenne, elles le traduisent dans des domaines d'activité très divers. Il est possible de distinguer :

- Les projets de développement proprement dits, qui s'appuient généralement sur le « métier », et le domaine de compétence de l'ONG qui les conçoit, et qui peuvent revêtir différentes formes :
  - a) des interventions directes, à travers l'envoi de volontaires ou la mise en œuvre des projets par des salariés locaux ;
  - b) des appuis aux initiatives locales, par le transfert ou des compétences nécessaires (capacity building) servant de base à un développement autonome des populations concernées,
  - c) la fourniture des financements nécessaires : octroi de crédits ou de micro-crédits pour les petits entrepreneurs locaux ou envoi de fonds dans leur pays d'origine par les associations de migrants, pour le financement de projets de développement local.
- Les appuis aux sociétés, se traduisent par une attitude de veille et d'alerte concernant les dangers qui guettent les sociétés et menacent leur développement, dangers politiques et écologiques notamment.
  - a) dans cet esprit, les ONG de défense des droits humains (Amnesty international, la Fédération internationale des droits de l'homme, la Commission internationale des juristes, Le Mouvement de la Paix...) Ils agissent à travers l'information de l'opinion publique internationale d'une part, et une action de lobbying d'autre.
  - b) de la même manière, les ONG d'environnement, souvent internationales (comme Greenpeace ou WWF), exerce une activité de veille et d'alerte sur l'état de l'environnement, sa préservation constituant l'une des conditions essentielles de tout développement durable.
- L'éducation au développement fait partie intégrante de tout processus de développement : la sensibilisation des populations est un préalable à leur participation et à leur contribution, quelle qu'en soit la forme, aux actions de développement. Aussi l'éducation au développement est-elle souvent l'une des activités importantes des ONG, qui contribuent par-là à la promotion de la solidarité et de la citoyenneté auprès des publics les plus divers. Elle constitue, en ce sens, une des pierres angulaires du développement durable. C'est le cas également des mouvements pacifistes pour l'éducation à la culture de la paix.

Et ces différents champs d'intervention concernent l'ensemble de la communauté internationale. Et ce bien avant la création de l'ONU.

« Avant la création de l'Organisation des Nations Unies, les futures ONG ont joué un rôle de premier plan dans l'adoption de certains documents qui ont précédé la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les Conventions de Genève de 1864 ; les conventions multilatérales sur le travail adoptées en 1906 et la Convention internationale de 1926 sur l'esclavage – toutes procèdent des efforts des sociétés civiles qui ont insufflé à la communauté internationale un esprit de réforme. Ces efforts se sont poursuivis à la Conférence de San Francisco, dont l'ONU est issue. Les ONG ont joué un rôle primordial en obtenant que la Charte énonce clairement l'attachement fondamental de l'Organisation aux droits de l'homme. »<sup>7</sup> Mais l'expression en tant que telle d'*organisation non gouvernementale* (ONG) est apparue en 1946 dans le vocabulaire

<sup>6</sup> A partir des informations de Anne Bougel et Marie Dorléans de Webhumanitaire.

<sup>7</sup> Kofi Annan, le 14 septembre 1998 à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire des droits de l'homme.

international, à l'article 71 de la Charte des Nations Unies, avant d'être progressivement précisée par la jurisprudence et la pratique des relations internationales. Aussi, la participation des organisations non gouvernementales (ONG) est une partie indispensable du travail de l'ONU, même si cela n'est pas toujours évident ou visible.

De leurs côtés, les Etats ont également réfléchi aux questions de sécurité des populations au moment du rétablissement de la paix. « L'observation des cessez-le-feu par des observateurs neutres, bien qu'elle commença à l'époque contemporaine avec la mission UNMOGIP en Inde et au Pakistan en 1949 a des origines assez anciennes. On retrouve notamment des provisions de vérification dans le Traité de Westphalie (1648). »<sup>8</sup>

Nous voyons que nous ne partons pas de rien. Y compris dans la relation entre les ONG et les organisations internationales. Les évolutions se sont faites au fil du temps.

Nous avons l'exemple de l'Organisation internationale du travail (OIT) où siègent les syndicats dès sa création en 1919. De même, un mécanisme officiel de participation des ONG aux travaux de l'ONU, du moins à une partie d'entre eux, a été établi dès 1948. Il s'agit du Statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'ONU (ECOSOC), accordé à certaines ONG par ce qu'on appelle le « Comité des ONG ». Dans les années 1950 encore, c'est la création du Comité des ONG auprès de l'UNICEF.

Peu à peu, les ONG ont réussi à se faire reconnaître un rôle en tant qu'acteurs quasi-officiels dans une négociation onusienne durant le processus de la CNUED (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, dont le point culminant a été le Sommet Planète Terre, en juin 1992 à Rio de Janeiro), ainsi que d'autres conférences mondiales subséquentes organisées par les Nations Unies.

Dans le domaine de l'information des populations également. « Pour éviter que la notion de souveraineté nationale ne fasse obstacle à la défense des droits de l'Homme, la participation des ONG et de la presse est nécessaire. Seule, l'ONU ne peut pas obliger les gouvernements à réagir à des violations »<sup>9</sup>. Et ce, même si cette importance de la coopération avec les ONG comme partie intégrale des activités d'information de l'ONU a été reconnue dès la création du Département de l'information en 1946<sup>10</sup>. Selon ce département, « une organisation non gouvernementale (ONG) est un groupe de citoyens volontaires, sans but lucratif et organisé à l'échelon local, national ou international. Les ONG remplissent divers types de services et fonctions : humanitaires, d'information aux gouvernements sur les préoccupations de leurs citoyens, de surveiller des politiques des gouvernements et de promotion de la participation politique au niveau communautaire. Elles fournissent des analyses et expertises, servent de mécanisme d'alerte avancée et aident à superviser et mettre en œuvre les accords internationaux. »

La Banque mondiale a, pour sa part, établi un « Comité ONG » en 1982, mais les ONG n'ont commencé à jouer un rôle significatif dans les projets de la Banque qu'à partir des années 1990. Les grandes manifestations contre la mondialisation survenues durant la session ministérielle de l'OMC, en 1999 à Seattle, lors du Sommet sur la création d'une zone de libre-échange des Amériques, à Québec en 2001, et du Sommet du G8 de 2001, à Gênes, entre autres, ont été interprétées par de nombreux commentateurs comme des signes de la volonté de la société civile d'acquérir une influence significative lors des grandes négociations économiques et commerciales multilatérales.

Quoi qu'il en soit, depuis la fin de la guerre froide, les choses ont évolué, peut-être à la suite des génocides des années 1991 - 1994. Mais aussi parce que chacun mesure la réalité de la globalisation et de la mondialisation. Il s'agit, de fait, de consolider une nouvelle approche de la sécurité humaine qui prenne en compte les racines des conflits et l'ensemble des menaces non militaires contre la paix.

Federico Mayor dira en mai 1997 devant le Conseil des ministres de l'Union européenne : « La sécurité à l'échelle planétaire ne saurait être assurée si se perpétuent les inégalités criantes, les situations scandaleuses

<sup>8</sup> Jean François Rioux : « Civils et militaires dans les opérations de seconde génération », GRIPCI, Montréal, 1998.

<sup>9</sup> Propos de Kofi Annan recueillis par Afsané Bassir, Correspondante du *Monde* à l'ONU, 1998 à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire des droits de l'homme.

<sup>10</sup> Résolution 13 de l'Assemblée générale de l'ONU.

d'impunité ou le recours à la violence. La conscience de l'interdépendance et de la mondialisation est essentielle. » Il préconisera le renforcement des Nations Unies pour en faire « l'instrument d'une politique économique et sociale plus humaine, notamment en renforçant l'aide publique au développement, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé. » et « Accroître la contribution des acteurs de la société civile et le concours des entreprises privées au processus de décision au sein du système des Nations Unies et à son action. »<sup>11</sup>

A La Haye (Pays-Bas), en mai 1999, afin d'élaborer et de soumettre aux gouvernements et aux instances internationales un plan complet et détaillé de mesures qu'ils ont intitulé « Agenda pour la paix et la justice au XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>12</sup>, neuf mille représentants de la société civile ont fait part de leurs réflexions. Ils en ont débattu notamment avec le secrétaire général de l'ONU, le directeur général de l'UNESCO, plusieurs lauréats du prix Nobel de la paix. Ils ont rédigé cet « Agenda », qui est devenu entre temps un document de travail officiel de l'ONU après avoir été déposé auprès de l'Assemblée générale par le Bangladesh comme s'y était engagé son premier ministre, Mme Sheikh Hasina. Cette coopération est clairement affirmée<sup>13</sup>. Puis, à l'occasion du 10 décembre, et s'adressant à la Conférence mondiale de la société civile, à Montréal, le secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a annoncé que ce partenariat entre la société civile et l'ONU « était non pas une option mais une nécessité ».

Les ONG ont étendu leur campagne contre la dette des pays en difficulté en se rapprochant de diverses initiatives internationales. Ainsi, en avril 2000, la Campagne internationale pour l'éducation (CIE), qui réunit des membres de plus de cent pays, s'est rapprochée du Forum mondial sur l'éducation en proposant des mécanismes de financement de projets en faveur de l'éducation dans le cadre renforcé de la remise de la dette. Des délégués de la CIE ont convenu de mettre en place une « Initiative globale » afin de proposer des stratégies détaillées et des mécanismes de financements en faveur de l'éducation. Les ONG ont été les premières à faire pression pour que les engagements pris pour la remise de la dette soit traduits le plus rapidement possible dans les faits, dans le cadre de processus déjà existants de réduction de la pauvreté. Quand le mouvement « Jubilé 2000 »<sup>14</sup> a été lancé, beaucoup ont mis en doute la capacité des ONG internationales à exercer une quelconque influence sur le débat relatif à l'allègement de la dette. Le scepticisme régnait même, au sein de certaines ONG, à propos de l'impact d'une campagne publique sur les politiques des bailleurs de fonds et des institutions financières internationales relatives à une problématique si profondément enracinée dans les théories et les pratiques économiques. Les termes du débat ont aujourd'hui radicalement changé. En 2001, des mécanismes pratiques de réduction de la dette, liés très étroitement à la lutte contre la pauvreté, ont été mis en place. Pratiquement tout le monde s'accorde à dire que les ONG ont joué un rôle important dans ce changement.

Les coordinations d'ONG ont eu un rôle direct dans la négociation de Rome pour la création de la Cour pénale internationale, aux côtés des représentants gouvernementaux et à égalité avec eux. Mais le rôle des ONG a dépassé le stade de la négociation. Le Statut de Rome leur confère un rôle non négligeable dans le fonctionnement judiciaire de la Cour pénale internationale. Le Statut de la Cour prévoit en effet que le Procureur de la Cour peut ouvrir *proprio motu* une enquête au vu de " *renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour* ". Nul doute qu'une large part de ces renseignements proviendront en particulier des organisations non gouvernementales, au reste explicitement mentionnées au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 15 du Statut, au côté des Etats, des organes de l'ONU, d'organisations intergouvernementales ou d'autres sources dignes de foi.

Actuellement, un projet du Comité coordonnateur canadien pour la consolidation de la paix, qui s'inscrit dans le cadre d'une campagne mondiale d'ONG sur le même thème se met en place. Des organisations de la société civile (OSC) sont en train d'assembler une coalition mondiale pour amener l'ONU et d'autres institutions à un dialogue sur les possibilités d'une plus profonde collaboration pour empêcher que des conflits ne s'intensifient et se transforment en guerres. Cette campagne va déboucher sur une conférence mondiale à New York au milieu de 2005, la production d'un Plan d'action ONU-OSC et, peut-être, l'adoption

<sup>11</sup> Federico Mayor dans ses pistes et recommandations, page 445 « Un monde nouveau », Editions Odile Jacob, 1999.

<sup>12</sup> Agenda de La Haye pour la paix et la justice au XXI<sup>e</sup> siècle, adopté par la Conférence relative à l'Appel de La Haye pour la paix, tenue à La Haye du 12 au 15 mai 1999.

<sup>13</sup> Document A/54/329 du 8 septembre 1999 de l'Assemblée générale de l'ONU.

<sup>14</sup> Jubilé 2000 est un mouvement international pour l'annulation de la dette des pays les plus pauvres, selon un processus équitable et transparent.

d'une résolution au Conseil de sécurité et/ou à l'Assemblée générale. L'objet de toute cette activité, c'est de ranimer l'élan du programme équilibré en faveur de la prévention des conflits que le secrétaire général de l'ONU a proposé en 2001, et de donner suite aux idées de partenariats entre ONU, organisations régionales, gouvernements et OSC afin que ce programme devienne réalité.

Plus localement, des forums s'organisent par continent. C'est le cas en Afrique, où un réseau régional des organisations de la société civile, dénommé « Forum des organisations de la société civile africaine » (FACS) sous forme de plate-forme qui permettra de garantir la participation des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des grands cadres de politiques de développement durable pour l'Afrique au cours du prochain millénaire s'est mis en place en juillet 2002. Il s'agit là de définir une force autonome des ONG du sud mais également contributive à des valeurs universelles.

C'est le cas enfin des forums alter mondialistes qui se mettent en place à partir du Forum Social Mondial de Porto Alegre. Etablir les conditions de la paix et du développement durable suppose une réelle participation de tous les acteurs sociaux. Mais à l'avenir, comment vont se faire les partenariats ? Seront-ils un partage des tâches, un désengagement des Etats en faveur d'autres structures ?

### **Les évolutions possibles d'un partenariat entre les ONG et les Nations Unies**

Développement, Démocratie, Désarmement sont les 3 D de l'avenir des humanités. Et comme l'avait écrit le Pape Paul VI dans son Encyclique « *Popularum progressio* » (1976 – 1980), « Le développement est le nouveau nom de la paix. »

Depuis la fin de la guerre froide, l'ONU a compris tout l'intérêt de s'allier aux sociétés civiles. Peut-être est-ce aussi dû au décalage entre les situations de crise pour les populations et les décisions du Conseil de sécurité qui interviennent, entachées de préoccupations géostratégiques amORALES. La faiblesse de l'intervention au Rwanda en est un exemple dramatique<sup>15</sup>. Les moyens d'observation, d'alerte et de défense des droits humains sont un moyen de pression sur la communauté internationale quand les populations sont en danger.

Et au-delà, avec la publication de l'*Agenda pour la paix*, le concept de rétablissement de la paix ("*peace making*") qui décrit essentiellement ce que l'on entendait naguère par "règlement pacifique des différends" (le domaine du chapitre VI de la Charte des Nations-Unies), et plus récemment par "résolution des conflits"<sup>16</sup> devient une tâche à la fois militaire, à la fois civile de « police », à la fois une implication de toute la société civile. On y retrouve les procédés de bons offices, d'enquêtes, de médiation, de conciliation, etc... De la diplomatie préventive à la consolidation de la paix<sup>17</sup>, tous ces intervenants se retrouvent sur le même terrain. D'où une complexité de relations, un besoin de clarifications...

Afin d'avancer sur la question de la participation des ONG aux travaux des Nations Unies, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a mis en place en février 2003 un Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre la société civile et les Nations Unies. Composé de 12 membres et présidé par l'ancien président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, ce groupe doit examiner les meilleures pratiques au sein du système des Nations Unies et des autres organes internationaux, et les utiliser comme base des recommandations qu'il devra faire au plus tard en février 2004.

Bien entendu, la participation des ONG n'est pas en soi une garantie. Mais c'est un atout pour développer le multilatéralisme. « Malgré les inégalités dans leur fonctionnement, leurs moyens, leur indépendance par rapport aux Etats, les ONG fournissent un cadre d'exercice privilégié de l'action pour la paix à l'échelle planétaire, même si les rassemblements altermondialistes mettent en lumière le besoin d'un profond renouvellement du fonctionnement de ces réseaux d'ONG classiques. »<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Lire en particulier le livre du lieutenant général Roméo Dallaire : « J'ai serré la main du diable ; la faillite de l'humanité au Rwanda », Editions Libre Expression, Montréal, 2003. ISBN 2 – 7648 – 0072 - X

<sup>16</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, *Un agenda pour la paix*, New York, Nations unies: département de l'information, 1992.

<sup>17</sup> La consolidation de la paix est définie par le Secrétaire général comme une « ...action menée en vue de définir et d'étayer les structures propres à raffermir la paix afin d'éviter une reprise des hostilités » BOUTROS-GHALI, Boutros, *Un agenda pour la paix*, New York, Nations unies: département de l'information, 1992

<sup>18</sup> Daniel Durand, « Irak : qui a gagné ? », Editions La Dispute, Paris, 2003.

L'éthique de l'intervention internationale a tout à gagner dans le rôle critique que peuvent jouer les sociétés civiles.

Et à mon sens, plusieurs pistes de partenariats existent :

- la construction d'une culture de la paix comme prévention et résolution des conflits,
- les fondements éthiques pour une sécurité humaine.

Ainsi, il existe une synergie possible entre les missions de consolidation de la paix avec les programmes d'action de l'ONU lors de la reconstruction des pays au sortir des conflits et les sociétés civiles. Dans les Balkans, par exemple, des associations non violentes travaillent sur la résolution des conflits domestiques comme des conflits entre les communautés. Cette action vise à la fois les causes profondes des conflits, à la fois les moyens non violents de les résoudre. Il est nécessaire que de telles expériences concrètes puissent obtenir un soutien sur le long terme. Actuellement, les bailleurs de fonds passent d'un conflit à l'autre et n'interviennent que dans l'urgence et le plus souvent à condition d'un enjeu d'investissements financiers. Les missions de consolidation de la paix quant à elles devraient avoir pour objectifs simultanés la reconstruction et le désarmement.

Dans le cadre de la recherche d'une éthique d'intervention internationale, il serait utile de développer également les observatoires et les lieux d'alerte d'atteinte aux droits humains, sur la sécurité humaine. Le rôle des ONG en la matière s'est montré utile depuis de nombreuses années. Encore faut-il approfondir le cadre éthique de l'intervention ainsi qu'une certaine coopération entre les organisations internationales qui interviennent dans les missions de paix ou de consolidation de la paix.<sup>19</sup>

En matière de droits de la personne, il serait judicieux que les membres ou futurs membres de la Commission des droits de l'homme à l'ONU s'engagent sur quelques principes défendus par les ONG qui œuvrent en la matière. C'est aller dans le sens du Rapport du Bureau de la 55e session de la Commission : « Le fondement essentiel sur lequel repose l'efficacité de la Commission et de ses mécanismes est l'obligation qu'ont tous les gouvernements de coopérer pleinement avec lesdits mécanismes. » (E/CN.4/1999/104, Observation 3). Je reprendrai notamment à mon compte les propositions suivantes<sup>20</sup> :

- répondre positivement en permanence à toutes les procédures spéciales de la Commission et coopérer aux demandes de visite du pays ;
- ratifier les six principaux traités sur les droits de la personne et leurs protocoles facultatifs - le Pacte international sur les droits civils et politiques, le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention sur les droits des enfants ;
- ratifier le Statut de Rome de la Cour pénale internationale ;
- coopérer pleinement avec les mécanismes des Nations Unies en faveur des droits de l'homme ;
- Permettre la participation des sociétés civiles à la Commission. Celles-ci, dont les ONG sont essentielles pour s'assurer que l'ONU devient un instrument utile dans un monde de plus en plus complexe et qu'elle peut fonctionner selon les principes directeurs de sa charte et selon ceux de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

En matière d'intervention internationale, il serait utile de mettre en œuvre les préconisations du Rapport de la commission internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats de décembre 2001.

Le thème central du rapport est *La responsabilité de protéger*, un concept selon lequel les États souverains ont l'obligation de protéger leurs propres citoyens contre des catastrophes évitables, mais en vertu duquel aussi, s'ils refusent ou ne sont pas en mesure de le faire, cette responsabilité incombe à la communauté internationale.

<sup>19</sup> Voir « Quels moyens pour l'ONU et ses missions de paix ? » dans Indépendance et développement n°66 de l'Institut de Documentation et Recherche sur la Paix en partenariat avec le Comité National pour l'Indépendance et le Développement. (64 bd Auguste Blanqui, 75013 Paris – France).

<sup>20</sup> Droits et Démocratie (le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique), créé en 1988 par le Parlement canadien.

Le rapport se concluait ainsi : « Ces principes fondamentaux, sur lesquels on s'entend généralement désormais, nous amènent à conclure que la communauté internationale a la responsabilité d'agir résolument lorsque les États ne sont pas disposés à s'acquitter de ces responsabilités fondamentales ou ne sont pas en mesure de le faire. La Commission s'est donnée pour mission d'énoncer clairement ce nouveau consensus. Elle lance un appel à tous les membres de la communauté des nations, ainsi qu'aux acteurs non gouvernementaux et aux citoyens des États, pour qu'ils reconnaissent que la responsabilité de protéger constitue dorénavant un élément fondamental du code de citoyenneté mondiale des pays et des peuples au XXI<sup>e</sup> siècle. »

C'est s'interroger sur le besoin de plus d'humanité « La responsabilité qui ne doit rien à ma liberté, c'est ma responsabilité pour la liberté des autres. Là où j'aurai pu rester spectateur, je suis responsable, c'est-à-dire encore parlant » dirait autrement Emmanuel Lévinas.<sup>21</sup>

L'éthique correspond plus à ce qui est juste et bien qu'à ce qui est légal à un moment donné. En ce sens, il s'agit du droit kantien qui vise à dépasser la violence pour résoudre les conflits. Et d'une manière générale, ce « juste » et ce « bien » sont des principes universels, c'est à dire le plus petit dénominateur commun entre les différentes cultures. C'est aussi un équilibre entre la souveraineté des peuples et les droits humains à la dignité, à l'intégrité, à la paix. C'est dire comme Emmanuel Kant : « Le droit des hommes doit être tenu pour sacré, quel que soit le sacrifice à payer par la puissance souveraine »<sup>22</sup>. Dans notre monde globalisé, c'est faire le choix de sécuriser les populations avant les investissements financiers.

Enfin, il s'agit de mettre en pratique le principe « Si vis Pacem para pacem » (Si tu veux la paix, prépare la paix).

Ainsi, c'est réfléchir ensemble, sociétés civiles et organisations internationales dans un cadre multilatéraliste comme lieu approprié (et l'ONU, qu'on le veuille ou non, répond à ce critère) sur ces quelques questions :

- La promotion des actions de prévention des conflits. C'est notamment par le rétablissement du dialogue interculturel avec le principe de responsabilité des droits à la dignité et à l'intégrité d'autrui. C'est aussi par la diplomatie humanitaire et ses principes fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. « Ce dont nous avons besoin, en fait, c'est d'une déontologie interculturelle, une éthique transculturelle pour une action communicative non hiérarchisée »<sup>23</sup>. C'est d'être capable de vivre dans un cadre civilisé du désaccord potentiel.
- Le principe de la guerre juste, y compris les guerres de libération à l'aune d'options diversifiées et qui ne recourent pas forcément à la violence (voir Gandhi, Martin Luther King), se fondant sur les principes de la Charte des Nations Unies, à savoir le caractère d'exception du recours à la violence.
- Les principes universalistes du droit, de la justice. Définir notamment les crimes d'agression comme violences autres que la guerre et à partir des règles d'humanité fondamentales. Favoriser les commissions de réconciliation et de reconstruction politique. Favoriser le jugement sur place des criminels de guerre.
- La mise en œuvre des règles d'humanité fondamentales, avec la nécessité d'établir l'applicabilité et l'adéquation de ces règles en faisant appel aux normes de protection existantes ; l'importance d'étudier non seulement le type des conflits ou des dissensions qui se manifestaient dans le monde entier mais aussi les causes directes des violences internes ; les règles d'humanité fondamentales devraient compléter et renforcer les normes relatives au droit de l'homme et le droit humanitaire en vigueur et ne pas avoir pour effet de saper ou de limiter les normes et principes déjà établis. Il s'agit également d'approfondir le lien existant entre les normes internationales relatives aux droits de l'homme et le droit humanitaire international ; l'utilité d'un examen de la responsabilité juridique internationale des entités non étatiques ; la question des dérogations aux obligations relatives aux droits de l'homme ; le respect des règles par les

<sup>21</sup> Emmanuel Lévinas dans « Humanisme de l'autre homme » Editions Fata Morgana, Paris, 1972.

<sup>22</sup> Emmanuel Kant dans « Vers la paix perpétuelle ; projet philosophique, 1795 » Editions Hatier, 2001.

<sup>23</sup> Raj Isar au colloque d'experts « Dialogue au service de la communication interculturelle et inter-religieuse » - Conseil de l'Europe, Strasbourg, du 7 au 9 octobre 2002.

États qui n'auraient pas ratifié les instruments internationaux pertinents relatifs au droit humanitaire ou aux droits de l'homme ;

- La création de normes universalistes d'intervention en matière de maintien de la paix, tant pour les forces militaires que pour les intervenants civils, qu'ils soient humanitaires ou non. Définir des normes quant à l'immunité des non combattants, quant aux principes de proportionnalité de l'intervention, quant à sa légitimité.
- La coopération entre les sociétés civiles et l'ONU comme complémentaire : l'intervention de l'une n'exclue pas celle de l'autre, le nécessaire respect des responsabilités de chacun, les sociétés civiles comme lieux de contre-pouvoir.
- La contribution des militaires aux opérations de maintien de la paix, du rétablissement de la paix sous l'égide de l'ONU : mise à disposition par des organisations régionales, type OTAN, Union européenne, Union africaine ? Ou une armée formée spécifiquement avec une norme ONU ?<sup>24</sup> L'aphorisme célèbre de Dag Hammarskjöld, le Secrétaire général des Nations-Unies des années 1950 : « Le maintien de la paix n'est pas une tâche pour les militaires, mais c'est une tâche que seuls les militaires peuvent accomplir. » est-il toujours d'actualité ?

### **Le cas spécifique des interventions militaires pour rétablir la paix**

Au moins deux écoles de pensées existent en la matière. Pour l'une, bien représenté par un Canadien, Ken Bush, c'est dire que « Les opérations militaires à grande échelle sanctionnées par l'ONU peuvent jouer un rôle constructif dans les zones de conflits autour du monde. Cependant, il est clair qu'elles peuvent aussi exacerber la violence, empêcher la résolution des conflits et ralentir le processus de développement d'une région. »<sup>25</sup> A partir de là il faut les réduire au minimum sur des objectifs limités et précis : protection des missions ONU, protection des populations non combattantes. De même, il est essentielle que les forces militaires engagées soient formées, notamment aux questions relatives aux droits humains. Cela démontre à tout le moins que ces missions militaires ne peuvent être que bien formées et bien équipées sous la seule égide de l'ONU.

Une autre école de pensée estime que l'intervention des militaires dans les opérations de paix est souvent souhaitable, étant donné les risques associés à l'action humanitaire et à la consolidation de la paix dans les conflits civils. Mais alors, il faut établir des normes spécifiques de ce type d'intervention. La encore cela ne peut se concevoir que sous la seule égide de l'ONU.

Quelque soit l'école de pensée, il me semble que la question clé est celle de donner les moyens à l'ONU pour déployer de telles forces, ainsi qu'en partenariat avec les sociétés civiles qui œuvrent sur le terrain, ne serait-ce que pour maintenir le caractère indépendant et impartiale de ces dernières. Ce serait là aussi une multilatéralisation complète des opérations de paix. Ainsi, la solution au problème de la neutralité dans la protection des opérations de paix pourrait être résolue par la création d'un contingent de maintien de la paix à déploiement rapide à la disposition des Nations unies<sup>26</sup>. Le Canada a voulu se faire le champion de cette approche il y a quelques années, mais le projet a échoué devant le peu d'enthousiasme de la part de quelques nations importantes.<sup>27</sup> Quoi qu'il en soit, un Bureau de coordination entre civils et militaires au sein du département des opérations de maintien de la paix de l'ONU serait le lieu approprié.

<sup>24</sup> HAY, Robin, *Military and Security Institutions: Challenges in Development and Democratization*, Kingston, Centre for International Relations, Queen's University, 1994 ("Martello Papers" no 9). Ce spécialiste pense que les militaires ne devraient se charger que des tâches dans lesquelles ils sont spécialisés (comme la protection armée) ou de tâches générales que les civils ne peuvent remplir à cause de certaines circonstances.

<sup>25</sup> BUSH, Ken, "Unhappy Marriages of Convenience: Military-NGO Collaboration in Humanitarian Crises", in *Security Dialogue* 26 (1), 1995.

<sup>26</sup> Voir Charles-Philippe David (dir.), *La consolidation de la paix: l'intervention internationale et le concept des Casques Blancs*, Publié en mars 1997 dans la collection de la Chaire Raoul Dandurand, Editions l'Harmattan, Paris.

<sup>27</sup> GOUVERNEMENT DU CANADA, *Les opérations de paix de l'ONU: vers une capacité de réaction rapide*, Ottawa, septembre 1995.

## **Responsabilité des uns et responsabilités des autres**

La place des sociétés civiles est aujourd'hui en débat. Certains voudraient les confiner dans un rôle de substitut en tant que réponse fonctionnelle à un désengagement voulu ou non des Etats. Ainsi, certains verraient d'un bon œil une fonction d'accompagnement des critères de la bonne gouvernance, telle que définie par la Banque mondiale. Ceci est particulièrement vrai au sein de la Commission sur la gouvernance globale. D'autres s'appuient sur les sociétés civiles pour garantir une certaine légitimité. L'ancien secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali considérait leur participation aux relations internationales comme une forme fondamentale de représentation populaire.

Mais la question qui se pose fondamentalement est la suivante : les sociétés civiles ont-elles un rôle d'émancipation critique ou sont-elles des régulateurs au sein d'un système hégémonique ?

Quoi qu'il en soit, la dynamique actuelle ne peut fonctionner qu'en s'appuyant sur une éthique des relations internationales afin de développer une gouvernance humaine fondée sur les besoins humains mais aussi en terme de droits comme de devoirs de chacun vis à vis d'autrui. Etre responsable d'une paix démocratique universelle là où nous sommes.

Cela n'aura de sens qu'en terme de réseaux des sociétés civiles plutôt qu'en terme d'une identité transnationale. L'idée d'une société civile transnationale qui produirait des droits cosmopolites serait un leurre qui diluerait les responsabilités des autres sphères des sociétés humaines.