



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

Commission des droits de l'homme du Sénat italien

Introduction au rapport « Les droits de l'homme et la politique étrangère »

Et pourtant elle tourne !

Pietro Marcenaro

Principes et *realpolitik*, valeurs et intérêts : l'enquête menée par la Commission spéciale du Sénat pour la protection et la promotion des droits de l'homme est axée sur ces tensions contradictoires inhérentes à la politique étrangère.

De telles tensions permanentes, et en un sens structurelles, peuvent conduire à la résignation et à l'opportunisme exacerbé ou bien stimuler la recherche de moyens d'atténuer ces tensions, de les maîtriser et de les maintenir dans des limites supportables. Pour toute personne qui choisirait cette dernière voie, la mesure essentielle à prendre, la toute première, est d'évaluer d'un œil critique, d'examiner ouvertement et de reconnaître explicitement leur existence. C'est la seule façon de défendre et de promouvoir de manière constructive les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit. C'est là un élément important d'une question plus générale, à savoir : quelles mesures doit-on prendre pour s'assurer que la mondialisation de l'économie, des finances et du marché s'accompagne de la mise en place progressive de la démocratie participative ? Où en sommes-nous du processus de redéfinition d'un système mondial plus universel ?

Contrairement à ce que l'on entend dire souvent, nous avons franchi la case départ. En l'espèce, on pourrait affirmer « et pourtant elle tourne ! ». Il n'est pas réaliste de concevoir le monde comme, d'une part, un système doté d'une économie mondialisée et de structures financières de plus en plus puissantes et, d'autre part, un espace politique vide, sans règles, ni démocratie. Une telle conception ne fait que révéler une apathie intellectuelle déconcertante.

En réalité, un processus est en cours ; il s'est enclenché lentement, en se heurtant à maintes difficultés et contradictions, mais revêt une ampleur qui était inimaginable il y a quelques décennies à peine : c'est la création de nouvelles structures de réglementation, de nouveaux modèles de gouvernance mondiale et de nouvelles institutions. De fait, il est peut-être nécessaire qu'une telle évolution vers un système de réglementation plus universel se produise lentement afin d'advenir de manière pacifique. Si l'on veut s'attaquer à ces problèmes sans qu'ils engendrent de graves conflits, une certaine lenteur organique est nécessaire pour garantir des changements profonds et progressifs. C'est une occasion décisive de redéfinir les relations entre Etats et d'éliminer le principe de souveraineté nationale sur une série de questions clés. Une attitude impatiente empêcherait de prendre la mesure de toutes les conséquences de cette véritable révolution qui cherche à transférer



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

les pouvoirs des Etats individuels aux institutions supranationales dans certains domaines cruciaux. La création d'un système entièrement nouveau par rapport à celui qui, après la guerre de Trente ans et la paix de Westphalie en 1648, est devenu le fondement de l'ordre international, ou la simple possibilité de l'envisager, ne peut guère être considérée comme un processus simple et linéaire.

Dans le domaine culturel non plus, il n'y a pas une seule et unique solution à l'alternative entre universalité et spécificité, égalité et différence. Ici aussi, il y a une tension perpétuelle qu'il faut apaiser, maîtriser et accepter. Cette acceptation ne se fait pas toujours dans l'harmonie et la joie ; le plus souvent, elle est le fruit de la douleur et de la lutte. Chaque progrès réalisé dans la construction d'une démocratie supranationale est d'autant plus important qu'il est le résultat d'un combat contre des structures de pouvoir profondément enracinées dans la tradition.

Les contradictions, oppositions et conflits de ces dernières décennies n'ont, cependant, pas empêché la mise en place d'un processus entièrement nouveau et inimaginable jusque-là. Des institutions comme les Nations Unies, qui, d'un certain point de vue, peuvent être considérées comme des vestiges de l'après-guerre, se révèlent dotées, d'un autre point de vue, d'une série de caractéristiques complètement différentes.

Dans les années 1950, Norberto Bobbio redoutait que la Déclaration universelle des droits de l'homme (approuvée le 10 décembre 1948) fût condamnée à rester lettre morte alors qu'elle consacrait des principes importants ; pourtant, aujourd'hui, c'est loin d'être le cas. Ces principes ne sont pas restés de simples déclarations d'intention. Ils ont été mis en pratique et ont conduit à une série de traités et d'accords internationaux signés par divers pays et ratifiés par les parlements qui constituent les piliers du droit international.

Il y a, bien sûr, le revers de la médaille : le Conseil de sécurité des Nations Unies est toujours englué dans la logique de Yalta, des droits de veto, de la pratique du « deux poids, deux mesures » et de l'affrontement. Cependant, tout comme l'œil et l'esprit peuvent donner un sens, une perspective et même de la vie aux images initialement incompréhensibles d'un stéréogramme, de même les grandes institutions internationales, si nous les analysons de près, sont bel et bien en train de sortir de la préhistoire et de se diriger vers des temps nouveaux.

Ces derniers mois, alors que je rédigeais les conclusions du rapport de cette commission sur les prisons italiennes, j'ai écrit que la violation des droits de l'homme n'était pas seulement la violation d'un droit moral mais aussi la violation de la légalité. Les droits de l'homme ne se résument pas à une position éthique louable. Heureusement, ils sont aussi reconnus, ratifiés, protégés et garantis par des traités internationaux, des réglementations et des accords qui ont un poids juridique.

De nos jours, nous avons tendance à considérer que la protection des droits de l'homme va de soi. Or, il ne faut pas perdre de vue les processus qui ont créé nos structures sociales et



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

institutionnelles actuelles, ni oublier le parcours controversé et semé d'embûches qui a conduit à l'adoption de traités et d'accords qui délimitent à présent les nouvelles frontières du droit international. De tels traités ont été signés par de nombreux pays et bien que certains d'entre eux soient loin de les respecter, ce sont des instruments qui permettent à la communauté internationale de mieux protéger les droits de l'homme dans le monde entier.

De nouvelles institutions ont été créées et ont pris de plus en plus d'importance : prenons l'exemple de la Cour pénale internationale (qui célèbre actuellement son dixième anniversaire) et des tribunaux ad hoc comme ceux chargés de poursuivre les crimes de guerre commis en ex-Yougoslavie, au Darfour et au Liban. Je sais parfaitement que ce sont des mécanismes qui ne fonctionnent pas toujours sans heurts et que de grandes puissances comme les Etats-Unis, la Russie et la Chine demandent à la Cour pénale internationale d'intervenir dans d'autres pays, tout en refusant d'être elles-mêmes soumises à sa juridiction.

Il y a beaucoup à apprendre de la structure et de l'approche d'une institution importante comme le Conseil des droits de l'homme, basé à Genève et créé par l'Assemblée générale des Nations Unies. Cet organe a recours aux outils que sont l'observation, l'établissement de rapports, la discussion et le dialogue. Chaque Etat membre des Nations Unies est soumis à l'EPU (Examen Périodique Universel) tous les quatre ans, ce qui a été le cas de l'Italie en 2010. Le pays qui fait l'objet d'un examen soumet un rapport sur les droits de l'homme, tout comme les associations de la société civile. Le Conseil des droits de l'homme formule ses propres observations ; ensuite, le Gouvernement national concerné apporte des réponses motivées à ces observations ; enfin, le Conseil publie une série de recommandations. C'est une procédure publique à laquelle toutes les organisations de la société civile peuvent participer en soulevant des questions et en formulant des recommandations. En juin 2010, l'Italie a reçu 92 observations concernant, entre autres sujets, la politique d'immigration et l'état de nos prisons. Cette approche met en lumière la nécessité de rendre caduque la pratique du « deux poids, deux mesures » qui était, et continue d'être, l'un des principaux obstacles aux politiques des droits de l'homme si l'on veut instaurer une véritable gouvernance. Les mêmes critères d'évaluation doivent être appliqués à tous les pays, riches ou pauvres, chrétiens ou musulmans, alliés ou non.

Qui aurait pu imaginer, il y a seulement quelques décennies, que la Cour européenne des droits de l'homme, établie par la Convention européenne des droits de l'homme et ouverte aux citoyens des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Russie, la Turquie, l'Ukraine, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Géorgie et la Moldova, jouerait un rôle aussi fondamental ? N'importe quel citoyen d'un Etat membre peut solliciter la Cour grâce à un principe qui ne doit pas être sous-estimé : les droits de l'homme sont défendus par l'Etat mais peuvent aussi être défendus contre l'Etat. Un individu peut déposer un recours devant la CEDH à Strasbourg contre son propre Etat pourvu que certaines conditions soient réunies et certaines règles respectées. Il y a actuellement 150 000 affaires pendantes de citoyens européens qui accusent leur propre gouvernement de violer



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

la Convention européenne des droits de l'homme et l'Italie a été jugée coupable à plusieurs reprises, la Grande Chambre ayant statué en sa défaveur. Les Cours constitutionnelles ont décidé que les jugements rendus vis-à-vis de tous les pays, dont le nôtre, par la Cour européenne des droits de l'homme créaient une jurisprudence. En conséquence, un système juridique supranational a été instauré et les Etats doivent individuellement s'y conformer en adaptant leurs propres législation et comportement.

Des institutions similaires, comme la Cour interaméricaine des droits de l'homme, ont été établies dans d'autres régions du monde comme en Amérique latine.

On ne peut pas non plus parler du processus d'instauration d'une nouvelle gouvernance internationale sans mentionner le rôle joué par des agences onusiennes clés comme le Fonds mondial de lutte contre les pandémies (qui s'est exprimé lors de réunions de la Commission dans d'autres contextes) ou de grandes organisations qui donnent la parole à la société civile.

Permettez-moi de mentionner ici, entre autres, le HCR. L'agence onusienne pour les réfugiés s'attaque, au nom de la communauté internationale, à un problème qui a pris des proportions apocalyptiques et, ce faisant, nous rappelle que les droits des immigrés, des demandeurs d'asile et des réfugiés ne peuvent plus être simplement considérés comme des questions de politique intérieure.

Je voudrais aussi mentionner les diverses organisations et associations bénévoles qui, au fil du temps, sont devenues d'importants conseillers et de véritables experts publics jouant un rôle actif dans les institutions internationales comme les Nations Unies. Amnesty international, par exemple, est l'un des plus influents défenseurs des droits de l'homme, aucun Etat n'échappant à ses rapports. Il en va de même de « Human Rights Watch », Médecins sans frontières et Reporters sans frontières. Ces organisations démontrent l'influence considérable de l'opinion publique, encore renforcée par son rôle de plus en plus actif dans notre société de l'information et les réseaux en ligne. Il y a manifestement des différences d'un pays à l'autre mais les dictatures elles-mêmes ne peuvent pas ignorer cette force. C'est aussi grâce à l'influence de l'opinion publique que les accords internationaux de partenariat économique et de coopération comprennent de plus en plus des exigences de respect croisé des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Des universitaires et agences spécialisées affirment que les démocraties n'ont jamais été aussi nombreuses dans le monde ; c'est manifeste tant en Europe qu'ailleurs. Pensons, par exemple, aux changements survenus en Europe et en Asie centrale après l'effondrement de l'Union soviétique et à leurs répercussions sur le Conseil de l'Europe ; ou bien aux événements qui se sont produits en Amérique latine, région qui est devenue le cadre de démocraties florissantes alors qu'elle se caractérisait avant par des coups d'Etat et des dictatures militaires ; sans parler des changements engendrés par le Printemps arabe de 2011.



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

De telles transformations remettent en question le rôle des démocraties plus développées : que peuvent-elles faire pour soutenir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit ? Le fait de juger non exportable le sacrosaint concept de démocratie ne peut se traduire par une attitude passive face aux violations des droits de l'homme qui continuent d'être graves dans de nombreux pays.

Aux fins d'une discussion ciblée, examinons les différents enjeux. Le retrait annoncé des troupes des Etats-Unis et de l'Otan au cours des deux prochaines années marque la fin d'une longue et dramatique période qui a commencé lors des attentats du 11 septembre 2001 et s'est déroulée durant les guerres d'Irak et d'Afghanistan. Les événements de cette décennie qui s'est étirée ont été suivis dans le monde entier et ont laissé des séquelles amères.

Toutefois, si nous ne voulons pas que cette issue négative amène la communauté internationale à renoncer à ses tentatives pour promouvoir la démocratie et les droits de l'homme, si nous voulons empêcher les Etats de se replier sur eux-mêmes (en commençant par les plus grands et les plus puissants), une réflexion et un débat public s'imposent. Jugeons un peu : en Afghanistan, le rapport entre les ressources consacrées aux dépenses militaires et les investissements civils était de 95 contre 5, ce qui montre la nécessité de mettre en place des politiques permettant de sortir les questions des droits de l'homme du contexte de la guerre et de les faire plutôt coïncider avec la paix.

Le Printemps arabe était, et reste, susceptible de marquer l'avènement d'une ère nouvelle dans laquelle l'Etat de droit et les droits de l'homme feront partie intégrante du débat démocratique. Cependant, les événements actuels en Syrie et les événements récents en Libye font très légitimement craindre que les anciens régimes (grands, petits, moyens) soient restaurés et que les pays, pris individuellement, laissent prévaloir leurs propres intérêts particuliers.

Au lieu d'exporter la démocratie, on pourrait, autre solution, reconnaître et soutenir les forces qui, dans chaque pays, s'emploient à défendre les droits de l'homme et à instaurer une plus grande liberté. La démocratie peut se développer lorsque son poids dans la société augmente. C'est pourquoi les défenseurs des droits de l'homme sont d'une importance cruciale et occupent une place centrale dans les débats des institutions internationales. De nouveaux progrès s'imposent s'agissant de reconnaître, de légitimer, d'écouter et de rencontrer régulièrement les chantres des droits de l'homme et de la démocratie dans différents pays.

Manifestement, cette approche de la politique étrangère passe par le dialogue, la négociation et un suivi régulier ainsi que par la capacité de nouer des relations diplomatiques fondées sur la discrétion, la confidentialité et la transparence, ménageant ainsi un espace pour l'opinion publique et permettant une large participation.



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

Si l'Union européenne et son nouveau service diplomatique créé en vertu du Traité de Lisbonne agissaient de manière à mieux coordonner les choix et actions des Etats membres et à assurer une plus grande cohérence, ce serait un pas en avant remarquablement utile.

Même lorsqu'il s'agit de questions apparemment mineures comme la conception d'un site web, les visites d'Etat, les célébrations nationales, les rapports par pays des ambassadeurs et les réunions de diplomates, l'UE, par l'intermédiaire de son Service pour l'action extérieure, pourrait contribuer à définir, pour les Etats membres, des normes communes qui renforceraient le soutien politique et diplomatique aux droits de l'homme et à l'Etat de droit. Du reste, le ministre italien des Affaires étrangères pourrait aussi faire des choix novateurs à cet égard.

Par ailleurs, les accords de partenariat de l'Europe avec les pays du Printemps arabe et de l'Asie centrale sont aussi une chance à saisir. Les discussions concernant les conditions d'adhésion sont un moyen d'encourager ces pays à s'orienter vers une démocratisation accrue. Il suffit de penser à la portée de l'approche adoptée par l'UE dans les processus de démocratisation de nombreux pays d'Europe centrale et orientale après la chute du mur de Berlin. Il n'était pas du tout certain, après tout, que la Pologne, la Hongrie, la Roumanie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Bulgarie, la République tchèque et la Slovaquie deviendraient des démocraties au plein sens du terme.

La question ci-après est au cœur de l'enquête de la Commission des droits de l'homme du Sénat : quel équilibre la politique étrangère de l'Italie et de l'Europe peut-elle trouver entre les principes et la *realpolitik* ? C'est sur le mot « équilibre » qu'il faut mettre l'accent car tout espoir d'éliminer complètement la *realpolitik* de la politique étrangère est parfaitement irréaliste. A la limite, dans un conflit entre les valeurs et les intérêts, les valeurs l'emporteraient en théorie mais les intérêts gagneraient haut la main en pratique. Le seul moyen d'obtenir véritablement un résultat est, par conséquent, de trouver une forme quelconque d'équilibre.

Il ne faut pas considérer que l'universalité des droits de l'homme va de soi. De nombreux pays estiment que la position occidentale sur les droits de l'homme est une politique agressive menée par l'Occident pour imposer son propre modèle au reste du monde. Là encore, il faut trouver un équilibre entre universalité des droits de l'homme et respect des différences culturelles. C'est indispensable si nous voulons éviter le piège du relativisme culturel qui se donne bonne conscience en manifestant un attachement de pure forme au principe en question. Pour que les droits de l'homme soient appliqués universellement, il faut présenter la quintessence même du concept : la défense de la dignité et de la liberté individuelles, conditions essentielles à la coexistence des êtres humains. Il est à noter que si tout devient une question de droits de l'homme, alors il n'y a plus de droits de l'homme.

Il faut aussi établir un juste équilibre entre les droits politiques et la liberté, auxquels les démocraties occidentales accordent la première place, et les droits économiques et sociaux qui sont,



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

pour leur part, considérés comme des priorités dans de nombreuses autres régions du monde. A moins de considérer que les droits de l'homme recouvrent aussi la santé, l'accès à l'alimentation et à l'eau, nous ne pourrions jamais transmettre ces principes à une grande partie du monde.

Enfin, beaucoup trop souvent ces dernières années, l'expression « droits de l'homme » a été utilisée en rapport avec la guerre et les bombardements. La décision d'intervenir en Libye témoigne des erreurs et contradictions inhérentes à ces actions. Les événements survenus dans ce pays confirment que lorsque les responsables politiques cessent de penser aux droits de l'homme et se concentrent uniquement sur les intérêts économiques, le pétrole, les approvisionnements ou encore la construction d'autoroutes, le feu couve sous la cendre jusqu'à provoquer une terrible explosion et les problèmes alors ne peuvent plus être ignorés.

L'Europe ne peut pas se permettre une autre Srebrenica. Elle ne peut pas admettre l'extermination de milliers de personnes à sa porte. Cependant, la prévention est possible uniquement si les droits de l'homme font partie de l'action politique de manière permanente et structurelle, s'ils sont évalués dans le cadre de processus à long et à moyen termes et si nous nous efforçons d'orienter ces processus ou, du moins, d'atténuer leurs conséquences. Autrement, les droits de l'homme ne se retrouvent au centre des préoccupations que lorsque leur protection devient une urgence humanitaire, dans le contexte d'événements tragiques qui ne laissent aux responsables politiques pas d'autre choix que de faire la guerre ou de se comporter en lâches.

Le défi peut-être le plus important que doivent relever la politique étrangère et la communauté internationale dans cette nouvelle ère est la nécessité de rétablir les relations entre les droits de l'homme et la lutte pour la paix.

La création du Service européen pour l'action extérieure risque de devenir une occasion manquée si ce service ne réussit pas à placer au cœur de la politique étrangère européenne la défense permanente et coordonnée des droits de l'homme, la démocratie, la paix, le développement et la lutte contre la faim.

Si la définition que donne Nadia Urbinati de la démocratie qualifiée de cacophonie plutôt que d'harmonie peut s'appliquer aux Etats pris individuellement, c'est encore plus vrai au niveau supranational. Indéniablement, les contradictions existantes et la lenteur des progrès s'expliquent par de multiples raisons. Toutefois, j'irai jusqu'à soutenir que ce processus lent et chaotique qui peut parfois s'avérer si insupportable et qui condamne apparemment la lutte pour les droits de l'homme et la démocratie à se dérouler dans un état de souffrance permanente est peut-être, en un sens, la condition préalable nécessaire pour éviter que la défense des droits de l'homme soit associée à la guerre (comme cela a été souvent le cas ces dernières années). La transformation des droits de l'homme en urgence humanitaire (s'accompagnant souvent de l'usage ultérieur de la force étant donné qu'à ce stade, aucune autre solution n'est possible) est peut-être simplement le résultat ultime d'une realpolitik qui réduit les relations internationales aux intérêts en jeu.



Sénat de la République
Commission extraordinaire
pour la protection et la promotion
des droits de l'homme

Un processus lent est, en fait, tout le contraire d'une urgence. Il se déroule non sur le court terme mais sur le long et le moyen termes. Si l'on reconnaît l'importance d'agir sur une période de temps plus long, les droits de l'homme peuvent devenir partie intégrante d'une politique étrangère qui n'oppose pas les principes et les intérêts, le réalisme politique et les valeurs ; une politique étrangère qui évite les conséquences négatives d'une intervention parce qu'elle connaît mieux les acteurs sociaux et politiques du changement et peut, par conséquent, les accompagner, prendre acte de leur présence et leur demander leur avis afin de mener une action concertée.