

LE RÔLE DES ORGANISATIONS RÉGIONALES ET MULTINATIONALES POUR

LA PROMOTION ET LA DÉFENSE DE LA DÉMOCRATIE

Rapport final de la
Conférence sur la
Communauté des Démocraties
Washington, DC
20-21 février 2001



Sous le parrainage du Groupe responsable de la convocation de la Communauté des Démocraties
et du Secrétariat général de l'Organisation des États américains

LA PROMOTION ET LA DÉFENSE DE LA DÉMOCRATIE

I.

I. RÉSUMÉ

La chute du mur de Berlin a marqué le début d'une nouvelle vague de passages à la démocratie, la troisième autour du monde. Mais contrairement aux vagues précédentes, l'époque actuelle s'est distinguée par une autre tendance tout aussi marquée: la décision des gouvernements de faire appel aux organisations régionales et multilatérales auxquelles ils appartiennent pour appuyer et renforcer la démocratie. Ces organisations remettent en cause et modifient les principes traditionnels de non-intervention et de souveraineté nationale pour lutter contre ce que l'on a décrit comme son corollaire inacceptable: le « principe d'indifférence. » Loin de faire preuve d'indifférence, les états ont donné à un grand nombre de ces organisations le mandat de défendre et appuyer collectivement la démocratie. Ceci inclut, entre autres, une assistance directe à l'appui du renforcement des institutions et des systèmes démocratiques; une intervention et des sanctions collectives en cas d'interruption d'un gouvernement démocratique; la diffusion d'informations et les pratiques modèles en matière de renforcement de la démocratie.

De hauts responsables de 16 organisations régionales et multilatérales du monde entier, des représentants des gouvernements et des experts du monde universitaire et de la société civile se sont réunis à l'Organisation des États américains (OEA) pour deux journées de discussion sur le rôle joué par les organisations régionales en matière de promotion et de défense de la démocratie. Cette réunion fut organisée par le Groupe chargé de la convocation de la Communauté des Démocraties, une coalition de 110 gouvernements engagés au renforcement de la démocratie et des institutions démocratiques. Les membres de ce groupe sont les suivants: le Chili, la République tchèque, l'Inde, le



Siège de l'OEA, Washington, D.C.

Mali, la Pologne, le Portugal, la République de Corée, l'Afrique du Sud et les États-Unis. Le Chili et les États-Unis, au nom du groupe, ont prié le Secrétaire général de l'OAS d'organiser une réunion à Washington. C'est l'Unité pour la promotion de la démocratie du Secrétariat général de l'OEA qui a été chargée de l'organisation et de l'animation de cette conférence.

L'idée de rassembler les principales organisations internationales de promotion de la démocratie a été proposée pour la première fois lors de la Conférence à niveau ministériel de la Communauté des démocraties organisée à Varsovie (Pologne) en juin 2000. Lors de la réunion de Varsovie, les gouvernements ont approuvé la Déclaration de Varsovie, et ont souscrit à une série de principes et pratiques démocratiques fondamentaux et se sont engagés à se fournir appui mutuel sur la voie des objectifs démocratiques. La réunion de Washington, résumée dans le présent document, est le résultat direct des engagements de Varsovie. Il s'agit de la première réunion du genre – le rassemblement des principales organisations régionales et multinationales encourageant la démocratie dans le monde entier pour partager

leurs expériences et promouvoir un programme de coopération et de collaboration internationales. C'est aussi le reflet de l'engagement des états membres de ces organisations à la promotion de la démocratie dans le monde.

A. Convergence et Accord Entre Organisations Régionales et Multinationales

La conférence a relevé un degré de convergence important entre les diverses tendances au développement de la démocratie en Asie, en Afrique, dans l'hémisphère occidental et en Europe. Cette convergence au sein de cette diversité est le reflet de valeurs de plus en plus partagées, et d'instruments et de politiques communs. Suivant les mandats que leur ont confiés les états membres, pratiquement toutes les institutions politiques régionales et multinationales participent maintenant activement aux activités de soutien ou de promotion directes de la démocratie au sein des états membres. Les interventions de ces organisations continuent à prendre de l'ampleur et à se multiplier, offrant de nouveaux créneaux – de plus en plus pressants – de collaboration.

Les dirigeants des organisations régionales et multinationales participantes ont souligné la similarité remarquable des défis auxquelles ils se heurtent. Selon le Secrétaire général de l'OEA, Monsieur César Gaviria, un grand nombre des menaces qui pèsent sur la démocratie au XXI^e siècle sont de nature mondiale et non plus seulement régionale: il s'agit de la criminalité internationale et du trafic des stupéfiants, de la corruption et du désenchantement à l'égard de la démocratie sans progrès social ou économique perceptible. Tout aussi remarquable est le consensus croissant au sein de ces institutions selon lequel une définition élargie de la démocratie – conforme aux principes de Varsovie et comprenant certains éléments tels que le respect des droits de la personne, les élections libres, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la transparence et la responsabilisation des institutions, un contrôle civil des forces armées, et la réduction de la pauvreté – est la seule méthode de développer la démocratie institutionnelle et d'en éviter le renversement.

Le présent rapport reflète les principales conclusions et discussions et les principaux accords de la conférence de Washington. La conférence est parvenue à un accord généralisé dans plusieurs domaines clés sur les défis communs auxquels se heurtent les organisations régionales et a élaboré une série de recommandations à orientation d'action visant à renforcer plus avant la coopération entre institutions. Ces recommandations, résumées ci-dessous, sont présentées de manière plus détaillée dans la dernière section du rapport.

B. Recommandations Clés: Un Programme d'Action pour les Organisations Régionales et Multilatérales

Les principales recommandations de la conférence constituent un « programme d'action » pour les prochaines étapes requises pour faire progresser la coopération entre institutions et intensifier le soutien fourni à la démocratie dans le monde entier. Ces recommandations sont présentées ci-après sous forme résumée et réparties en trois catégories:

1. Programme d'Action pour la Création d'Instruments Nouveaux ou Renforcés à l'Appui de la Démocratie

Le Ministre péruvien de la Justice, Monsieur Diego García-Sayán, a présenté une proposition importante pour le développement d'une **nouvelle Charte Interaméricaine pour la Démocratie**. L'objet de la nouvelle charte est de faire progresser les « règles du jeu » de la communauté continentale pour la protection de la démocratie et de les rendre plus systématiques et plus concrètes. Son Excellence l'Ambassadeur Javier Pérez de Cuellar, ancien Secrétaire général des Nations Unies et Chancelier du Pérou, a soumis cette initiative à l'OEA ; sa discussion sera avancée au prochain Sommet des Amériques devant se dérouler à Québec.



Le Ministre péruvien de la Justice, Monsieur Diego García-Sayán

De concert avec le projet de charte, les participants ont également évoqué toute une série de propositions pour de nouveaux instruments susceptibles d'appuyer la démocratie ou de renforcer et de mieux coordonner les instruments disponibles à l'heure actuelle, dont:

- La création d'un **cadre de médiateurs ou animateurs formés**, en mesure d'aider les pays dont la continuité démocratique est menacée.
- L'élaboration de **systèmes d'avertissement anticipé** permettant de détecter les pays au bord d'une crise démocratique afin de pouvoir intervenir rapidement et fournir l'assistance nécessaire.
- La mise au point d'un **index complet des critères de démocratie** reflétant un concept plus vaste de démocratie conforme aux principes figurant dans la déclaration de Varsovie.
- La création de **protocoles conjoints sur la surveillance des élections** afin que les organisations tombent d'accord et reconnaissent mutuellement les conditions mini-

mums requises pour une observation juste du processus électoral.

- **L'élargissement des instruments existants** pour qu'ils puissent être appliqués aux cas of détérioration de démocratie.

2. Programme D'action pour Renforcer les Activités de Vulgarisation et Développer de Nouveaux Secteurs pour l'Assistance

Les organisations participantes ont convenu que pour offrir une assistance en matière de démocratie, il est nécessaire de faire appel à divers agents et d'avoir recours à de nouvelles méthodologies, en particulier:

- Travailler en plus étroite collaboration avec les organisations de la société civile.
- Utiliser les nouvelles technologies au service du progrès de la démocratie.
- Recruter davantage de personnel local au lieu de recourir à des effectifs internationaux pour la mise en application des programmes de renforcement des capacités locales et,
- Renforcer la coopération et la complémentarité des programmes de soutien à la démocratie grâce à l'aide au développement, y compris par la coordination entre les bailleurs de fonds multilatéraux et les institutions de prêts.

Il a également été convenu qu'il était nécessaire de développer de nouvelles formes d'aide à la démocratie permettant aux pays membres de relever les nouveaux défis auxquels ils sont confrontés, y compris une assistance dans les domaines suivants:

- La culture démocratique,
- Les droits des minorités et les programmes visant à réduire les conflits ethniques et,
- La participation politique et le développement des partis politiques

3. Programme D'action pour l'Élargissement de la Coopération entre Institutions

Les principaux accords ont porté sur la promotion de la coopération entre organisations régionales et multinationales. Une série de mesures spécifiques a été évoquée, y compris les suivantes:

- Organisation d'une **conférence de phase 2** à la fin de 2001 ou au début de 2002 pour faire le point sur les accords et les questions spécifiques émanant de la conférence de Washington. Le Gouvernement de la Roumanie, qui assure actuellement la présidence de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe

(OSCE), a proposé d'organiser cette prochaine conférence sous les auspices de l'OSCE.

- Création d'un **réseau électronique pratique pour la démocratie** entre les organisations participantes. Cette proposition a été avancée par Elizabeth Spehar, Coordinateur exécutif de l'Unité de l'OEA pour la Promotion de la Démocratie (UPD). Loin d'être une source statique d'information publique, a t'elle expliqué, ce réseau offrirait aux organisations un accès aux expériences et aux pratiques modèles en matière de promotion de la démocratie, aux enseignements tirés sur le fonctionnement de certaines formes spécifiques d'aide à la démocratie, et un forum de discussion et d'échange d'informations entre les organisations.
- Apport d'une **assistance technique** pour le renforcement du soutien à la démocratie au sein des organisations régionales et multinationales. Ceci inclurait, entre autres, un appui technique à la mise sur pied d'unités pour la promotion de la démocratie au sein des organisations qui ne disposent pas de telles institutions et des consultations et un échange d'informations et de pratiques modèles pour consolider la capacité technique des organisations.
- **Renforcement de la coordination et harmonisation des instruments actuels** pour mieux répondre aux menaces à la stabilité de la démocratie et de la bonne gestion des affaires publiques, y compris:
 - Une reconnaissance et un appui mutuels aux mesures prises par d'autres organisations multilatérales et régionales sous la forme d'un mécanisme de « déclenchement » ou d'examen rapide et,
 - La reconnaissance et l'exécution au niveau national de mesures adoptées par des organisations multinationales et les gouvernements nationaux.

C. Rapport Final

Chacune des recommandations, chacun des accords et chacun des débats sont décrits de manière détaillée dans le présent rapport final. La Section II présente les conclusions premières de la conférence ainsi qu'une description des activités de chacun des organisations participantes. La Section III propose un résumé des discussions et des débats relatifs à trois éléments clé en matière de promotion et de défense de la démocratie: le renforcement des valeurs, des institutions et de la culture démocratiques ; le développement et l'application d'instruments politiques et juridiques à l'appui de la démocratie ; et les mesures permettant de prévenir toute interruption de la démocratie. Pour finir, la Section IV propose un récapitulatif des accords passés par les organisations participantes et des mesures à venir qu'elles sont susceptibles de prendre. L'ordre du jour de la

conférence et la liste des participants figurent en annexe. L'Annexe III contient le texte du communiqué final de la Communauté des Démocraties.

Selon toutes les parties concernées, la conférence a représenté une étape importante qui permettra de renforcer la collaboration et de resserrer les liens entre les organisations régionales et multilatérales dans le domaine de la démocratie. Dans le contexte de cet effort, la création d'une Communauté de Démocraties active et intégrée pourrait bien faire du XXI^e siècle un jalon dans l'histoire.

II.

II. EXPANSION ET CONVERGENCE: LE RÔLE CROISSANT DES ORGANISATIONS RÉGIONALES ET MULTINATIONALES POUR LA DÉFENSE ET LA PROMOTION DE LA DÉMOCRATIE

Les tendances actuelles sont impressionnantes: presque toutes les organisations régionales et multinationales ont entrepris des mesures spécifiques pour la promotion et la défense de la démocratie, comme l'a fait remarquer Son Excellence l'Ambassadeur Alberto Van Klaveren, Directeur de la Planification du ministère des Affaires étrangères du Chili. Il a souligné que toutes ces organisations ont intensifié leurs activités à l'appui de la démocratie. Les organisations concernées incluent non seulement toute une gamme d'organisations politiques multinationales, telles que les Nations Unies (ONU) ou l'Union européenne (UE), mais aussi des organisations dotées de missions plus spécialisées telles que le développement économique (par exemple le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)) ou les échanges commerciaux (comme le MERCOSUR). Deux tendances parallèles sont ressorties clairement lors des débats. Tout d'abord, l'expansion - en termes du nombre d'organisations qui interviennent et du volume de leurs opérations - et la convergence - c'est à dire la similarité des réflexions présidant aux mesures et aux activités entreprises et aux objectifs que poursuivent ces organisations. L'une des principales activités de la conférence a été la comparaison approfondie des grandes tendances des organisations régionales et multinationales pour la défense et la promotion de la démocratie. Les résultats de cette analyse sont présentés ci-après, en fonction des deux tendances principales et complémentaires que sont l'expansion et la convergence.



*Madeleine Albright,
ancienne Secrétaire
d'État des États-Unis*

A. Les Origines de l'Expansion

Pour un grand nombre de participants à la conférence, les causes profondes de l'expansion des activités des organisations régionales et multinationales à l'appui de la démocratie sont la reconnaissance sans cesse plus importante de la démocratie comme étant le seul système politique viable qui permette de garantir les droits des citoyens. Selon l'Ambassadeur Joel W. Adechi, du Bénin: « l'émergence de la démocratie comme une forme de gouvernement acceptée à l'échelle universelle constitue l'un des plus importants progrès de notre siècle. » L'intensification des activités à l'appui de la démocratie a été rendue possible par la « convergence des réflexions au sein des principales régions du monde », a déclaré le Secrétaire Général adjoint de l'OEA, l'Ambassadeur Luigi Einaudi. Juan Gabriel Valdés, Représentant permanent du Chili aux Nations Unies et ancien ministre des Relations étrangères a indiqué qu'il ne s'agit pas simplement d'une expansion de la démocratie dans le monde, mais du fait qu'elle fait maintenant partie de nos principes et valeurs fondamentaux, et du « nouveau sentiment commun sur la manière de vivre en société. » Comme l'a rappelé l'Ambassadeur Esteban Tomic Errázuriz, Ambassadeur du Chili auprès de l'OEA, le processus d'acceptation de la démocratie à ce niveau n'a été ni simple ni rapide. L'Ambassadeur Tomic a évoqué le long processus historique du développement de la démocratie qui remonte à la Révolution française.

Les organisations régionales et multinationales ont réagi à cette adoption sans cesse plus profonde de la démocratie à l'échelle mondiale à la demande des gouvernements de leurs pays membres. Selon Madeleine Albright, ancienne Secrétaire d'État des États-Unis et orateur liminaire de la conférence, il s'agit là d'une transformation logique: « La pertinence [des organisations régionales et multinationales] exige qu'elles deviennent des instruments d'action. Pour rester de pair avec les développements, elles doivent constamment s'adapter. Pour être efficaces, elles doivent se faire les champions de la démocratie. »

À cet égard, Diego García Sayán, le ministre péruvien de la Justice, a annoncé une proposition importante et substantielle à la conférence pour que soit adoptée une Charte interaméricaine de la Démocratie. Il a indiqué qu'« il est indispensable que nous fassions progresser le processus de systématisation des différents principes, normes, procédures, mécanismes et méthodologies approuvés au fil des ans par l'OEA pour la défense et la promotion de la démocratie. » Il a expliqué que le Pérou avait vécu une transition difficile et chaotique à la démocratie, et que des interventions de la communauté internationale telles que des missions d'observation du processus électoral et des actions diplomatiques avaient joué leur rôle à différents moments. L'expérience péruvienne, selon lui, a fourni un excellent contexte pour mieux comprendre l'importance et la valeur de la promotion d'instruments plus systématiques applicables en cas de détérioration de la démocratie sans qu'il soit besoin de recourir à la méthode plus radicale du coup d'état. Monsieur García-Sayán a affirmé qu'une nouvelle Charte interaméricaine de la Démocratie permettra de fixer des « règles du jeu » plus précises pour la promotion de la démocratie et offrira au système multilatéral actuel plus de cohérence et d'harmonie. Monsieur García-Sayán a annoncé que l'Ambassadeur Javier Pérez de Cuellar, ministre péruvien des Affaires étrangères, avait soumis l'initiative à l'OEA, dans l'espoir qu'elle serait développée plus avant lors du prochain Sommet des Amériques devant se tenir à Québec et des prochaines réunions régionales de la Communauté des Démocraties.

Une Expansion avec des Différences Régionales. Cette expansion des politiques et des mesures à l'appui de la démocratie n'a cependant pas été uniforme au sein des organisations régionales et multinationales. Les participants ont discuté ouvertement des différents rythmes du changement au sein de leurs organisations respectives et des divers défis auxquels ils doivent faire face. Monsieur Surin Pitsuwan, ancien ministre des Affaires étrangères de la Thaïlande et l'un des leaders de la promotion d'une région de l'Asie du Sud-Est qui soit plus active dans son soutien de la démocratie, a reconnu les différences qui existent entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et les autres organisations régionales en la matière. Il a souligné que contrairement aux autres régions, les membres de l'ASEAN « ont des structures, des valeurs et des systèmes différents... il n'y a pas de normes au sein de l'ASEAN... cette organisation n'a pas été fondée sur la base d'une idéologie politique... il s'agit d'une organisation unie en dépit de ses différences. » Cependant, Messieurs Surin et M.C. Abad Jr., Assistant spécial au Secrétaire Général de l'ASEAN, ont tous deux noté combien l'organisation et ses membres se

heurtaient à de nouveaux défis face à leur longue opposition à toute forme d'ingérence dans les affaires intérieures des états membres et au silence traditionnel de la région sur la question de la démocratie. Ils ont tous deux indiqué que les crises financières de 1997-98 avaient constitué un tournant dans l'histoire de l'Asie du Sud-Est. Selon Monsieur Surin, la région avait « perdu de son attrait » sur la scène internationale. Monsieur Abad a déclaré que la crise « avait prouvé combien une libéralisation financière et économique rapide sans bonne gestion des affaires publiques pouvait perturber les économies et menacer la stabilité socio-politique. » La région a également souffert de l'impact de la violence au Timor Oriental. Monsieur Surin a noté que l'ASEAN n'avait pas encore entrepris de mesures telles que la surveillance d'élections et des interventions collectives pour prévenir tout renversement de démocratie comme on en trouve de plus en plus au sein d'autres organisations régionales. Ce nonobstant, a-t-il déclaré, la démocratie dans son ensemble constitue maintenant « un poids sur l'ensemble de l'ASEAN » et a fait l'objet de mentions ouvertes lors d'une récente réunion de l'organisation au Brunei.

Martin Palous, vice-ministre tchèque des Affaires étrangères, a mis en exergue les différences qui existent entre l'Europe de l'Est et les autres régions et pays. Pour l'Europe de l'Est en général et la République tchèque en particulier, la construction de la démocratie est « un plus grand défi » que pour un pays tel que les États-Unis. La République tchèque a commencé sans aucune base historique de démocratie, sans aucune expérience de longue durée sur laquelle s'appuyer. Les États-Unis disposent de plus de continuité et d'expérience de la démocratie dans la mesure où celle-ci s'est instaurée et existe depuis beaucoup plus longtemps.

L'évolution du Principe de Non-Intervention. Pour un grand nombre de participants, l'un des changements les plus marqués enregistrés au sein de ces organisations est la nouvelle souplesse découverte au niveau du principe de non-ingérence dans les affaires d'un état souverain. Diego Abente Brun, Représentant permanent du Paraguay auprès de l'OEA et président du Groupe de travail de l'OEA sur la démocratie représentative a rappelé ce qu'avait dit le ministre des Affaires étrangères de l'Argentine Rodriguez Giavirini lors de l'Assemblée générale de l'OEA à Windsor, au Canada en l'an 2000: à savoir « Le principe de non-ingérence doit toujours être accompagné du principe de non-indifférence. » Les représentants de l'Hémisphère occidental, en particulier, ont relevé une évolution majeure dans le principe de non-intervention dans leur région. Juan Gabriel Valdés, Représentant permanent du Chili auprès des Nations Unies, a souligné que dans la région occidentale il

est important de faire la distinction entre une intervention unilatérale et une « action collective et multilatérale en faveur de la démocratie. » Monsieur Valdés a noté la transformation progressive du principe de non-intervention dans la région due à son utilisation de manière multilatérale, et non unilatérale comme lors de la Guerre froide. Par ailleurs, Monsieur Valdés a souligné que cette transformation avait en outre été facilitée par les changements survenus dans le domaine des relations internationales. « L'immense majorité des pays de la région sont de plus en plus concernés par la légitimité internationale de leurs régimes politiques et la valeur et la reconnaissance de l'importance du rôle que commence à jouer la coopération internationale dans ce domaine. » Pour les membres de l'ASEAN, la primauté du principe de non-ingérence demeure un obstacle à la prise de mesures collectives en réaction aux menaces à la démocratie dans la région, même lorsqu'un régime non démocratique dans un pays menace la paix et la stabilité économique de la région dans son ensemble.

Prise en Considération de la Complexité du Développement de la Démocratie. Si l'expansion du rôle des organisations multilatérales de la démocratie a été notée, le Secrétaire général de l'OEA, Monsieur César Gaviria, et d'autres ont prévenu qu'il convenait de tempérer cela par la reconnaissance de la complexité de la promotion de la démocratie et l'approfondissement de l'étude des interactions entre la démocratie et le développement économique et social. Monsieur Gaviria a brossé un tableau plus complet de « la relation étroite qui existe entre les questions politiques et économiques » ainsi que les préoccupations quant à la capacité de nombreuses démocraties à faire face comme il se doit aux problèmes de nature sociale. Selon lui, en Amérique Latine la démocratie a progressé en dépit de la gravité du problème de la pauvreté et de l'existence de « ceintures de misère ». Tout ceci aurait poussé un grand nombre de personnes en Amérique Latine à percevoir la « démocratie comme étant en péril. »

B. Convergence vers des Objectifs Communs

En dépit des différences considérables qui existent au sein de la région et de la nature complexe de la progression vers la démocratie, les organisations régionales et multinationales ont fait acte de convergence, entrepris des mesures similaires et fait appel à des instruments compatibles à l'appui de leur objectif, le renforcement de la démocratie.

Programmes Communs. Un groupe central de programmes et d'activités pour le renforcement de la démocratie est appliqué par la grande majorité des organisations représentées lors de la réunion. Il s'agit, entre autres, des suivants:

- Éducation civique et renforcement de la culture démocratique.
- Surveillance d'élections.
- Soutien à la société civile.
- Réforme et consolidation du judiciaire.
- Surveillance et promotion du respect des droits de la personne.
- Soutien aux parlements.
- Réforme du processus électoral et suivi des conditions préélectorales en vue d'améliorer la qualité des élections.
- Décentralisation et renforcement des collectivités locales.
- Participation politique et renforcement des partis.

En dépit de la convergence observée en termes d'activités, les participants ont noté que cette pratique n'était pas totalement uniforme. Pour ne donner qu'un exemple, Monsieur Surin, ancien ministre des Affaires étrangères de Thaïlande, a reconnu que la surveillance du processus électoral et autres mesures similaires à l'appui de la démocratie pouvaient être décrites comme suit: « pas dans ma région. »

La convergence sur les mesures essentielle de promotion de la démocratie est le reflet du consensus croissant entre organisations régionales et multinationales à l'appui de la démocratie, cependant les participants ont fait remarquer que dans certains cas il mettait en exergue des questions d'inefficacité. Il est clair que les organisations commencent à développer des domaines d'expertise particulière ou d'avantage comparatif. Jan Kubis, de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), par exemple, a souligné la tradition spéciale de l'OSCE qui s'est spécialisée dans la surveillance du respect des droits de la personne. Jos Lemmers, du Conseil de l'Europe, a rappelé combien il était important de préparer une grille ou un organigramme de chacune de ces organisations et de leurs spécialisations tant pour renforcer la coopération entre les institutions que pour commencer à promouvoir la spécialisation entre les organisations pour éviter toute duplication des efforts. Cette suggestion a été incorporée dans les recommandations finales de la conférence.

Convergence des instruments pour la défense de la démocratie. Tout aussi remarquables sont les progrès accomplis par nombres d'organisations pour la mise en place d'instruments permettant une réponse collective à toute interruption de la démocratie ou, au contraire, pour faire de la démocratie une condition préalable à toute demande de candidature. Ces instruments sont le résultat d'expériences totalement différentes, et se présentent sous des formes très diverses. Un orateur après l'autre a fait mention de la manière très individuelle dont chaque organisation a établi

de tels mécanismes et les applique. Au nombre des exemples on peut citer:

Le Commonwealth des Nations. Jon Sheppard, Directeur des Affaires politiques pour le Commonwealth des Nations a évoqué « l'accord pionnier » de Harare de 1991 qui, pour la toute première fois, a relié l'appartenance au Commonwealth et les bénéfices qui en découlent à l'adhésion aux idéaux démocratiques. Cet accord a été renforcé plus avant par le Programme d'Action de Millbrook, de 1995, qui a énoncé la marche à suivre pour restaurer la démocratie dans des délais raisonnables en cas de renversement anti-constitutionnel du gouvernement démocratiquement élu d'un pays membre.

Le MERCOSUR. L'union douanière créée entre les pays du Cône Sud que sont l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, constitue un cas intéressant, celui d'une union économique qui impose maintenant la démocratie comme condition d'appartenance et d'obtention de ses avantages commerciaux. L'Ambassadeur Leïla Rachid de Cowles, de l'Ambassade du Paraguay aux États-Unis, a souligné que la position pro-démocratie du Mercosur était née de « la nécessité et de la conviction » que les stratégies économiques et politiques avaient besoin d'être unifiées à cause de leur plus grande interdépendance. Les sanctions imposées par l'organisation en cas d'interruption de la démocratie ne peuvent être levées qu'une fois que tous les membres sont satisfaits qu'il y a eu plein rétablissement de l'ordre démocratique.

L'Organisation pour l'Unité Africaine (OUA). Le Sous-Directeur de l'OUA, Monsieur Dieudonné Kombo-yaya, a décrit le changement « extraordinaire » qui s'est produit au sein de l'Organisation, tout d'abord à la suite de l'Engagement d'Adis Abeba en 1993 en faveur d'une Afrique démocratique, puis de « l'Esprit d'Harare » de 1997 et de la Déclaration de Lomé en 2000. Bien que ces engagements n'aient pas réussi à empêcher une série de coups d'état militaires dans la région, ils représentent toutefois un nouveau lien entre la démocratie et l'appartenance à l'OUA, la participation à ses activités et les bénéfices économiques qui en découlent. L'île nation des Comores, en Afrique de l'Est, par exemple, n'a pas été invitée à participer au Sommet de Lomé après le coup d'état du mois d'avril 1999.

L'Organisation des États Américains. Le Secrétaire général de l'Organisation, César Gaviria, a décrit la Résolution 1080 de l'OEA comme « la force motrice de la défense de la démocratie dans la région », car elle autorise des consultations et des actions conjointes en cas d'interruption illégitime d'un gouvernement démocratique dans la région.

En outre, l'activisme dont a fait preuve l'OEA pour défendre et promouvoir la démocratie, s'est développé au fil du temps et surtout uniquement après la Guerre froide, permettant la naissance d'un plus grand consensus dans la région pour offrir une réponse commune en cas de renversement d'un régime démocratique.

La Section III propose une description plus exhaustive de la discussion sur les instruments disponibles en cas d'interruption d'un régime démocratique, y compris des suggestions formulées par les participants pour améliorer et renforcer ces instruments afin d'en permettre une utilisation plus efficace. Un consensus existe quant au fait qu'il est nécessaire d'améliorer ces instruments et de les appliquer de manière plus uniforme à l'échelle régionale. L'existence très répandue de tels mécanismes pour défendre la démocratie signale le début d'une ère nouvelle dans laquelle l'existence de la démocratie est de plus en plus indispensable pour la participation aux organisations multinationales et l'obtention des avantages qu'une telle appartenance fournit.

C. Soutien à la Démocratie Fourni par les Organisations Régionales et Multinationales

L'un des objectifs importants de la conférence de Washington, organisée sous les auspices de l'OEA était d'offrir un forum aux principales organisations régionales et multinationales pour leur permettre d'échanger des informations et de partager expériences et enseignements communs tirés d'activités de soutien et de promotion de la démocratie. On trouvera ci-après un bref récapitulatif des caractéristiques clés de plus de 20 organisations régionales et multinationales actives dans ce domaine.

Organisations de la Région Occidentale

*La Communauté Andine.*¹ Selon Sebastian Alegrett, Secrétaire général de la Communauté andine, les pays andins vivent un moment critique de leur développement démocratique. La Communauté a mis au point une série de sanctions et d'actions devant être prises en cas d'interruption de la démocratie dans la région, y compris la suspension des accords commerciaux de la région andine et de l'accès aux prêts réservés aux membres et d'autres avantages régionaux. Allan Wagner, Conseiller du Secrétaire général, a indiqué que les mesures les plus récentes de la Communauté andine avaient mis l'accent sur l'approfondissement d'une culture démocratique et la prise d'engagements plus fermes à la défense des droits humains, sociaux, indigènes et culturels.

La Communauté des Caraïbes. La CARICOM représente les pays anglophones de la région des Caraïbes, et elle a commencé à étendre ses contacts aux autres pays de la région

¹ Pérou, Bolivie, Venezuela, Colombie et Equateur.

quels que soient leur langage ou leur culture. La démocratie est une condition nécessaire à l'appartenance à la CARICOM et cette organisation a commencé à prendre des mesures dans une série de domaines liés à la démocratie. L'organisation n'avait aucune expérience en matière de missions de surveillance électorale jusqu'aux récentes missions menées au Guyana, au Suriname et en Haïti, a expliqué l'Assistant au Secrétaire général, Albert Ramdin. Ce dernier a rappelé les nouvelles menaces posées à la démocratie dans la région et qui sont le résultat des changements survenus dans l'environnement économique et politique mondial. Il a cité à titre d'exemple, les menaces posées au secteur de la banane dans les Caraïbes, les nouvelles restrictions et la supervision du secteur des services financiers, et la prolifération d'activités transfrontières telles que le trafic illégal des armes, le trafic des stupéfiants et la contrebande.

La Banque interaméricaine de Développement (BID). La BID, qui est la plus grosse institution de développement et le principal prêteur à l'appui de l'Amérique Latine et des Caraïbes, a fortement intensifié ses activités d'assistance technique au cours des dernières années, et renforcé le dialogue politique à l'appui du développement de la démocratie et dans ses pays membres. La BID a en particulier, encouragé la réforme de l'état, le développement de la société civile et le dialogue entre les deux, et les liens entre performance de l'état, soit la « bonne gestion des affaires publiques », et le développement économique et social.

*Le Groupe de Rio.*² Son Excellence l'Ambassadeur Alberto Van Klavaren du Chili a décrit la manière dont le Groupe de Rio est né sous forme de mécanisme informel de consultation à la suite de la crise complexe ayant frappé l'Amérique Latine au cours des années 1980 (crise de la dette, conflits civils en Amérique Centrale). Bien qu'il n'ait pas encore statut d'institution formelle, au cours des 15 dernières années le groupe a évolué et établi une « continuité permanente » permettant à ses membres de se rencontrer au plus haut niveau gouvernemental au moins une fois par an. Ceci crée



*Alberto Van Klavaren,
Directeur de la
Planification Ministère
des affaires étrangères
du Chili*

un mécanisme de consultation permanent au sein de l'Amérique Latine et entre l'Amérique Latine et les autres régions et pays d'une importance particulière pour la région. Les non-démocraties n'ont pas été acceptées parmi les membres originaux, ce qui a empêché le Chili de devenir membre jusqu'aux années 1990. Le point fort et le point

faible du Groupe de Rio sont son principe d'agir uniquement sur décision unanime de ses membres. Selon Monsieur Van Klavaren, le progrès le plus important du Groupe s'est fait dans le domaine de la coopération politique régionale et son plus gros avantage est qu'il peut répondre aux besoins de l'Amérique Latine en matière de nouveaux instruments collectifs – fonctionnant de manière souple – pour parvenir à une politique étrangère commune.

Le MERCOSUR. Les nations du MERCOSUR du Cône Sud de l'Amérique Latine, constituent un cas intéressant, celui d'une organisation basée à l'origine sur le commerce et qui a évolué et assumé un rôle politique plus important, en particulier pour la défense et la promotion de la démocratie dans la région. Les nations du MERCOSUR ont fixé un barème douanier commun en 1995, mais comme l'a expliqué l'Ambassadeur Leila Rachid Cowles, les membres de l'organisation ont reconnu les liens qui existent entre le commerce et la démocratie à la suite de leur intégration commerciale accrue. L'engagement démocratique le plus important du MERCOSUR a été signé en Argentine en juin 1996, en vertu duquel les membres s'engageaient à appliquer des sanctions conjointes à l'encontre de toute perturbation du fonctionnement des institutions démocratiques. « L'existence pleine et entière » d'institutions démocratiques est devenue une condition de la participation aux activités du MERCOSUR. En 2000, des sanctions ont été imposées « en quelques heures » à la suite de la tentative de coup d'état militaire au Paraguay.

L'Organisation des États Américains. L'OEA, l'une des plus anciennes organisations régionales du monde, se consacre au progrès politique, social et économique dans l'hémisphère occidental. La promotion et la défense de la démocratie est l'un des objectifs essentiels consacrés par la Charte de l'Organisation, et les états membres de l'OEA agissent collectivement en cas d'interruptions spécifiques de la démocratie dans les pays membres, en recourant aux consultations, à l'appui et aux sanctions, grâce à des mécanismes tels que la Résolution 1080, adoptée en 1991. L'Unité pour la Promotion de la Démocratie (UPD) du Secrétariat général est un autre instrument créé en 1990 pour fournir une assistance à toute une gamme d'institutions démocratiques en Amérique Latine et dans les Caraïbes. Plus particulièrement, l'UPD appuie les états membres de l'organisation dans les domaines tels que: l'aide et la surveillance d'élections; le soutien aux sociétés sortant d'un conflit et à la résolution de conflits; la promotion des valeurs démocratiques ; la décentralisation et les collectivités locales; et le renforcement du processus législatif.

² Les huit membre fondateurs sont : l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Mexique, le Panama, Pérou, l'Uruguay et la Venezuela.

La Commission parlementaire du MERCOSUR. Les progrès accomplis par les nations du MERCOSUR se remarquent au niveau de la création spécifique d'une Commission parlementaire à l'appui des parlements de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay. La Commission parlementaire mixte a été établie en 1991 pour tenir les parlements informés des développements du MERCOSUR et des développements régionaux et de mieux inclure les parlements au processus élargi d'intégration; elle se prépare de plus en plus à jouer un rôle sans cesse plus actif pour réagir en cas de crises et chercher à rétablir la démocratie dans la région si nécessaire.

Organisations Basées en Europe

Le Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe, créé il y a 51 ans, compte maintenant 43 membres provenant de l'Europe de l'Ouest, de l'Est et du Sud-Est, ce qui la rapproche de son objectif d'être une institution vraiment pan-européenne. Le Conseil fournit un soutien important à des nouveaux états membres pour les aider dans leur transition à la démocratie, y compris la promotion des droits humains, économiques, sociaux et culturels, l'administration des programmes de décentralisation et de participation populaire, et le lancement de nouvelles initiatives contre la corruption. Jos Lemmers, Directeur exécutif du Centre Nord-Sud du Conseil, a brossé les grandes lignes des nouveaux défis auxquels est confronté le Conseil de l'Europe sous forme de droits des minorités, des réfugiés, du racisme et de la purification ethnique. En cas de violations persistantes des droits de l'homme, les sanctions peuvent inclure l'expulsion du Conseil.

La Commission Européenne. L'Union européenne (UE), de concert avec sa Commission européenne, est l'une des premières organisations régionales fondées sur les principes fondamentaux de la démocratie, le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Depuis sa création, il est stipulé que seuls les pays démocratiques peuvent en devenir membres. Justin Davidson, Conseiller principal à l'UE, a présenté le cadre opérationnel et juridique de plus en plus important qui continue à étendre et à affiner la mission pro-démocratie de l'UE, qui exige entre autres l'inclusion de clauses relatives aux droits de l'homme dans plus de 50 accords internationaux. Monsieur Davidson a rappelé les priorités de l'UE, y compris l'éducation en matière de droits de la personne, le renforcement des systèmes juridiques, la protection des minorités et l'abolition de la peine de mort.

L'International IDEA (Institut pour la Démocratie et l'Assistance en Matière Électorale). L'IDEA, basé en Suède, œuvre à « la construction, au soutien et à la promotion de la démocratie dans toutes les régions. » Il dispose des programmes dans



Monsieur Surin Pitsuwan, ancien Ministre des affaires étrangères de la Thaïlande

des pays aussi variés que le Burkina Faso, le Kosovo, le Liban, l'Indonésie, et le Paraguay. Bengt Soderbergh, Directeur exécutif de l'IDEA, a présenté à la conférence les réponses recommandées face aux nouveaux défis pour l'établissement de la démocratie, allant au-delà de ce qu'il a décrit comme la récente « décennie d'élections » pour passer à une série de programmes plus vaste incluant la participation politique, la participation de l'échelon local et le renforcement de la société civile.

L'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). L'OSCE est une organisation de sécurité pan-européenne composée de 55 états participants. Ses origines remontent au début des années 1970, où elle a servi de forum multilatéral pour le dialogue et la négociation Est-Ouest. L'accord jalon de Helsinki, signé en 1975, a établi les principes fondamentaux régissant le comportement des états à l'égard de leurs populations et les uns des autres. Les droits de l'homme sont le principal secteur d'activités de l'organisation et son domaine d'avantage comparatif, selon Jan Kubis, le Secrétaire général de l'OSCE. M. Kubis a souligné le travail de l'OSCE en matière de renforcement de l'état de droit, d'égalité entre les sexes, de liberté de religion ainsi que de soutien aux parlements, de surveillance des élections et de protection des minorités.

Principales Organisations Africaines et Asiatiques

L'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). L'ASEAN a été créé pour promouvoir la libéralisation économique et les liens entre les états membres de l'Asie du Sud-Est. M.C. Abad Jr., Assistant spécial du Secrétaire général de l'ASEAN, a expliqué que « la libéralisation économique est la méthode indirecte de l'ASEAN pour promouvoir la démocratisation. » Monsieur Surin, ancien ministre des Affaires étrangères de la Thaïlande, a remarqué que l'ASEAN se trouve dans une position difficile, celle de promouvoir la démocratie, les droits de la personne et la sécurité dans une région dotée de structures, de valeurs et de systèmes différents, et dans laquelle le principe de non-



Séance plénière, Conférence de la Communauté de Démocraties, Salon des Amériques

intervention dans les affaires intérieures de l'état demeure sacré. Même le dialogue initial et une discussion ouverte limitée sur la démocratie au sein de l'ASEAN constituent des progrès remarquables. L'évolution est inévitable, affirme M. Abad: « L'ASEAN doit se transformer en une communauté politique d'états ayant un esprit commun. »

L'Organisation pour l'Unité Africaine. Le Directeur adjoint de l'OUA, Dieudonné Kombo-yaya, a présenté les progrès des mécanismes au sein de l'OUA pour appuyer et défendre tout gouvernement démocratique dans cet environnement complexe qu'est l'Afrique où les forces armées continuent régulièrement à remettre en cause les régimes civils. La Déclaration d'Adis Abeba de 1993 sert de base à un engagement conjoint à une société africaine démocratique. Au fil du temps, l'OUA a mis au point une série de mécanismes de consultation et de coordination en cas d'interruption de la démocratie dans la région. Ces accords, dont le plus récent figure dans la Déclaration de Lomé en juillet 2000, prévoient une série de sanctions susceptibles d'être invoquées en cas d'interruption d'un régime constitutionnel, y compris la suspension de l'OUA, le refus de visas aux conspirateurs de coups d'état, l'imposition de restrictions commerciales et de restrictions sur les contrats du secteur public. Cependant, avant l'application de quelque sanction que ce soit, les accords de l'OUA prévoient un délai de six mois pour l'organisation de consultations pour permettre aux gouvernements nationaux de rétablir le régime constitutionnel.

La Communauté pour le Développement de l'Afrique Australe (SADC). La SADC, formée en 1993, inclut quatorze états africains. Cette organisation s'intéresse avant tout à la coopération économique mais elle exige aussi de ses membres un engagement aux principes de la démocratie. Toute violation des conditions démocratiques est passible de sanctions imposées à l'organisation.

Institutions et Conférences Mondiales et Multirégionales

Le Commonwealth des Nations. La « vocation démocratique » du Commonwealth est fondée sur une série de déclarations sans précédent prononcées au plus haut niveau politique des pays membres du Commonwealth.³ Les Principes de Harare de 1991 lient les bénéfices réservés aux membres à l'acceptation des idéaux démocratiques. Le « mordant », selon l'expression de Jon Sheppard, est le Programme d'action de Millbrook de 1995, qui énonce les étapes et les consultations auxquelles devra procéder l'organisation pour rétablir la démocratie dans des délais raisonnables. Monsieur Sheppard a souligné que le Commonwealth est l'une des rares organisations qui expulsent ses membres pour violation des critères relatifs à la démocratie, comme le Nigeria et le Pakistan. Le programme de promotion de la démocratie du Commonwealth appuie la résolution des conflits, la surveillance d'élections et le renforcement des institutions et des capacités démocratiques.

L'Union interparlementaire (UIP). Anders Johnson, Secrétaire général de l'UIP, a présenté les origines historiques de l'Union interparlementaire créée en 1889 et composée de 140 membres. C'est une organisation peu ordinaire, qui a pour membres non pas des gouvernements mais des parlements ; selon Anders Johnson, l'UIP a changé son approche qui lors de la Guerre froide comprenait la démocratie « avec certaines réserves »; maintenant, cette organisation assure une promotion et un soutien actifs de la démocratie à l'échelle mondiale. Les activités de l'UIP recouvrent les droits de la personne, la justice sociale, et l'égalité entre les sexes, et offrent une « dimension parlementaire importante au travail d'établissement de la démocratie. »

La Conférence Internationale des Démocraties Nouvellement Établies ou Rétablies (International Conference on New or Restored Democracies). S.E. l'Ambassadeur Joel W. Adechi, Représentant permanent de la République du Bénin auprès de l'ONU, a présenté une description des conclusions et des accords de la Conférence sur les démocraties nouvellement établies ou rétablies, organisée en décembre à Cotonou, au Bénin. Il s'agissait là de la quatrième d'une série de conférences internationales organisées dans le but de faire progresser le développement de la démocratie et les échanges y afférents. La conférence du Bénin a bénéficié du soutien de l'ONU, de l'Organisation internationale des pays francophones et de pays donateurs.⁴ La conférence a adopté la Déclaration de Cotonou, qui inclue des engagements à la résolution pacifique des conflits, aux droits démocratiques et humains et au droit au développement. Cet événement a en outre formulé une série de recomman-

³ Le Commonwealth des Nations inclut les anciennes colonies du Royaume-Uni dans le monde entier. Son secrétariat est basé à Londres.

⁴ Ces pays incluent la Norvège, le Danemark, the Etats-Unis, le Canada, le Japon, les Pays-Bas, le Nigeria, la République populaire de Chine, la République populaire de Corée et la Suisse.

dations spécifiques à l'intention des organisations multinationales, des gouvernements nationaux, de la société civile et du secteur privé.

L'Organisation Internationale des États Francophones. S.E. l'Ambassadeur Ridha Boahbib de l'Association des états francophones a expliqué que les états francophones partageaient bien plus que la langue française, entre autres le partage de valeurs communes: « droits de l'homme, liberté, et bien sûr, démocratie. » Il a énoncé les principales priorités de son organisation ne matière de renforcement de la démocratie. Tout d'abord, le renforcement des institutions démocratiques, qui inclut, entre autres, le soutien à: une association de médiateurs francophones, une association d'écoles nationales d'administration publique, des parlements nationaux, des tribunaux constitutionnels, et le renforcement des commissions électorales. Sa deuxième priorité est la promotion de la culture démocratique et des droits de l'homme. L'organisation a adopté des mesures spécifiques à appliquer en cas de coup d'état dans ses pays membres.

L'Organisation des Nations Unies. L'organisation des Nations Unies et ses agences spécialisées disposent d'avantages comparatifs incontestables en matière de promotion et de défense de la démocratie en sa qualité d'organisation de portée mondiale, dotée de mécanismes lui permettant de faire appliquer ses décisions et ayant le plus grand nombre de membres parmi les organisations internationales. Ibrahim Gambari, Conseiller pour les missions spéciales en Afrique, a transmis le message de Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, à la conférence et présenté le rôle très important que joue l'ONU. Les fonctions de l'organisation incluent entre autres la prise de mesures en cas d'interruptions de la démocratie, les opérations de maintien et de surveillance de la paix, l'aide à la démocratie et au développement, la surveillance du processus électoral et le parrainage de quatre conférences internationales. Selon le message de Kofi Annan, les efforts de l'ONU sont « fondés sur une série de principes selon lesquels la démocratie et l'état de droit sont inextricablement liés. » Deux des agences spécialisées des Nations Unies ont également pris part à ces travaux:

Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ken Sherter, Conseiller principal du PNUD en matière de gestion des affaires publiques, a expliqué l'évolution du PNUD, qui reconnaît maintenant l'importance de la démocratie pour lui permettre d'atteindre son objectif premier, à savoir la réduction de la pauvreté, en particulier en réponse aux demandes d'états membres des Nations Unies. Grâce à une augmentation des financements, 50% des ressources du PNUD sont consacrées à des pro-

grammes basés sur la démocratie, contre 15% en 1992. Le programme du PNUD inclut: le renforcement du processus législatif, les droits de l'homme, le soutien au processus électoral, la réforme du judiciaire et la décentralisation.

L'Organisation Internationale du Travail (OIT). Cette agence des Nations Unies basée à Genève appuie la démocratisation par le biais de la promotion de syndicats libres, de conditions d'emploi décentes et de l'égalité sociale. La Déclaration pionnière de 1989 sur les principes fondamentaux et les droits au travail engage les pays membres à respecter, promouvoir et concrétiser les principes de la liberté d'association, le droit aux conventions collectives, l'abolition du travail des enfants et du travail forcé et l'élimination de la discrimination au niveau de l'emploi.

La Banque Mondiale. La Banque mondiale est le plus gros prêteur mondial au monde en développement et son mandat spécifique est la réduction de la pauvreté. Mats Karlsson, le Vice-Président des Relations extérieures et des affaires avec les Nations Unies de la Banque mondiale, a expliqué l'importance des liens entre les mandats de développement et de réduction de la pauvreté de la Banque et le développement de la démocratie. Monsieur Karlsson a remarqué que la Banque mondiale avait un mandat très clair en ce qui concerne l'impact économique et de développement de ses projets, et qu'elle a accordé une attention toute particulière sur une participation élargie aux projets de développement, et plus particulièrement aux initiatives consacrées à l'éducation (la Banque offre les plus importants concours financiers au secteur de l'éducation), à la démarginalisation des pauvres et aux efforts de lutte contre la pauvreté.



III. AMÉLIORATION ET PROGRESSION DES MÉCANISMES DE SOUTIEN CLÉS POUR LA PROMOTION ET LA DÉFENSE DE LA DÉMOCRACIE

La conférence a stimulé des discussions plus concentrées sur trois des éléments essentiels pour le développement et la progression du soutien international à la démocratie. Ces secteurs sont les suivants: (1) la promotion et le renforcement des valeurs, des institutions et de la culture démocratique; (2) le développement et l'application d'instruments politiques et juridiques pour défendre la démocratie; et (3) la

prévention de toute interruption de la démocratie. Ces secteurs ont fait l'objet de sessions spécifiques des groupes de travail au cours desquelles des experts, des décideurs politiques et des organisations de la société civile ont procédé à un échange d'idées et d'expériences. Les récapitulatifs ci-dessous présentent non seulement les points soulevés lors des discussions des groupes de travail mais également lors de discussions et de présentations en sessions plénières plus grandes. Les recommandations formulées sont également reprises dans la dernière section (IV) de ce rapport.

A. Valeurs, Institutions et Culture Démocratiques

Le ministre des Affaires étrangères Palous, de la République tchèque, a présenté à la plénière une vision de la démocratie proposant trois cercles concentriques. Selon lui, un cercle intérieur constitue le fondement de la démocratie chez soi et cultive un état d'esprit et un attachement à la démocratie. Le deuxième cercle est celui « d'états de philosophie similaire », ce qui ne veut pas dire, ajoute-t'il, un creuset mais plutôt des états qui ont quelque chose en commun, comme par exemple la proximité régionale et un passé commun. Le troisième cercle est celui de la démocratie avec une dimension transnationale et universelle donnant naissance à la vision d'une civilisation démocratique. Selon lui, le changement survenu dans ce cercle intérieur en République tchèque était beaucoup plus important que prévu, et réalistement, il faudrait un « changements de générations » pour que se consolide une culture démocratique.

Rôle Fondamental des Valeurs, de la Culture, et des Institutions Démocratiques. Les participants ont mené des discussions animées sur le développement des valeurs, des institutions démocratiques, et d'une culture qui permette à la démocratie de s'implanter et de prospérer dans les trois cercles. « La démocratie est avant tout une culture, » a expliqué Luis Lauredo, Ambassadeur des États-Unis auprès de l'OEA, mentionnant les éléments de la liberté, l'état de droit, des droits individuels, la tolérance et le respect d'autrui. La discussion a porté surtout sur l'édification de valeurs démocratiques au sein des pays en transition et le renforcement et la consolidation de ces valeurs par l'entremise des institutions régionales et multinationales. Jon Sheppard, du Commonwealth des Nations a déclaré sans ambiguïté que la meilleure protection contre les renversements des démocraties est le développement d'une culture démocratique. L'Ambassadeur Ridha Bouabib, de l'Organisation des États francophones, a souligné que la promotion de la culture démocratique et des droits de l'homme était particulièrement importante dans les pays ayant eu long passé politique à parti unique.

En dépit du consensus naissant sur le rôle fondamental du développement de valeurs, d'une culture et d'institutions

démocratiques, les informations manquent quant à la meilleure manière de procéder. Ruben Perina, de l'Unité de l'OEA pour la Promotion de la Démocratie, a indiqué que les recherches sur les cursus et les instruments pertinents dans la région de l'Amérique Latine n'avaient réussi à découvrir que de rares précédents. Jos Lemmers, du Conseil de l'Europe a décrit les progrès accomplis par le Conseil grâce à l'établissement d'un programme appelé Éducation pour les citoyens de démocraties qui est utilisé dans les pays européens. Ce cursus va au-delà des expériences nationales et inclut la démocratie pour les citoyens de l'Europe et les citoyens du monde (par exemple les trois cercles) et couvre les droits de l'homme, l'éducation environnementale, la paix et la résolution de conflit, et l'éducation pour promouvoir la compréhension entre différentes cultures. L'expérience européenne a été étudiée comme cas possible de pratique modèle. L'éducation civique est clairement reconnue comme devant être l'élément principal du développement des cultures et des valeurs démocratiques sur le long terme. Une manière connexe de promouvoir la culture démocratique nationale a été suggérée: l'utilisation de plus de personnel local pour l'application de programmes démocratiques. Le groupe de travail a également évoqué le rôle critique de la société civile dans le développement et la consolidation des valeurs et de la culture démocratiques.

Si les valeurs et la culture démocratiques ne sont instillées que de manière superficielle, cela aura un impact sur la qualité et la stabilité des institutions démocratiques. Des préoccupations sérieuses ont été exprimées quant à l'attention accrue qu'il convient d'accorder à la bonne gestion des affaires publiques et de l'administration publique. Chacune alimente en effet l'autre: le manque d'institutions démocratiques viables mine les engagements des citoyens à la culture et aux valeurs démocratiques, ce qui en retour sape plus avant les institutions démocratiques. Les participants ont établi un lien selon lequel le développement et la consolidation de la culture, des valeurs et des institutions démocratiques exigera l'utilisation d'une définition plus vaste de la démocratie, qui corresponde davantage aux attentes du citoyen ordinaire.

Consensus Sur le Besoin d'une Nouvelle Définition, plus Vaste, de La Démocratie. Presque tous les participants ont fait référence au fait qu'il fallait examiner et comprendre la démocratie dans le contexte de ses liens avec le progrès social, la réduction de la pauvreté, l'égalité entre les races et les genres, la politique économique et la bonne gestion des affaires publiques. L'Ambassadeur Diego Abente Brun a demandé: « Quelle peut être la viabilité de la démocratie sans croissance économique ? Comment maintient-on un système démocratique si le cancer de la corruption lui fait

perdre sa légitimité ? » Allan Wagner, Conseiller auprès de la Communauté andine, a expliqué la manière dont cette compréhension élargie de ce qu'est la démocratie et de ce qu'il faut pour avoir une démocratie viable était de plus en plus reflétée dans les activités de la Communauté andine au fur et à mesure que celles-ci s'étendent aux problèmes des droits de minorités et des peuples indigènes, de l'égalité dans l'éducation et des interventions visant à réduire la pauvreté.

Bien que les participants aient reconnu que cette compréhension élargie de la démocratie était essentielle pour assurer la viabilité des institutions et de la culture démocratiques, ce qui est moins clair, c'est la manière dont ces éléments doivent être intégrés dans les activités et les politiques des organisations régionales et multinationales. Gerald Hyman, du Centre de l'USAID pour la démocratie et la gestion des affaires publiques, craint qu'une définition trop large de la démocratie ne risque de faire disparaître l'efficacité des activités essentielles de soutien à la démocratie. Qui plus est, la démocratie ne sera pas toujours définie de la même manière par tous les pays et toutes les organisations. Monsieur Lemmers, du Conseil de l'Europe maintient qu'il « n'existe pas de définition précise de la démocratie mais qu'il existe un consensus sur les éléments fondamentaux qui constituent la démocratie. » Ce qui est clair, c'est qu'il ne suffisait pas de prêter attention au cadre institutionnel et de procédure de la démocratie pour en assurer la viabilité et la pertinence dans l'économie mondialisée de nos jours. Mats Karlsson, Vice-Président des Affaires extérieures et des affaires des Nations Unies à la Banque mondiale a dit que s'il était impossible de progresser de manière significative sur la voie du développement sans examiner aussi la question de la démocratie, « toutes les études que j'ai examinées sur les liens entre le développement et la démocratie ne sont pas particulièrement convaincantes. »

Comment Resserer les Liens entre les Organisations. Le groupe de travail a recommandé que les liens entre la démocratie et le développement, les droits sociaux et humains, et l'égalité fassent l'objet d'une réflexion, d'une recherche et d'une coordination stratégiques plus poussées entre les organisations régionales et multinationales. Les membres ont en outre discuté toute une série d'idées visant à améliorer leur base de connaissances et à développer de nouveaux instruments à l'appui de leurs efforts collectifs. Elizabeth Spehar, Coordinateur exécutif de l'Unité de l'OEA pour la Promotion de la Démocratie, a expliqué que la conférence ne devait être que la première d'une série de rencontres et d'échanges entre institutions régionales et multilatérales. Elle a proposé qu'outre l'organisation d'autres réunions l'on fasse progresser la collaboration inter-institutionnelle par le

truchement de la création d'un réseau électronique reliant les organisations régionales. Selon elle, cela pourrait bien aller au-delà de l'établissement de liens entre les sites Internet des organisations participantes et devenir un site interactif d'échange d'informations et de pratiques modèles, et de communication directe entre institutions aux philosophies similaires. D'après Madame Spehar, l'UPD pourrait participer au lancement et au soutien de la page Internet. Cette proposition a été chaleureusement accueillie et plusieurs organisations spécifiques ont offert leur assistance aux activités de l'OEA/UPD.

B. Instruments Politiques et Juridiques pour la Défense de la Démocratie

Une série complète de propositions spécifiques a été présentée pour mieux définir, coordonner, élargir et renforcer la « trousse à outil » juridique et politique actuelle dont disposent les organisations régionales et multilatérales pour réagir face à tout régime non démocratique ou en prévenir l'établissement. Les participants ont évoqué les progrès importants accomplis au niveau des instruments politiques et juridiques utilisés par les organisations régionales et multilatérales, mais ils ont aussi mis l'accent sur des domaines où il conviendrait de procéder à une réforme ou à une expansion.



Plus de 125 personnes venues de 20 pays de toutes les parties du monde ont participé à cette conférence de deux jours

Définition de l'Interruption de la Démocratie. Jennifer McCoy, du Carter Center, et plusieurs autres membres du groupe de travail ont suggéré que l'on se serve du processus électoral comme « mètre-étalon » pour déterminer s'il y a eu ou non-interruption de la démocratie dans un pays donné. Ils proposent certaines conditions fondamentales pour l'organisation d'élections libres, dont l'absence pourrait justifier une définition de l'interruption de la démocratie. Ce cadre était censé se conformer aux principes de la Déclaration de Varsovie. Les conditions requises pour l'organisation d'élections libres ayant fait l'objet de la discussion étaient:

- Absence de coercition physique ou d'intimidation.
- Les principaux partis ont la possibilité de faire connaître leur message aux électeurs.
- Un vote à bulletin secret et un dépouillement honnête et,
- L'existence d'un processus de contestation efficace.

Sur la base de ces conditions, le groupe de travail a énuméré cinq dossiers qui constitueraient une interruption de la démocratie dans le contexte électoral:

- Le gouvernement organise des élections frauduleuses.
- Les élections sont libres et honnêtes mais le vainqueur n'est pas autorisé à prendre les fonctions auxquelles il a été élu.
- Les élections sont libres et honnêtes, le vainqueur prend les fonctions auxquelles il a été élu, mais il est ensuite retiré par la force.
- Le gouvernement élu pervertit peu à peu le processus démocratique.
- Les droits politiques et humains ne sont pas respectés. Il est impossible d'organiser des élections libres et honnêtes.



De gauche à droite (debout): Luigi Einaudi, Secrétaire général adjoint, Madeleine Albright, ancienne Secrétaire d'État, César Gaviria, Secrétaire général et Ambassadeur Esteban Tomic Errazuirz, Mission Permanente du Chili à l'OEAA

En parallèle, la grande majorité du groupe s'est déclarée en faveur de l'application de ces instruments internationaux au-delà des missions d'observation d'élections, à d'autres critères de droits humains et politiques englobant le genre de menaces susceptibles de se poser aux états démocratiques de nos jours. Pour vraiment commencer à intervenir de manière efficace, le groupe de travail estime qu'il convient d'élargir les critères pour permettre aux institutions régionales et multilatérales de réagir aux situations qui signalent l'approche d'un coup d'état ou d'une crise politique et non de simplement réagir lorsqu'une rupture de la démocratie s'est produite. Il a été convenu qu'il serait égale-

ment nécessaire de définir de manière plus précise la notion « d'érosion des droits » et les mesures devant être prises.

Harmonisation et Coordination des Instruments entre les Organisations Internationales. Avant même d'envisager l'expansion des instruments actuels, les participants ont évoqué le besoin impératif d'améliorer l'harmonisation des critères et de coordonner les mesures prises lorsqu'il y a interruption de la démocratie. Morton Halperin, du Conseil des Relations extérieures, ancien conseiller auprès du Conseil national de sécurité des États-Unis en matière de démocratie et de droits de l'homme, et directeur de la Planification politique au Département d'État, a proposé l'exemple récent du Pakistan, au sein duquel le gouvernement militaire a reçu quatre différents résolutions/communiqués sur ce qui constituerait un retour à l'état démocratique. M. Halperin a recommandé aux institutions régionales et multilatérales qu'elles œuvrent à l'élaboration d'une approche extérieure plus commune en cas d'interruptions d'un régime démocratique. Il serait préférable que tous les gouvernements qui traversent une crise politique sérieuse reçoivent un message international clair et uniforme. Rafael Roncagliolo, de l'ONG péruvienne « Transparencia » a mentionné que même l'OEAA ne s'exprime pas toujours d'une seule voix, car le Secrétariat général de l'Organisation, son Conseil permanent et sa Commission interaméricaine des droits de l'homme sont tous susceptibles de prendre des mesures séparées. Daniel Zovatto, d'International IDEA a indiqué par la suite que les organisations régionales appliquaient souvent « deux poids – deux mesures » en matière d'application de sanctions, selon la puissance ou l'importance stratégique du pays concerné. Les organisations ont besoin de normaliser leurs propres processus internes et de mettre au point des mécanismes pour fournir un soutien efficace et rapide aux mesures prises par d'autres institutions similaires. Anders Johnson, de l'Union interparlementaire (UIP) a lancé un appel, entre autres pour le renforcement de la coordination entre les Nations Unies et l'UIP sur la démocratie et les droits de l'homme.

Il est nécessaire de coordonner et d'harmoniser les instruments tant au sein des régions qu'entre elles et d'éviter tout traitement inégal si « les instruments ne sont pas appliqués de manière uniforme. » Les participants ont affirmé que le principe des organisations régionales et multilatérales devait être d'appuyer et de faire respecter les mesures prises par une de leurs homologues en réponse à une crise démocratique. Le cas du soutien apporté par l'Union européenne à la Mission de haut niveau de l'OEAA au Pérou a été mentionné. Morton Halperin a suggéré que les gouvernements nationaux et leurs organisations multilatérales respectives développent des instruments qui leur permettent de «

déclencher » ou de reconnaître conjointement les mesures ou les sanctions particulières appliquées par d'autres organisations régionales. Deux des sanctions mentionnées comme pouvant être mises en application de manière immédiate sont le refus de visas aux conspirateurs ayant comploté un coup d'état ou y ayant participé et le gel des avoirs provenant de gains illicites des suites d'un coup d'état.

La surveillance du processus électoral, enfin, est un autre domaine dans lequel il a été proposé de procéder à une harmonisation entre organisations. Par exemple, la Division pour l'assistance en matière électorale des Nations Unies exige qu'une invitation à observer des élections lui parvienne bien à l'avance de la date des élections, et si la Division estime que les conditions ne sont pas suffisantes pour l'organisation d'élections libres et honnêtes, elle n'enverra pas d'observateurs. Plusieurs participants ont souligné l'importance d'un respect

conjoint de tels protocoles. Ceci permettra de garantir que la validité du processus de surveillance des élections n'est pas affectée par la présence de groupes qui acceptent d'observer des élections qui ne respectent pas les critères minimums d'équité.

Réforme et Expansion des Instruments Existants. Un débat animé a eu lieu sur toute une série de domaines susceptibles de bénéficier d'une réforme et d'une expansion des instruments actuels.

Un certain nombre d'organisations exigent que leurs membres soient des démocraties (« clauses de démocratie ») avant de pouvoir bénéficier d'avantages commerciaux et économiques. L'UE et le MERCOSUR sont des exemples importants de ce type de conditionnalité. Les participants ont tous reconnu l'importance et l'utilité de la conditionnalité dans ce genre de cas. Tony Freeman, de l'Organisation mondiale du travail (OIT), a plus particulièrement encouragé l'expansion des liens entre les échanges commerciaux et la démocratie. Ce nonobstant, d'aucuns ont rappelé que les clauses de démocratie devaient prendre en considération le problème que poserait l'exclusion de pays ayant besoin de paix et de sécurité. Les participants se sont demandés s'il faudrait faire des exceptions pour les grosses institutions telles que l'ONU ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la conditionnalité étant un instrument important pour d'autres avantages économiques que ceux évoqués au sein de ces enceintes mondiales.

L'Ambassadeur Juan Gabriel Valdés a souligné l'importance d'une intervention qui soit tout d'abord diplomatique, pour paver la voie à des efforts internationaux plus complets. Différentes actions politiques – bons offices, dialogue, diplomatie discrète et suspension de toute participation à des organisations politiques – exigent plus d'améliorations et

d'application, a t'on dit. Elizabeth Spehar a ajouté qu'outre l'examen d'instruments politiques et juridiques existants pour déterminer ce qui pourrait y être ajouté ou amélioré (les gens parlent souvent du renforcement ou de l'expansion de la portée de la Résolution 1080 de l'OEA, par exemple), il était tout aussi important de renforcer le respect des normes et principes existants et d'élargir la capacité d'action et de mettre une série d'actions ou « outils » politiques à la disposition des organisations régionales.

Le groupe de travail a également examiné une proposition émanant de Morton Halperin et visant à faire de la violation de toute élection démocratique par la saisie du pouvoir par la force un crime international contre l'humanité. La négociation d'instruments contre le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité prend bien des années. L'idée est que même si la « criminalisation » d'un crime de nature électorale ne se produit pas avant dix ans, il est nécessaire de lancer dès maintenant le processus de création du consensus politique qui fera de l'interruption de la démocratie un crime. Ce débat peut tout à fait commencer sans que l'on précise tout de suite la ou les spécifique(s) applicable(s) à un tel acte aujourd'hui. Les participants ont mentionné leur inquiétude, à savoir que transformer des élections douteuses ou l'érosion des droits politiques en un crime empêcherait toutes négociations et discussions de stratégies de sortie avec des régimes non-démocratiques. La criminalisation servirait-elle en fait d'instrument dissuasif ou provoquerait-elle un retranchement plus poussé ? Jennifer McCoy a demandé si la question de la criminalisation ne relevait pas la barre trop haut et ne constituerait pas une contre-incitation à la mise en place d'un système plus démocratique. Elle a fait référence à la situation en Sierra Leone où les responsables du maintien de la paix ont été ignorés. Le groupe de discussion est arrivé à la conclusion que le lancement du processus d'élaboration d'un consensus politique autour de la notion de crime électoral international pourrait en effet constituer une approche parallèle. Selon certains, ces discussions à elles seules pourraient bien avoir un effet dissuasif.

Tout le monde a reconnu que toute consolidation importante des instruments actuels résidait dans le respect accordé à son application. Ceci exigeait une étude attentive des mécanismes d'imposition des instruments et l'uniformisation des mécanismes actuels d'un pays à l'autre. La même observation a été faite par le troisième groupe de travail.

C. Prévention de Toute Interruption de Démocratie

Un troisième groupe de travail s'est avant tout penché sur la question de la prévention de toute interruption de démocratie. Il a examiné de manière spécifique trois domaines clé:

les interruptions abruptes par rapport à la détérioration à long terme, les systèmes d'avertissement anticipés et, de manière plus générale, la nature des réponses de la communauté internationale en cas d'interruptions.

Détérioration ou Interruption. Une interruption de la démocratie produite par un coup d'état ou par fraude électorale indique souvent plus clairement à quel moment les organisations internationales peuvent se regrouper et faire pression ensemble pour le retour à la situation antérieure. Pendant toute la réunion, les n'ont cessé de rappeler qu'il était nécessaire de prendre des mesures des plus en plus sérieuses pour mettre un terme à la détérioration de la démocratie ; ceci se produit souvent au fil de périodes plus longues sans « point de rupture » évident. Maria del Carmen Oblitas de la Mission bolivienne auprès l'OEA a déclaré que lorsque nous parlons d'interruptions de la démocratie, nous faisons surtout référence aux coups d'états. Cependant ces interruptions peuvent se présenter sous bien des formes, y compris des manipulations électorales graves proches de la fraude flagrante. Piotr Ogrodzinski, de l'Ambassade polonaise, a affirmé que pour l'Europe de l'Est, le problème actuel est plus une question de détérioration que d'interruption. Laurence Whitehead, de l'université d'Oxford, a souligné que toute intervention internationale au cours d'un processus de détérioration démocratique avait un avantage très net – elle offre de meilleures chances de retour à la démocratie avant que la situation interne ne devienne plus dure ou plus chaotique. Les participants ont eu une grande discussion visant à déterminer si la détérioration de la démocratie, et plus particulièrement toute détérioration entraînant une crise nationale, peut être détectée à l'aide d'un système d'avertissement anticipé.

Systèmes d'Avertissement Anticipé. Les participants ont évoqué un certain nombre d'éléments et de caractéristiques clés d'un système d'avertissement anticipé (SAA) qui permettraient d'identifier les pays au bord d'une crise démocratique avant que celle-ci n'explose entièrement. Il a été reconnu pour la plupart qu'un système d'avertissement anticipé devrait au moins:

- Etre suffisamment impartial pour pouvoir être respecté.
- Etre clairement défini.
- Offrir un processus ouvert de dialogue et,
- Permettre une séparation claire entre les évaluateurs et les médiateurs, même si dans la pratique ces deux fonctions doivent collaborer.

Ils ont évoqué les besoins et les enseignements offerts jusqu'à présent par les trois étapes requises pour ces systèmes: détection, évaluation/interprétation, et rectification. Tous ont reconnu que des développements ultérieurs étaient nécessaires aux trois niveaux.

Walt Raymond, du Conseil pour une Communauté de Démocraties, a proposé trois indicateurs de la détérioration de la démocratie en Ukraine où il voit poindre une crise nationale et une menace à la sécurité régionale. Ces trois indicateurs sont les suivants: 1) l'érosion systématique de la presse indépendante ; 2) les efforts déployés pour influencer de manière inappropriée la législature ; 3) des accusations unilatérales de corruption prononcées à l'encontre des dirigeants politiques dans un effort visant à éliminer les partis d'opposition. Monsieur Ogrodzinski, de l'Ambassade de Pologne, a rappelé qu'il était impossible d'imposer des normes, celles-ci devant être mutuellement acceptées de sorte que, en cas de détérioration, l'on dispose au moins d'un certain langage commun et d'une base d'intervention.

Certains des événements tendant à précipiter la détérioration des conditions démocratiques ont été largement reconnus: un processus électoral lourdement entaché, des troubles civils, une crise financière, la suspension de l'état de droit, des manœuvres militaires et des violations flagrantes des droits de la personne. Un délégué péruvien a signalé que certains événements plus subtils pouvaient aussi être une indication de la détérioration de la qualité de la démocratie. Le Pérou présente un exemple important d'un cas où l'état de droit a été miné au fil du temps par la corruption et des actions clandestines du gouvernement. Monsieur Ogrodzinski a reconnu également que la corruption était aussi un avertissement de l'existence de problèmes anti-démocratiques.

Un système de détection doit s'appuyer sur les organisations actuelles ayant fait la preuve de leur performance et établi une certaine crédibilité dans la région locale concernée. Ted Piccone, du Département d'État des États-Unis, a rappelé qu'il existe déjà des institutions occidentales qui proposent des cadres d'analyse de la détérioration de la démocratie, et dont les droits de l'homme constituent seulement une dimension. Pour être efficace, a-t-il dit, un SAA doit pouvoir synthétiser les informations en provenance de toutes les composantes institutionnelles de la région, qui incluent par exemple pour l'hémisphère occidental la Commission interaméricaine des droits de l'homme, la Commission économique pour l'Amérique Latine (CEPAL) et la Commission interaméricaine pour le contrôle des abus de stupéfiants (CICAD). Laurence Whitehead a également souligné que la région dispose en outre d'importantes organisations de développement qui assurent un travail de surveillance fiable et indépendant. Americas Watch et Amnesty International pour les violations des droits de l'homme et les ONG chargées de la surveillance de la presse ont, entre autres, été mentionnées.

Même si un indicateur ou un système de détection

pouvait être mis au point, il faudrait alors disposer d'un processus d'interprétation du SAA. Luis Bitencourt, du Woodrow Wilson Center, a souligné qu'il fallait être prudent lorsque l'on cherche à mettre au point un modèle mathématique offrant des résultats clairs. La démocratie n'est pas une science exacte. Steven Griner, de l'Unité de l'OEA pour la promotion de la démocratie, a mis l'accent sur l'importance d'une présence sur place tant pour la détection de toute détérioration de la démocratie que pour y réagir. Dans le cas de Haïti, a-t-il déclaré, les systèmes d'avertissement anticipé ont fonctionné en raison de la forte présence dans le pays de l'OEA et des Nations Unies pour la collecte des informations. Il a rappelé que la même organisation ne devrait pas se voir confier à la fois une fonction d'avertissement anticipé et une fonction d'assistance technique en cas de détérioration. Son intervention a mis l'accent sur ce qu'avait déclaré Laurence Whitehead, à savoir la séparation des fonctions d'évaluation et de médiation. Luis Bitencourt a ajouté que les évaluations devaient prendre en considération la réaction des pouvoirs publics face à la détérioration. Tentent-ils de régler les problèmes de violations des droits de l'homme quand ils se produisent ou en sont-ils les instigateurs ? Les politiques des pouvoirs publics sont importantes, a-t-il rappelé, pour déterminer s'il existe véritablement une situation de crises et, dans l'affirmative, quelle en est la forme.

Certains semblent craindre qu'une SAA n'aille trop loin dans sa création de normes régionales différentes, créant en fait « deux poids deux mesures » s'il n'existe pas de cadre de référence universel. Les points forts de la région et les organisations régionales peuvent contribuer des informations à un cadre international d'évaluation. Laurence Whitehead a dit que selon lui, les Nations Unies sont la seule organisation disposant de la couverture mondiale requise pour une telle fonction.

Quelles sont les mesures qui doivent être prises une fois qu'une situation de quasi-crise a été détectée ? Selon les participants, il s'agit là de l'une des nombreuses questions importantes non résolues à ce stade pour les systèmes d'AA. Les délégués ont évoqué les mérites des mécanismes informels et formels pour régler le problème de la détérioration ; il est clair qu'une seule méthode ne suffira pas pour résoudre toutes les situations. Tout le monde a reconnu qu'il était important que les mesures et les procédures soient prises sur une base multilatérale, et non unilatérale. De même, selon tous les avis, le processus permettant aux pays en situation « d'avant-crise » de rétablir les libertés ou de modifier des actions prises exigerait des discussions et des négociations attentives avec les pays concernés et ce avec le soutien en filigrane du poids de la communauté

internationale. Dans son discours, Madeleine Albright a suggéré la mise en place d'un cadre de médiateurs formés susceptibles de contribuer les enseignements et les compétences tirés d'autres pays en situations de crise en cas de besoin. Charlotte Roe, de la Mission des États-Unis auprès de l'OEA a soulevé le cas du Pérou et l'importance d'un effort collaboratif bénéficiant de la participation des agents internationaux et de l'opposition locale. La participation active de l'opposition péruvienne a joué un rôle important dans le succès du Pérou, a-t-elle fait remarquer.

Réaction Internationale à Toute Interruption de la Démocratie. Les participants à la conférence ont évoqué de manière plus générale la façon dont les organisations internationales réagissent de nos jours en cas d'interruptions de la démocratie. Ces enseignements s'appliquent aux instruments actuels et contribueraient sans doute au développement de tout SAA. L'on ne sait toujours pas exactement comment appliquer des sanctions ou offrir des avantages à l'échelle internationale de manière uniforme et efficace. Jon Sheppard, du Secrétariat du Commonwealth, a rappelé les limitations importantes et les contradictions inhérentes marquant le rôle des organisations internationales. Il n'est pas toujours possible d'intervenir directement si un gouvernement fait preuve de réticence ; selon lui, ce sont les violeurs les plus flagrants qui résisteront le plus aux pressions internationales. Bien des initiatives internationales, par exemple, exigeront une intervention corrective dans le pays et une assistance technique, le dialogue et la surveillance du processus électoral ne peuvent être assurés que sur invitation formelle du gouvernement du pays hôte. Les organisations internationales se trouvent souvent prises au milieu de cas « flous » et ce parce que ce sont ces pays qui au moins invitent les organisations multilatérales à l'intérieur de leurs frontières. Des pays tels que l'Afghanistan ont longtemps résisté aux pressions internationales. L'Ambassadeur du Chili, Alberto Van Klaveren, a rappelé que les organisations régionales et multinationales se trouvent souvent dans des situations où le choix politique est loin d'être facile, entre « l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité. » Il a souligné les limitations de la réaction de l'OEA à la crise interne au Pérou, rappelant que « nous ne pouvons nous substituer aux actions qui doivent être prises à l'intérieur du pays. »

À la base de tout rétablissement de la démocratie se trouvent les intervenants nationaux. Amr Aljowaly, de la Mission égyptienne, a souligné l'importance de la Déclaration de Lomé à l'OUA, qui donne à un pays un délai de six mois pour résoudre ses problèmes intra-muros avant que ne soient imposées des sanctions régionales ou une pression extérieure. La création d'une culture mondiale qui

accepte de plus en plus les interventions internationales ou, mieux encore, qui en ait de moins en moins besoin, est un processus fort lent qui exige la mise au point d'un fondement plus solide pour la démocratie au sein des pays et la promotion de la démocratie comme base commune des relations entre les nations. Luis Bitencourt, du Wilson Center, par exemple, a soulevé le cas for intéressant du Tadjikistan où « il n'est pas difficile d'identifier les problèmes [fraude électorale], ce qui est difficile c'est de faire prendre conscience aux gens du fait que ces actes sont inacceptables. » Le dilemme traditionnel de « la poule et de l'œuf » continue à rappeler que les organisations régionales et multilatérales doivent poursuivre leur travail de longue haleine hors crise à l'appui du renforcement des institutions et de la culture démocratiques.

IV.

IV. ACCORDS ET RECOMMANDATIONS PRINCIPAUX

L'esprit de consultation, de coopération et de dialogue né lors de la conférence sur la Communauté des Démocraties organisée à Varsovie en juin 2000 a lancé la poursuite d'une série d'objectifs clairement définis par plus de 16 organisations régionales et multinationales rassemblées à Washington en février 2001. La conférence de Washington a donné naissance à une « lluvia de ideas » -ou une pluie d'idées - importantes, conclue par le Sous-Secrétaire général de l'OEA, Luigi Einaudi, avec une série d'engagements spécifiques de partage de l'assistance technique, de création de mécanismes de coordination et de travail en collaboration dans de nouveaux secteurs.

La présente section récapitule les principaux accords et conclusions qui servent ensemble de point de départ à la coopération entre les institutions. L'élaboration et l'examen de ces idées sont résumés dans les trois sections qui précèdent.

A. Accords Relatifs au Rôle et aux Défis Actuels des Organisations Multinationales et Régionales

La conférence parrainée par l'OEA a réussi à identifier la complémentarité sans cesse croissante entre les activités de soutien à la démocratie réalisées par les organisations régionales et multinationales et, de plus en plus, la conver-

gence de la perception des nouvelles menaces à la démocratie qui ont un impact sur toutes les régions. Comme l'a rappelé le Coordinateur exécutif de l'UPD, Elizabeth Spehar, dans ses remarques de clôture, « la démocratie n'est plus maintenant un simple objectif universel, il s'agit d'une valeur de plus en plus partagée par les organisations régionales et les pays qu'elles représentent. »

Convergence des Activités et des Instruments Clés. Les organisations participantes ont noté l'expansion de la portée et de l'échelle de leurs activités de soutien à la démocratie et de leurs objectifs communs. Les fonctions de la plupart de ces institutions incluent: la surveillance du processus électoral, l'éducation civique, le renforcement des parlements, le maintien d'un contrôle civil sur les forces armées, les droits de l'homme et la réforme judiciaire.

Il est clair que les institutions régionales et multinationales jouent un rôle beaucoup plus actif pendant les crises politiques lorsque l'ordre démocratique est menacé ou renversé. De hauts représentants de ces organisations ont évoqué les instruments juridiques spécifiques développés pour réagir à ce genre de crises, y compris la prise de sanctions à l'encontre des membres coupables de violation des normes démocratiques et le soutien apporté au rétablissement du gouvernement démocratique. Il a été convenu qu'il conviendrait d'accorder davantage d'attention à la résolution du problème de détérioration à plus long terme de la démocratie dans les principaux pays et à l'application et au respect des instruments existants de manière plus uniforme. Des propositions ont été formulées pour améliorer la coordination et l'harmonisation de ces instruments de manière à adopter une position internationale plus uniforme pour prévenir toute interruption de la démocratie ou réagir si un tel problème se pose. « La progression de la démocratie exige une solidarité démocratique, » a remarqué S.E. l'Ambassadeur Joel W. Adechi du Bénin. Il sera tout particulièrement important de présenter une réponse internationale plus coordonnée pour promouvoir la démocratie dans les régions où elle est moins implantée. Les discussions au cours de la conférence ont souligné clairement que les actions des organisations régionales à l'appui de la démocratie doivent être renforcées et complétées par d'autres intervenants, en particulier une société civile organisée, tant de l'intérieur du pays tentant de se démocratiser que par le biais d'une solidarité mondiale.

Nouveaux Défis à la Démocratie du XXIe Siècle. Il est également ressorti clairement qu'en dépit des différences entre les régions, les nouveaux régimes démocratiques sont confrontés à des menaces de plus en plus similaires. Les nations du monde se heurtent aux pressions causées par une nou-

velle série de menaces mondialisées – comme par exemple le trafic de stupéfiants, la criminalité et la corruption internationales, les tensions ethniques et la guerre – menaces auxquelles seuls des gouvernements démocratiques solides peuvent faire face. Le ministre péruvien de la Justice, Diego Garcia-Sayán, a décrit ce qui s'est passé au Pérou: « l'effondrement de la démocratie a permis aux organisations criminelles de se développer et de prendre le contrôle du pays. » Il a proposé dans ses remarques que soit établie une nouvelle « charte de la démocratie » pour l'OEA. L'Ambassadeur des États-Unis auprès l'OEA, Luis Lauredo, entre autres, a souligné que les défis actuels sont plus le résultat de la détérioration des gouvernements élus de manière démocratique: « Des dirigeants élus mais autoritaires, avec des pratiques populaires mais non démocratiques, constituent une menace dans notre région et ailleurs dans le monde. »

La démocratie est également menacée par « la capacité limitée de gestion des problèmes sociaux, » a expliqué le Secrétaire général de l'OEA, César Gaviria. La grande majorité des participants ont mentionné qu'il était nécessaire de comprendre la démocratie dans le contexte de ses liens au progrès social, à la réduction de la pauvreté, à l'égalité entre les sexes et les races, la politique économique et la bonne gestion des affaires publiques. Une définition élargie de ce qui constitue une démocratie viable et fonctionnelle – une démocratie qui sait traiter de la pauvreté et des besoins en matière sociale, ethnique et de genre – a été reconnue comme la seule manière réaliste de garantir la viabilité de la démocratie au fil du temps. Comme l'a dit un délégué du Malawi lors de la conférence de Varsovie: « les institutions libres ont peu de chance de survivre si elles ne sont pas associées à une meilleure qualité de vie. »

Les participants à la conférence ont formulé un certain nombre d'observations relatives à la mondialisation des menaces posées à la démocratie et aux liens existant entre progrès de la démocratie et politique économique et sociale, y compris:

- Cela augmente la valeur et la nécessité d'une coopération et d'une coordination renforcée entre les organisations régionales et multinationales, tout particulièrement entre les institutions politiques et les organisations pour la promotion du développement telles que la Banque mondiale, la BID et la Banque asiatique de développement.
- Il est nécessaire de procéder à des recherches et à des analyses plus poussées de la meilleure manière de structurer et de définir les programmes de développement de la démocratie pour permettre une meilleure compréhension de ce qui constitue une démocratie viable.

B. Programme d'Action: Recommandations Principales de la Conférence

1. Programme d'action pour le renforcement de la coopération entre institutions

Les participants ont adopté une série de mesures pour la création d'un cadre propice à une coopération et une collaboration renforcées et à un échange des enseignements tirés. De manière plus spécifique, les mesures recommandées incluaient, entre autres:

Organisation de la Conférence de la Phase 2. L'un des accords les plus importants précise que ce cadre initial de coopération, de consultation et d'étude présenté dans la présente section sera développé plus avant lors de la conférence de phase 2 qui sera organisée sous les auspices de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) sur l'initiative du Gouvernement de la Roumanie, qui occupe actuellement la présidence de l'OSCE. Les recommandations feront l'objet d'un suivi, d'une consolidation et d'une évaluation lors de la prochaine réunion. Young-jin Choi, vice-ministre des Affaires étrangères et directeur de la planification politique de la République de Corée, a présenté également les grandes lignes de la contribution devant être apportée au programme d'action de la Communauté des Démocraties d'ici la réunion des ministres des Affaires étrangères de la Communauté des Démocraties qui se tiendra à Séoul en automne 2002. Cette réunion comprendra également un forum pour la société civile.



*Young-jin Choi,
vice-Ministre des affaires
étrangères et directeur de
la planification politique
de la République de Corée*

Création d'un Réseau Électronique pour la Démocratie.

Une autre forme parallèle de coopération soutenue entre institutions a été proposée par l'Unité pour la Promotion de la Démocratie de l'Organisation des États américains et acceptée de manière enthousiaste par les participants. La proposition avancée par Elizabeth Spehar, Coordinateur exécutif de l'UPD, consisterait à créer un réseau électronique entre les organisations participantes. Il s'agirait là d'un

réseau actif de techniciens et non d'une source statique d'information publique. Il fournirait un accès aux expériences en matière de pratiques modèles, des leçons sur le fonctionnement de types particuliers d'assistance à la démocratie, aux informations sur les activités collectives et une page de liaison avec les pages Internet de chacune des organisations.

Ce réseau contiendrait en outre un forum de discussion permettant aux organisations de discuter de questions clés sur la démocratie. Jos Lemmers a suggéré et proposé la participation du Conseil de l'Europe à un groupe de travail d'organisations créé pour aider l'OEA à mettre au point ce réseau électronique.

Amélioration de la Coordination et de l'Harmonisation des Instruments Utilisés lorsque la Démocratie est Menacée. Lorsqu'une démocratie traverse une crise sérieuse ou est renversée, les organisations régionales et multinationales peuvent invoquer des sanctions ou de mesures pour tenter d'inverser le coup d'état ou de régler le problème de la détérioration politique. L'efficacité de ces mesures se trouvera renforcée si des efforts plus importants sont déployés pour assurer la coordination et l'harmonisation des sanctions existantes et invoquées par les organisations internationales. Au nombre des mécanismes spécifiques figurent les suivants:

- La reconnaissance et le soutien mutuels des mesures prises par d'autres organisations multilatérales et régionales sous la forme de **mécanismes de « déclenchement » ou d'examen rapide** ; et
- **La Reconnaissance et l'Imposition des Sanctions Prises à l'Échelle Nationale** et adoptées par les organisations multinationales et les gouvernements de leurs pays membres, comme par exemple l'exclusion de visas internationaux aux personnes ayant comploté ou réalisé un coup d'état et le gel des actifs nationaux des personnes condamnées pour avoir tiré des bénéfices illicites de *coups d'état*
- **Assistance Technique entre Organisations.** Les participants ont également accepté de partager une assistance technique dans plusieurs domaines. Cette assistance technique sera fournie en fonction des circonstances dans le cadre de contacts entre institutions, de missions conjointes et de réseaux électroniques. Les domaines pouvant bénéficier d'une assistance technique incluraient la facilitation de:
 - la mise sur pied d'unités ou de départements pour la promotion de la démocratie au sein d'autres organisations régionales et multinationales lorsque ces instances n'existent pas encore;
 - le partage d'enseignements tirés par un grand nombre d'organisations sur des catégories importantes de programmes pour la démocratie (par exemple la réforme judiciaire, la société civile) et des consultations entre organisations sur ces programmes ;
 - le développement d'un organigramme de toutes les organisations régionales et multilatérales participantes

indiquant clairement quelles sont les organisations qui opèrent quels programmes et dans quel secteur (par exemple la surveillance du processus électoral, les droits de l'homme). Ce tableau serait également utilisé pour tenter de réduire les chevauchements entre organisations et présenter plus clairement les domaines dans lesquels une organisation peut avoir des avantages comparatifs.

2. Programme D'action pour les Instruments Nouveaux et Renforcés au Service de la Démocratie

Bien que les politiques et les programmes des organisations internationales pour l'appui et la défense de la démocratie continuent à se développer, les participants ont découvert qu'il était nécessaire de mettre au point de nouveaux outils et d'améliorer les anciens pour répondre aux menaces modernes à la démocratie. Une longue discussion a eu lieu sur le développement de nouveaux instruments et d'instruments améliorés pour appuyer la démocratie ou éviter son effondrement. Parmi les propositions formulées citons les suivantes:

- Développement d'une **Charte Interaméricaine pour la Démocratie**, proposée par le ministre péruvien de la Justice García-Sayán, pour préciser des « règles claires du jeu » applicables aux mesures proposées en réaction à toute interruption de la démocratie, pour renforcer la résolution 1080 de l'OEA.
- Création d'un **cadre de médiateurs qualifiés** en mesure d'aider les pays menacés d'une interruption de la démocratie.
- Développement de **systèmes d'avertissement anticipés** permettant de détecter tout pays proche d'une crise démocratique afin de fournir une intervention et une assistance rapides. Les principales caractéristiques de ces systèmes en ce qui a trait à la détection, à l'interprétation, à l'évaluation et au redressement ont été évoquées par la conférence.
- Développement d'un **index exhaustif des éléments qui composent la démocratie**, pour refléter un concept élargi de la démocratie plus conforme aux principes de la Déclaration de Varsovie, de l'UDHR, de l'ICCPR et des instruments régionaux pour la démocratie et les RH.
- Création de **protocoles conjoints sur la surveillance du processus électoral** pour que les organisations reconnaissent et acceptent mutuellement les impératifs minimums requis pour une surveillance juste du processus électoral, tout en veillant ici encore à refléter les normes internationales mentionnées plus haut.
- **Amélioration des instruments et des clauses démocratiques existants**, en renforçant par exemple les liens entre clauses de démocratie et avantages économiques, et

élargissement des instruments existants pour les appliquer non seulement aux cas de rupture mais aussi aux cas de détérioration de la démocratie.

3. Programme d'Action pour Inclure la Portée et les Secteurs d'Assistance

Par ailleurs, les participants ont identifié un certain nombre de nouveaux domaines ayant besoin de programmes ou d'assistance, élaborés pour répondre aux besoins naissants du développement de la démocratie. Il s'agit entre autres de la fourniture d'une assistance possible dans les domaines suivants:

Culture Démocratique. Les intervenants ont souligné combien il était important d'inculquer la culture et les valeurs démocratiques, car cette éducation constitue la meilleure protection contre son renversement sur le long terme. Un certain nombre de participants ont indiqué qu'ils estimaient qu'il faudrait accorder plus d'attention au développement de nouveaux cursus novateurs susceptibles d'être partagés par le plus grand nombre. Le programme intitulé « Éducation pour les citoyens de démocratie », qui est utilisé dans les 34 pays européens, a été proposé comme un exemple pratique modèle pouvant être appliqué dans d'autres régions.

Protection des Droits des Minorités et Réduction des Conflits Ethniques. Les participants ont noté le caractère sporadique de développement d'études et de programmes sur les menaces les plus récentes posées à la démocratie par les conflits ethniques, le racisme, les violations des droits des minorités et des droits des peuples indigènes. Ceci exigera une étude plus poussée et un partage d'expériences permettant d'examiner un cadre d'assistance internationale et un renforcement des activités de la société civile.

Participation Politique et Développement des Partis. Bengt Soderbergh, de l'IDEA, a noté que la participation politique était en déclin dans le monde entier, surtout chez les jeunes. Le soutien de la démocratie au XXI^e siècle, a t'on dit, devra accorder une plus grande attention au renforcement des structures fondamentales de la démocratie: les partis politiques et la participation politique.

Par ailleurs, il a été convenu que les nouveaux efforts déployés pour toucher un plus grand nombre de personnes et développer diverses méthodologies présenteraient des avantages importants. Parmi les recommandations formulées on peut citer:

- L'Intensification des activités avec les organisations de la société civile.
- L'Utilisation de nouvelles technologies au service de la promotion de la démocratie.

- Le recrutement de davantage de personnel local, au lieu de personnel international, pour la mise en application des programmes de renforcement des capacités locales.
- L'Augmentation de la coopération et de la complémentarité des programmes de soutien à la démocratie et de l'assistance au développement, avec entre autres la participation des bailleurs de fonds multilatéraux et des institutions de financement telles que les Nations Unies, la Banque mondiale, la BID, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement.

Perspectives d'Avenir

De concert, ces conclusions et ces accords offrent un point de départ mieux défini pour le renforcement de la collaboration et des échanges entre les principales organisations régionales et multilatérales du monde œuvrant à la promotion et à la défense de la démocratie. Ces collaborations initiales seront développées plus avant dans le cadre de la conférence de suivi parrainée par l'OSCE qui se tiendra à la fin 2001 ou au début de 2002. Cette prochaine conférence offrira aux organisations régionales la possibilité de faire rapport sur les progrès accomplis en matière d'application des recommandations élaborées dans le présent rapport, plus spécifiquement pour appliquer les mesures présentées dans les sections I à III du programme d'action, définir les défis supplémentaires et les domaines dans lesquels des études supplémentaires sont nécessaires, et approfondir la série de mesures suivantes.

Il est important de rappeler que les accords de la conférence de Washington servent de point de départ, mais ils ne constituent pas un programme complet de la marche à suivre. Les représentants des organisations multinationales et régionales participantes reconnaissent pleinement qu'il est nécessaire de redéfinir et de reformuler continuellement leur soutien à la démocratie – alors même que la démocratie est confrontée à de nouveaux défis au fur et à mesure que les organisations apprennent à mieux appuyer la démocratie, et que les différences et incompréhensions régionales disparaissent. Ce processus n'a pas de fin prédéterminée. L'ancienne Secrétaire d'État des États-Unis, Madeleine Albright, a appelé à la conférence ce qu'avait dit Thomas Jefferson: « Le prix de la liberté est la vigilance éternelle. » Pour la Communauté des Démocraties, a t'elle ajouté, le corollaire moderne est que « le prix de la liberté est un effort éternel. »

Pour la préparation du présent rapport, l'Unité pour la Promotion de la Démocratie s'est appuyée sur des informations et des citations provenant de différentes personnes et institutions et ne peut donc garantir la fidélité parfaite des citations figurant dans le rapport.