



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/761*
17 janvier 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Point 41 de l'ordre du jour

APPUI DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AUX EFFORTS DÉPLOYÉS
PAR LES GOUVERNEMENTS POUR PROMOUVOIR ET CONSOLIDER LES
DÉMOCRATIES NOUVELLES OU RÉTABLIES

Lettre datée du 17 décembre 1996, adressée au Président
de l'Assemblée générale par le Secrétaire général

Le 7 décembre 1994, l'Assemblée générale, ayant reçu le Plan d'action adopté à Managua par la deuxième Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies, m'a demandé de lui présenter un rapport sur les moyens et mécanismes grâce auxquels le système des Nations Unies pourrait appuyer les efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies (résolution 49/30). Accédant à cette demande, j'ai présenté un rapport sur la question à l'Assemblée (A/50/332).

L'Assemblée générale a accueilli ce rapport avec satisfaction et m'a prié de lui présenter, à sa cinquante et unième session, un rapport sur les dispositions prises pour que l'Organisation soit mieux à même de répondre utilement aux demandes des États Membres qui ont entrepris un effort de démocratisation, rapport dans lequel je proposerais "des moyens novateurs et de nouvelles réflexions susceptibles d'aider l'Organisation à répondre efficacement et synthétiquement aux demandes des États Membres qui sollicitent une aide" en la matière (résolution 50/133). J'ai présenté ce rapport à l'Assemblée il y a quelques mois (A/51/512).

Je vous adresse ci-après un supplément à mes deux rapports précédents, dans lequel je présente de nouvelles réflexions que m'a inspirées la demande de l'Assemblée générale. Je vous serais très obligé de bien vouloir faire distribuer ce texte comme document de l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session, au titre du point 41 de l'ordre du jour.

(Signé) Boutros BOUTROS-GHALI

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

ANNEXE

Supplément aux rapports sur la démocratisation

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION : DÉMOCRATISATION ET DÉMOCRATIE	1 - 14	3
II. L'ÉMERGENCE D'UN CONSENSUS	15 - 25	6
III. LES FONDEMENTS D'UNE ACTION	26 - 35	9
IV. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ONU	36 - 60	12
V. LA DÉMOCRATISATION À L'ÉCHELON INTERNATIONAL	61 - 115	18
VI. CONCLUSION : VERS UN AGENDA POUR LA DÉMOCRATISATION .	116 - 128	36

I. INTRODUCTION : DÉMOCRATISATION ET DÉMOCRATIE

1. La démocratisation est un processus conduisant à une société plus ouverte et participative, et moins autoritaire. La démocratie est un régime politique où l'appareil institutionnel donne corps à l'idéal d'un pouvoir politique exprimant la volonté du peuple.

2. De l'Amérique latine à l'Afrique, de l'Europe à l'Asie, un certain nombre de régimes autoritaires ont fait place aux forces démocratiques, à des gouvernements de plus en plus réceptifs, à des sociétés de plus en plus ouvertes. Bien des États, et avec eux leurs peuples, se sont engagés pour la première fois sur la voie de la démocratisation. D'autres s'emploient à renouer avec leur passé démocratique.

3. Les principes fondamentaux de la démocratie font aujourd'hui de nouveaux adeptes, tous horizons culturels, sociaux et économiques confondus. La définition de la démocratie constitue un sujet de débat de plus en plus important au sein des sociétés et entre les États, et ceux qui en jugent la pratique essentielle au progrès dans divers domaines ainsi qu'à la protection des droits de l'homme se font toujours plus nombreux.

4. Démocratisation et démocratie posent l'une et l'autre de difficiles questions de hiérarchie des priorités et de choix du moment. Il n'est donc guère surprenant que l'accélération de la démocratisation et la renaissance de l'idée de démocratie aient rencontré une certaine résistance. Sur le plan pratique, on voit la démocratisation se ralentir ou chercher son second souffle, et connaître même des revers. Sur le plan doctrinal, la résistance antidémocratique cherche parfois à mettre l'autoritarisme au compte de l'exception culturelle. Elle tient, dans d'autres cas, au fait indéniable qu'il n'est pas de modèle de démocratisation ou de démocratie qui vaille pour toutes les sociétés. La vérité est que les sociétés décident chacune de répondre ou non à l'appel de la démocratisation et choisissent le moment de le faire. Tout au long du processus, les sociétés décident aussi, chacune pour elle-même, de sa nature et de son rythme. Le point de départ détermine dans une large mesure les décisions prises à cet égard. De même que la démocratisation, la démocratie peut prendre des formes diverses et passer par des phases multiples selon les caractéristiques et la situation particulière de la société. Dans toute société, enfin, la survie de la démocratie exige une dynamique politique constamment renouvelée.

5. Le phénomène de la démocratisation a eu une incidence marquée sur l'Organisation des Nations Unies. Tout comme les États nouvellement indépendants s'étaient tournés vers l'ONU pendant la période de la décolonisation, on voit aujourd'hui, après une nouvelle vague d'accessions à la souveraineté et à l'indépendance politique, des États Membres engagés sur la voie de la démocratisation rechercher le soutien de l'Organisation. Cette demande de soutien s'exprime le plus ouvertement dans le domaine de l'assistance électorale, puisque plus de 60 États, soit près du tiers des Membres de l'ONU, ont demandé une assistance de ce type depuis 1989. Mais elle touche la quasi-totalité des activités de l'Organisation. Les mandats de maintien de la paix confiés à l'ONU s'étendent souvent aujourd'hui au rétablissement de la démocratie aussi bien qu'à la protection des droits de l'homme. Ainsi, les

départements de l'ONU et les organismes et programmes des Nations Unies ont été chargés d'aider des États à rédiger leur constitution, à se doter d'un appareil judiciaire indépendant, à mettre sur pied des forces de police qui respectent et fassent respecter la loi, à dépolitiser leurs forces armées et à établir des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Bien des États ayant opté pour la démocratisation leur ont également demandé leur aide pour encourager et faciliter la participation active des citoyens à la vie politique et pour favoriser l'avènement d'une société civile qui fonctionne et dispose notamment de moyens d'information responsables et indépendants.

6. J'ai consacré un rapport à ces activités opérationnelles, comme l'Assemblée générale me l'avait demandé dans sa résolution 49/30 du 7 décembre 1994. Ce rapport, intitulé "Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies" (A/50/332), a été présenté à l'Assemblée le 7 août 1995. Celle-ci l'a accueilli avec satisfaction dans sa résolution 50/133 du 20 décembre 1995 et m'a prié d'établir un deuxième rapport sur la même question, que je lui ai présenté le 18 octobre 1996 (A/51/512). Par-delà l'assistance opérationnelle, les États Membres manifestent un intérêt croissant pour la démocratisation de l'ONU elle-même. Lors de la réunion commémorative extraordinaire de l'Assemblée générale tenue du 22 au 24 octobre 1995 à l'occasion du cinquantième de l'Organisation, presque tous les orateurs, dont 128 chefs d'État ou de gouvernement, ont évoqué cette question importante.

7. Ayant réfléchi à ces réalités — le phénomène de la démocratisation, les demandes adressées à l'ONU, l'intérêt manifesté pour un élargissement du champ d'application de la démocratisation —, je pense que le moment est venu de procéder à un examen plus poussé de l'idée dans toutes ses ramifications et potentialités. Cette analyse me paraît pouvoir s'articuler en quatre volets : le consensus qui se fait jour touchant la démocratie et son importance pratique; les bases d'une action de l'ONU en matière de démocratisation et le rôle à envisager pour l'Organisation; la nouvelle dynamique en faveur d'une action de l'ONU pour la démocratisation et les conséquences à en tirer quant à l'élargissement de son rôle; la nouvelle dimension de cette réalité qu'est la démocratisation au plan international.

8. Je m'exprime ici dans l'espoir de mieux faire comprendre l'action que l'ONU mène en faveur de la démocratisation et de relancer le débat sur ce qu'il appartiendra à la communauté internationale de faire à l'avenir dans ce domaine. Que l'Organisation s'intéresse activement à la démocratisation et à la démocratie ne signifie nullement qu'elle manque à l'obligation qu'elle s'est faite de respecter la souveraineté des États ou qu'elle déroge au principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des États qu'énonce le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Bien au contraire, ce sont les buts et principes même qui ont présidé à sa fondation qui sous-tendent toute la réflexion dont je livre ci-après les résultats.

9. L'ONU n'est pas seule à soutenir la démocratisation. Les 10 années écoulées ont vu proliférer les tenants du mouvement qui a rapidement pris une dimension planétaire avec la participation d'organisations intergouvernementales internationales et régionales, de différents États, de parlementaires,

d'organisations non gouvernementales locales ou d'envergure mondiale; et avec la participation d'éléments de la société civile, notamment de juristes, de représentants des médias, d'universitaires, d'institutions privées et d'associations civiques, comprenant des groupements ethniques, culturels et religieux. Il y a là la plus grande diversité de perspectives, de compétences, de démarches et de techniques. La question de la démocratisation étant examinée ici dans la perspective de ce que peut faire l'ONU, intervenant parmi d'autres en dépit de sa spécificité, il importe de définir d'entrée les objectifs particuliers que vise l'Organisation et le rôle distinctif qu'elle a à jouer en matière de démocratisation.

10. L'ONU a vocation à l'universalité et à l'impartialité. S'il est vrai que la démocratisation est une force nouvelle dans les affaires du monde, et que la démocratie peut et devrait être assimilée par toutes les cultures et traditions, il n'appartient pas à l'Organisation de chercher à faire prévaloir un modèle de démocratisation ou de démocratie ou de promouvoir l'une ou l'autre dans tel ou tel cas particulier. À le faire, elle irait en effet à l'encontre du processus de démocratisation, qui ne peut prendre racine et porter ses fruits que s'il émane de la société elle-même. Chaque société doit être libre de choisir la forme, le rythme et le caractère de son processus de démocratisation. Imposer des modèles étrangers n'est pas seulement contraire au principe de la non-intervention dans les affaires intérieures des États énoncé dans la Charte, mais peut aussi susciter le ressentiment des pouvoirs publics et de l'opinion, ce qui fait le jeu des forces hostiles à la démocratisation et à l'idée de démocratie.

11. L'ONU ne cherche donc pas à convaincre les États qui se démocratisent d'appliquer des modèles extérieurs ou d'emprunter des formes étrangères d'administration de la chose publique. Elle s'emploie bien plutôt à aider chaque État à suivre sa propre voie. Voyant dans la démocratisation un processus qui appelle une action de grande ampleur, elle se donne pour mission d'aider les États qui se démocratisent à mener à bien leurs initiatives et leurs mutations. Le rôle qu'elle peut être amenée à jouer en faveur de la démocratisation de tel ou tel État particulier est un rôle d'aide et de conseil.

12. L'ONU est appelée à soutenir la démocratisation de ses États Membres, et se doit de le faire, mais seulement sur leur demande expresse. Ses activités et responsabilités dans le domaine de la démocratisation et dans celui du développement sont donc parallèles et complémentaires : apporter une assistance à ceux qui la demandent, aider à la coordonner et s'attacher à créer des conditions propres à en assurer le succès.

13. L'aide à la démocratisation est un domaine essentiellement nouveau d'assistance technique. Celle-ci a traditionnellement été apportée aux fins du développement économique et social, en premier lieu la mise en place et le renforcement de l'infrastructure physique et des moyens dont dispose le pouvoir exécutif. À cause du climat politique dans lequel s'est déroulée la majeure partie de l'histoire de l'ONU, l'aide à la conduite des affaires publiques ne pouvait guère aller plus loin. Bien que l'Organisation apporte encore une assistance technique dans ces domaines, la vague de transitions économiques et politiques qui a déferlé après la fin de la guerre froide a conduit les États

Membres à réorienter leurs demandes d'assistance technique vers des domaines relevant davantage de la démocratisation au sens large.

14. L'ONU renforce le cadre dans lequel s'inscrit l'appui à la démocratisation en rassemblant l'information, en jouant un rôle de sensibilisation et en offrant aux États Membres et à la communauté internationale dans son ensemble un lieu de dialogue, de débat et de concertation dont la légitimité est universellement reconnue. Qu'ils énoncent des règles n'ayant pas force exécutoire, des normes internationalement reconnues ou des obligations impératives, les accords multilatéraux conclus sous son égide aident à définir le cadre politique et juridique commun dans lequel peut s'inscrire l'action. C'est d'ailleurs dans une certaine mesure par l'entremise de l'ONU qu'un consensus sur la démocratie et son importance pratique a commencé à prendre forme.

II. L'ÉMERGENCE D'UN CONSENSUS

15. Au cours du demi-siècle écoulé, la signification de la démocratie dans les affaires mondiales a considérablement évolué. En 1945, les nations alliées définissaient clairement la notion par opposition au fascisme. Avec l'arrivée de la guerre froide, la démocratie a été revendiquée à la fois par l'Est et par l'Ouest. Accédant à la scène internationale, les pays du tiers monde se sont efforcés de trouver des méthodes de conduite des affaires publiques qui répondent à leurs besoins propres, ouvrant ainsi de nouvelles perspectives sur la démocratie. Aujourd'hui, l'évolution rapide de la situation mondiale jette une lumière nouvelle sur les vénérables principes de la démocratie. La diversité économique, sociale, culturelle et historique des sociétés perpétue sans doute des conceptions différentes de la démocratie, mais on s'accorde de plus en plus à voir dans la démocratie la réponse à nombre de problèmes et un impératif pour la protection des droits de l'homme.

16. Il ne découle pas de ce qui précède que la démocratie n'a plus de détracteurs. D'aucuns soutiennent qu'il ne peut y avoir de démocratie en temps de guerre, que la démocratie conduit au désordre, qu'elle diminue l'efficacité, qu'elle porte atteinte aux droits des minorités et des collectivités, qu'elle devra attendre que le développement soit parachevé. Quels qu'ils soient, cependant, les arguments des critiques de la démocratie ne doivent pas occulter une vérité plus profonde : la démocratie contribue au maintien de la paix et de la sécurité, à la justice et au respect des droits de l'homme, au développement économique et social.

17. Institutions et pratiques démocratiques désamorcent les antagonismes par le débat et offrent des moyens de conciliation dont peuvent s'accommoder toutes les parties prenantes, réduisant ainsi le risque que les divergences ou les différends ne tournent à l'affrontement ou au conflit armé. Librement choisis par les citoyens et soumis à des contrôles tels que des élections périodiques et honnêtes, les gouvernements démocratiques sont en règle générale plus enclins que les autres à faire prévaloir le droit, à respecter les droits des individus et ceux des minorités, à résoudre les conflits sociaux, à intégrer les populations migrantes et à répondre aux besoins des groupes marginalisés, et donc moins portés à abuser de leurs pouvoirs. La démocratie au sein des États favorise ainsi l'éclosion du contrat social nécessaire pour que puisse s'établir

une paix durable. Une culture de la démocratie est donc fondamentalement une culture de paix.

18. Institutions et pratiques démocratiques au sein des États peuvent de même favoriser la paix entre les États. La transparence des gouvernements démocratiques et l'obligation qui leur est faite de rendre compte aux citoyens, généralement d'autant moins désireux de faire la guerre qu'ils ont à en supporter les risques et le fardeau, peuvent aider à prévenir les conflits armés avec d'autres États. La légitimité conférée aux gouvernements démocratiquement élus incite les peuples des autres États démocratiques au respect et conduit à s'attendre que la négociation, la conciliation et le droit régissent les relations internationales. Lorsqu'un différend met aux prises des États qui partagent une culture de démocratie, la transparence des régimes peut aider à prévenir les accidents, à éviter les réactions motivées par l'émotion ou la crainte et à réduire le risque d'attaque surprise.

19. Ne bénéficiant ni de la légitimité, ni du soutien réel qu'apportent des élections libres, les gouvernements autoritaires n'ont que trop souvent recours à l'intimidation et à la violence pour étouffer les dissensions intestines. Ils tendent à rejeter les institutions, telles qu'une presse libre et un appareil judiciaire indépendant, qui assurent la transparence et le respect des principes de responsabilité nécessaires pour décourager la manipulation des citoyens par le pouvoir. Perçu dans les pays voisins, le climat d'oppression et de tension qui résulte de cet état de choses peut aviver les craintes de guerre. C'est pourquoi la Charte proclame que l'un des buts principaux de l'Organisation des Nations Unies est de "prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix"¹. Menacés par le ressentiment de leur propre population, les gouvernements non démocratiques cèdent plus facilement aussi à la tentation de déclencher des hostilités contre l'extérieur afin de justifier la répression de l'opposition intérieure ou de raffermir l'unité nationale.

20. Il est vrai que l'introduction de pratiques démocratiques dans des États précédemment autoritaires ou dévastés par la guerre peut contribuer à faire éclater des troubles civils en favorisant la liberté d'expression, y compris l'expression de la haine. Il arrive qu'une vague de répression dirigée contre les vaincus fasse suite à des élections libres et régulières. Renforcer la société civile sans consolider les structures de l'État peut aussi avoir pour effet de rendre un pays ingouvernable ou de paralyser les pouvoirs publics. Les gouvernements de pays sous-développés, en particulier, généralement tout occupés à pourvoir aux besoins fondamentaux de la population, peuvent hésiter à poursuivre la démocratisation, voire à l'amorcer, craignant la déstabilisation qu'elle peut entraîner dans les premiers temps.

21. Face aux difficiles problèmes de hiérarchie des priorités et de choix du moment que pose la démocratisation, quelques certitudes s'imposent. En premier lieu, il importe au plus haut point que chaque État décide lui-même de la forme, du rythme et du caractère de son processus de démocratisation. De cet impératif découle une condition essentielle : l'État doit pouvoir et vouloir, non seulement créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections libres et honnêtes, mais aussi créer et maintenir les institutions qu'exige la pratique de la démocratie. Il faut ensuite que la démocratisation commence par un effort

visant à créer une culture de la démocratie – culture politique fondamentalement non violente telle qu'aucun parti ni aucun groupe ne puisse s'attendre à être toujours gagnant ou perdant. La culture ainsi définie implique un consensus concernant non point tant la politique à suivre que le cadre et le cours de la vie politique démocratique : admettre que la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; que chacun est en droit de prendre part à la direction des affaires publiques; qu'il se tient des élections périodiques et honnêtes; que le pouvoir change de mains au suffrage populaire plutôt que par l'intimidation ou par la force; que les opposants politiques et les minorités sont en droit de s'exprimer; qu'une opposition honnête au gouvernement en place peut légitimement s'exercer. Il faut aussi que la démocratisation tende à établir un équilibre institutionnel entre l'État et la société civile. Il faut enfin que l'appui à la démocratisation aille de pair avec un appui au développement, de façon que le respect des droits socio-économiques soit assuré tout comme celui des droits civils et politiques. Bien que le développement puisse aller sans démocratie, rien n'indique que le démarrage d'une économie exige un régime autoritaire. Il est amplement démontré, en revanche, que la démocratie est essentielle à un développement et à une paix durables. Qui plus est, la mondialisation de l'économie et des communications joue en faveur de la démocratisation et du respect des droits de l'homme.

22. Dans le monde d'aujourd'hui, la liberté de pensée, l'élan créateur et la volonté de participation revêtent tous une importance décisive pour le progrès économique, social et culturel, et c'est par les régimes démocratiques qu'ils sont le mieux favorisés et protégés. Ainsi, l'acte économique qu'est la privatisation peut être aussi un acte politique, incitation à la créativité et à la participation. La meilleure manière de cultiver chez chacun la volonté de participer au développement de son pays, ainsi que de mobiliser son énergie et son imagination, consiste à reconnaître et à respecter la dignité humaine et les droits de l'homme. Les moyens matériels du progrès peuvent s'acquérir, mais les ressources humaines – travailleurs compétents, dynamiques et inventifs – sont indispensables, tout comme l'enrichissement qu'apportent le dialogue et le libre-échange des idées. Une culture de la démocratie qu'imprègnent la communication, le dialogue et l'ouverture aux idées et aux activités du monde favorise ainsi une culture du développement.

23. La démocratie n'est pas une affirmation de l'individu aux dépens de la collectivité; c'est par la démocratie que les droits individuels et collectifs, les droits de la personne humaine et ceux des peuples, peuvent être conciliés. L'équilibre entre les droits individuels et collectifs peut être assuré de bien des manières dans le cadre d'une politique démocratique. Les pratiques démocratiques constituent le moyen le plus sûr de faire que cet équilibre soit conforme au génie d'un peuple, cette spécificité qui, dans chaque société, doit régler le fonctionnement de la démocratie.

24. Il est maintenant largement admis que la démocratie favorise une conduite judicieuse des affaires publiques, ce qui constitue sans doute le paramètre de développement le plus important que contrôle un État. En conférant la légitimité au gouvernement et en encourageant la population à prendre part aux décisions sur les questions qui la touchent vraiment, la démocratie contribue à l'efficacité des politiques et des stratégies de développement. Les institutions et pratiques démocratiques, en responsabilisant le pouvoir et en

conférant à son action la transparence nécessaire, tendent à contenir la criminalité et la corruption à l'échelle nationale et par-delà les frontières, et à encourager une plus grande attention aux préoccupations des populations. S'agissant du développement, elles tendent à favoriser la concordance des objectifs du pouvoir et des aspirations les plus profondes de la société, ainsi qu'à sensibiliser les pouvoirs publics aux coûts sociaux et environnementaux des politiques de développement.

25. À la longue, les régimes non démocratiques tendent, en revanche, à créer des conditions contraires au développement : hiérarchie militaire politisée; classe moyenne faible; population réduite au silence; restrictions à la liberté de mouvement; censure; restrictions à la pratique de la religion ou obligations religieuses imposées; corruption générale et souvent institutionnalisée. Faute d'institutions démocratiques aptes à canaliser les pressions populaires visant le développement et la réforme, l'agitation et l'instabilité s'installent. À la vérité, aucun État ne peut demeurer juste ou libre, et conserver ainsi les moyens de poursuivre une stratégie de développement fructueuse et durable, s'il interdit à ses citoyens de participer activement et utilement à la vie politique et au développement économique, social et culturel du pays. Voilà pourquoi la démocratie apparaît de plus en plus comme une nécessité pratique.

III. LES FONDEMENTS D'UNE ACTION

26. Face à ce consensus en train de se former, l'ONU est bien équipée pour aider les États Membres qui le lui demandent à progresser dans la voie de la démocratie.

27. Lorsque l'Organisation a été fondée en 1945, au moment où la seconde guerre mondiale prenait fin, il s'agissait avant tout de prévenir une nouvelle conflagration générale. On tentait pour la deuxième fois une expérience de démocratie internationale, qui s'inscrivait dans la continuité de la Société des Nations et la logique du Pacte qui, au sortir de la première guerre mondiale, avait posé les fondements de cette première organisation. Le Pacte visait à éviter les dangers d'un nationalisme exacerbé par le respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, à dépasser le dangereux pari de la confiance dans l'équilibre des forces par la mise en place d'un dispositif de sécurité commun, à inverser la course aux armements par le démantèlement des arsenaux et à remplacer les traités secrets par une diplomatie internationale conduite au grand jour. Le ciment qui devait sceller ces efforts serait la démocratie, sur le plan interne et sur le plan international. Elle préserverait la souveraineté et l'indépendance politique des nations – car les particuliers pourraient exercer leur droit fondamental de participer à la vie politique – et aussi des peuples – qui exerceraient leur droit tout aussi fondamental de disposer d'eux-mêmes. Elle inciterait les États à s'associer à des entités et initiatives internationales démocratiques et à faire partie des dispositifs collectifs de sécurité. Elle encouragerait aussi le respect de la primauté du droit au niveau national et dans les relations entre les États. C'est sur la même conception de la démocratie que repose la Charte des Nations Unies. Dans l'esprit de ses auteurs, il était indispensable que la démocratie règne pour éviter que certaines nations n'en attaquent d'autres et pour que l'État souverain soit le premier garant des droits fondamentaux, l'institution

responsable au premier chef des solutions à apporter aux problèmes nationaux et l'élément de base d'un système international de coopération pacifique.

28. La Charte ne parle pas expressément de "démocratie". Mais dès les premiers mots, "Nous, peuples des Nations Unies", les auteurs invoquent le principe primordial de la doctrine démocratique — l'autorité souveraine des États Membres, et par conséquent la légitimité de l'Organisation qu'ils constituent ensemble, procède de la volonté de leurs peuples. La Charte propose un idéal de démocratie à l'intérieur des États et entre ceux-ci, qui est à la fois une conséquence logique et une fin de cette "foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites" proclamée dans le Préambule². Cet attachement à la démocratie apparaît encore dans les buts que s'assignent les Nations Unies, s'engageant à respecter et à faire respecter l'égalité de droits des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes³, de même que les droits de l'homme et les libertés fondamentales pour tous sans discrimination⁴. La Charte déclare enfin que "l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres"⁵.

29. La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée générale en 1948⁶, développe cette adhésion de principe à la démocratie. C'est ainsi qu'elle établit que tout individu a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, d'accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays, de voter et d'être élu; que "la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics" et que "cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté de vote"⁷. Elle affirme par ailleurs l'égalité de tous devant la loi, la liberté d'opinion et d'expression et la liberté de réunion et d'association pacifiques.

30. La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, adoptée par l'Assemblée générale en 1960⁸, réaffirme avec force que "tous les peuples ont le droit de libre détermination; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel"⁹. Elle stipule que "des mesures immédiates" doivent être prises, "dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve, conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, sans aucune distinction de race, de croyance ou de couleur, afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes"¹⁰.

31. Ces trois instruments fondamentaux — Charte des Nations Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme et Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux — constituent ensemble une solide base de référence, établissant clairement le rôle et les responsabilités de l'ONU en matière de démocratisation.

32. Or, à peine l'ONU était-elle née que le monde est entré dans l'ère de la guerre froide, qui a tronqué les efforts entrepris pour aider les États Membres à se démocratiser. Cet affrontement idéologique opposait le camp des États qui

disaient avoir instauré chez eux la paix et la démocratie et soutenaient à l'étranger des aspirations à l'autodétermination et à la démocratisation – mais qui souvent usurpaient le titre de démocrates et se comportaient de manière parfaitement antidémocratique – et le camp des États qui essayaient de préserver la paix et la démocratie chez eux et de les promouvoir à l'étranger – mais qui souvent soutenaient des régimes autoritaires parce que ceux-ci combattaient le communisme et protégeaient la liberté de marché, ou qui encore usaient de moyens non démocratiques pour réaliser les objectifs de leur politique étrangère. De part et d'autre, on se comportait comme si on croyait que la guerre et l'absence de démocratie entre les nations étaient un moyen d'instaurer la paix et la démocratie sur le plan intérieur.

33. La guerre froide a ainsi interrompu le projet de démocratie internationale entamé par les auteurs de la Charte. Tout au long des dizaines d'années qu'a duré cet antagonisme, les grandes décisions concernant la paix et la sécurité internationales ont souvent été prises en dehors de l'ONU et appliquées sous le signe d'une bipolarité qui n'avait rien de démocratique. Le principe de l'autodétermination a été récupéré et manipulé, le droit international a été mis à mal, les authentiques espoirs de voir la démocratie s'instaurer à l'intérieur des États et entre eux se sont affaiblis rapidement.

34. Néanmoins, l'ONU n'a cessé pendant tout ce temps de s'employer à maintenir une structure internationale active, encourageant et facilitant la décolonisation, aidant les peuples nouvellement indépendants à s'insérer dans le concert des nations, favorisant le développement économique et social, mettant en place un dispositif de protection des droits de l'homme, préservant le droit international. Le principe de l'autodétermination a été réaffirmé non seulement dans la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, mais aussi dans les Pactes internationaux relatifs l'un aux droits civils et politiques et l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels¹¹, qui sont entrés en vigueur en 1976 et qui établissent que ces deux catégories de droits sont également importantes. Le premier de ces instruments rend obligatoire le respect du droit qu'a tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu – des élections honnêtes devant être périodiquement organisées – et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux charges publiques de son pays (art. 25). Il consacre de même les autres droits fondamentaux indispensables à la tenue d'authentiques élections et à l'existence d'un régime démocratique, tels que la liberté de l'information, la liberté d'expression, de réunion, d'association et de circulation et le droit de ne pas être soumis à l'intimidation.

35. Ainsi, même durant cette période d'antagonisme mondial qu'a été la guerre froide, les fondements du rôle que doit jouer l'ONU pour contribuer à la démocratisation ont été renforcés. Puis, les superpuissances cessant de s'affronter et la dynamique de la démocratisation s'accroissant, il est apparu de nouvelles possibilités de travailler aux objectifs qu'avaient fixés les auteurs de la Charte – et d'aider la démocratisation.

IV. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ONU

36. Les travaux de l'Assemblée générale reflètent bien la nouvelle faveur dont jouit la démocratie et ce que l'on attend de l'ONU dans ce domaine. En effet,

/...

depuis quelques années, l'Assemblée s'attache de plus en plus à renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes. Dans ses résolutions sur ce thème, qui est inscrit tous les ans à son ordre du jour depuis 1988, elle a une nouvelle fois défini la base sur laquelle repose l'action de l'ONU dans le domaine de la démocratisation, en réitérant les principes, objectifs et droits consacrés par la Charte des Nations Unies, la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans une série apparentée de résolutions relatives au respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des États en ce qui concerne les processus électoraux, elle a rappelé explicitement la résolution dans laquelle figure la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

37. L'Assemblée générale a aussi fait ressortir que la démocratie est non seulement un idéal, mais aussi un indispensable instrument de progrès. Dans sa résolution 43/157 du 8 décembre 1988, après avoir réaffirmé que la volonté du peuple, exprimée par des élections honnêtes tenues périodiquement, est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics, elle a déclaré que "comme le montre l'expérience pratique, le droit de chacun de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un facteur crucial de la jouissance effective par tous d'un grand nombre d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits politiques, économiques, sociaux et culturels".

38. Ces résolutions, ainsi que les rapports que diverses entités des Nations Unies et moi-même avons présentés à l'Assemblée sur sa demande sont la preuve que, répondant au courant de plus en plus fort en faveur de la démocratisation et aux demandes que les États adressent à l'ONU pour qu'elle les aide à organiser des élections, un processus de dialogue, d'évaluation, de réflexion et de réforme s'est engagé dans le domaine de l'assistance électorale. Il a puisé une inspiration et un regain de dynamisme dans les échanges de vues tenus lors de conférences internationales, notamment la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, organisée par l'ONU en juin 1993 à Vienne, et les deux Conférences internationales des démocraties nouvelles ou rétablies, dont la première (juin 1988, Manille) a réuni les représentants de 13 pays et la seconde (juillet 1994, Managua) ceux de 74 pays. Il s'est traduit par la désignation d'un Coordonnateur des demandes d'assistance électorale et par l'établissement d'une division chargée spécialement de cette assistance au sein du Département des affaires politiques du Secrétariat, par la création de divers fonds d'affectation spéciale et par la mise en place d'un réseau mondial d'information en la matière, dont la Division de l'assistance électorale assure la coordination et auquel participent des organisations intergouvernementales, non gouvernementales ou privées de plus en plus nombreuses; sur le plan opérationnel, on a affiné les modes d'opération et mis au point des stratégies nouvelles.

39. Parallèlement à cette évolution concernant les consultations populaires à proprement parler, les demandes d'assistance technique se sont radicalement réorientées, les États souhaitant maintenant qu'on les aide à consolider leurs institutions, d'où l'intérêt que les organismes des Nations Unies portent à la dimension sociale du développement et à la question de l'administration

publique. Les États demandent une assistance plus étendue, non seulement avant et pendant les élections, mais également après, "afin d'assurer la poursuite et la consolidation du processus de démocratisation"¹².

40. C'est pourquoi l'Assemblée générale, répondant à un vœu formulé dans le Plan d'action de Managua¹³, m'a demandé d'établir un rapport, qui a été publié le 7 août 1995, concernant l'"Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies"¹⁴. Ce rapport, comme le suivant daté du 18 octobre 1996¹⁵, expose les diverses formes que peut prendre l'assistance aux États, que ceux-ci veuillent créer une culture politique où la démocratisation puisse prendre racine, organiser et tenir des élections démocratiques ou mettre en place les institutions qui concourent à la démocratisation.

41. Je souligne dans ces rapports que, pour que la démocratisation puisse s'ancrer dans une société, il faut que celle-ci veuille s'engager dans ce processus. L'ONU aide les États à instaurer cette volonté en contribuant à créer une culture de la démocratie. Impartiale, dotée d'une légitimité universelle, vouée par la Charte des Nations Unies à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales de tous les individus, elle est mieux que quiconque à même d'apporter cette assistance.

42. Il y a bien des manières de contribuer à créer une culture de la démocratie. L'ONU y travaille souvent en même temps qu'elle aide à organiser et à mener à bien des élections, bien que ce ne soit pas et ne doive pas être uniquement dans ces circonstances. Au Cambodge en 1993, en El Salvador en 1994, elle a prêté son concours pour que la campagne électorale se déroule en toute régularité, sans actes d'intimidation, en menant pour cela une action diplomatique, en réalisant des programmes d'éducation civique et en faisant en sorte que tous aient également accès aux médias. Au Mozambique en 1994, elle a aidé à faire de la Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) un parti politique et a facilité le passage d'un régime de parti unique à un système de pluralisme politique. Dans beaucoup d'autres pays du monde, les programmes qu'elle a mis sur pied pour faciliter le retour des réfugiés et des personnes déplacées contribuent largement à reconstituer un corps social capable d'envisager sérieusement un engagement sur la voie de la démocratie.

43. L'expérience montre qu'une culture de la démocratie est indispensable à la tenue d'élections libres et honnêtes, dans lesquelles tous les éléments de la société – représentants des pouvoirs publics, chefs des formations politiques, parlementaires membres de l'appareil judiciaire, de la police et de l'armée, et simples citoyens – jouent le rôle qui leur est assigné. Elle est indispensable aussi pour que le verdict des urnes soit respecté et que tous les acteurs soient persuadés que la pratique de la démocratie ne doit pas se borner à une unique consultation populaire. Si, à un moment ou un autre, le pays en arrive à une impasse ou à une crise politique qui risquent d'enrayer le processus de démocratisation ou d'interrompre l'exercice de la démocratie, l'ONU doit être prête à servir de médiateur neutre et confidentiel pour l'aider à trouver une solution pacifique et satisfaisante, étant entendu qu'elle ne prête ses bons offices que sur demande des parties intéressées.

44. C'est ce même souci d'assurer la poursuite et la consolidation de la démocratisation qui a conduit l'ONU à affiner ses procédures d'assistance électorale et à mettre au point de nouvelles stratégies, encore que les élections ne doivent pas servir à décider de la poursuite de la démocratisation, mais uniquement à désigner un gouvernement légitime. L'aide de l'ONU vise à la fois à inspirer confiance dans le régime démocratique et à doter durablement le pays des moyens d'action nécessaires pour tenir périodiquement d'authentiques élections. L'Organisation cherche à aider les États à enclencher un processus électoral et à mettre en place les infrastructures nécessaires en utilisant les moyens techniques qui conviennent. Elle les aide aussi, lorsqu'elle le peut, à établir un réseau d'observation des élections, ce qui encourage les partis politiques et les organisations non gouvernementales à participer au processus électoral et, partant, permet de poursuivre la démocratisation et de conforter la volonté d'y oeuvrer.

45. Toutefois, il ne suffit pas de favoriser une culture de la démocratie et de tenir des élections démocratiques. Il est capital aussi de préparer, puis de renforcer et de revitaliser en permanence, les structures qui permettront à la démocratie de prendre forme. L'ONU participe à ce processus de manière très diverse, souvent dans le cadre des activités opérationnelles qu'elle consacre à la défense des droits de l'homme et au développement, en s'occupant aussi bien des institutions publiques que des structures de la société civile. J'ai souligné dans mes deux rapports qu'elle fait beaucoup plus qu'aider les États à mettre en place des institutions démocratiques ou à renforcer celles dont ils sont déjà dotés. Elle les aide à introduire davantage de transparence et de rigueur dans la gestion des affaires publiques, à se doter de moyens d'action et à réformer la fonction publique – en un mot à bien administrer la chose publique. Elle oeuvre pour que les institutions affirment la primauté du droit, aidant les États, avec d'autres organismes et programmes des Nations Unies, à réformer et renforcer leurs systèmes juridique et judiciaire, à établir des structures qui protègent les droits de l'homme, y compris des organismes à caractère humanitaire, à inculquer à la police et à l'armée le respect des droits fondamentaux et des normes du droit, à obtenir de la première qu'elle fasse appliquer la loi et à dépolitiser la seconde. Enfin, elle aide à mettre en place les structures nécessaires au développement social, par exemple en facilitant la création de syndicats indépendants ou en encourageant la pleine participation des femmes à la vie de la nation dans tous les domaines, politique, social, culturel et économique, ce qui est particulièrement important pour la démocratisation.

46. On peut concevoir l'assistance de l'ONU – sous ses diverses formes, qu'elle vise à créer une culture de la démocratie ou à renforcer les institutions sur lesquelles repose celle-ci – comme un élément essentiel de la consolidation de la paix. En effet, cette notion nouvelle de consolidation de la paix repose avant tout sur l'idée que, parmi les mesures prises pour prévenir les conflits ou pour les endiguer et y trouver une solution lorsqu'ils éclatent, il faut nécessairement essayer de remédier aux causes économiques, sociales, culturelles, humanitaires et politiques de ces situations conflictuelles et renforcer les assises du développement, si l'on veut assurer une paix véritablement durable.

47. La multiplicité des forces actives travaillant en ce sens pour favoriser la démocratisation a dans l'ensemble été un élément positif. Les nations qui demandent une assistance – dans des circonstances et conditions très diverses et avec des priorités très différentes – se voient offrir le choix entre de multiples orientations, moyens, approches et techniques. Toutefois, cette multiplicité des protagonistes et des actions comporte aussi un risque de confusion et de gaspillage, en particulier de doubles emplois. L'ONU peut, comme elle le fait pour le développement, aider à assurer l'organisation rationnelle et la cohésion des initiatives publiques et privées de démocratisation engagées dans le monde.

48. Par exemple, les groupes d'États qui se sont créés d'eux-mêmes à l'ONU pour soutenir l'Organisation, lorsqu'elle était chargée de maintenir ou de rétablir dans un pays la paix indispensable à la réconciliation nationale et à la consolidation des institutions démocratiques, ont contribué à assurer la cohésion des initiatives diplomatiques et à coordonner notamment les mesures d'encouragement à l'instauration d'une culture de la démocratie. C'est ce qu'ont fait les groupes des "Amis du Secrétaire général" pour El Salvador, pour le Guatemala et pour Haïti – où l'ONU et l'Organisation des États américains ont déployé ensemble une mission civile de protection des droits de l'homme.

49. Lorsqu'il s'agit d'opérations électorales, on risque beaucoup plus que le gaspillage et les doubles emplois si les apports d'assistance internationaux sont mal coordonnés : il peut arriver alors que les consultants donnent des conseils opposés, qu'un élément bénéficie d'un financement et d'une attention disproportionnés par rapport aux autres, que l'appréciation que les observateurs portent, avant, pendant ou après le scrutin, ne soit pas uniforme, tous inconvénients qui risquent d'avoir de graves conséquences pour l'ensemble de l'opération électorale.

50. La coordination entre les services de l'ONU qui s'occupent directement des opérations électorales est assurée par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, le Coordonnateur des demandes d'assistance. L'ONU s'emploie aussi à assurer la cohésion de tous les apports internationaux, notamment en maintenant le réseau mondial d'information pour l'assistance électorale, en établissant et en diffusant des directives et des manuels sur les modalités de cette assistance et en organisant des réunions d'étude ou de réflexion à l'intention de diverses entités publiques, intergouvernementales et non gouvernementales avec lesquelles elle est amenée à travailler. Elle sert aussi de cadre général de communication et de coordination sur le terrain. Elle cherche le plus possible à associer les organisations intergouvernementales régionales à son action. Cette coopération au niveau opérationnel a été profitable non seulement aux États intéressés, mais aussi aux organismes qui prêtent leur concours et aux pourvoyeurs de fonds, ce qui permet d'espérer une coopération encore plus poussée à l'avenir.

51. Mais la coordination internationale est nettement plus complexe et plus difficile lorsqu'il s'agit d'aider, non plus à organiser et à mener des opérations électorales, mais à consolider les institutions de la démocratie. C'est une phase où interviennent beaucoup plus de protagonistes. C'est aussi un domaine plus vaste et plus nouveau et pour lequel, à la différence de l'assistance aux opérations électorales, il n'existe pas encore de structure

bien établie. Il est indispensable de coordonner les interventions internationales pour éviter le gaspillage et les répétitions inutiles d'activités, et surtout pour éviter les situations où les consultants techniques donnent des conseils opposés, où les objectifs des programmes se contrarient, où tel ou tel élément bénéficie d'un financement excessif ou d'une attention disproportionnée par rapport aux autres, cette dernière dérive pouvant introduire un déséquilibre entre les moyens d'action du gouvernement et ceux des institutions. Il suffit d'un seul de ces facteurs pour compromettre l'oeuvre générale de démocratisation.

52. L'ONU est bien équipée pour faciliter la coordination de cette forme d'assistance internationale. Elle possède un réseau de commissions économiques et sociales régionales et de bureaux nationaux qui s'étend à l'ensemble du monde. Elle s'occupe à la fois des questions politiques et de sécurité, des questions économiques, sociales et humanitaires et des droits de l'homme, c'est-à-dire qu'elle est amenée à aborder pratiquement tous les aspects sur lesquels porte le processus de démocratisation et qu'elle peut aider à intégrer ces questions dans une action générale associant le maintien de la paix, les secours, l'assistance aux réfugiés et l'aide à la reconstruction et au développement. Enfin, elle regroupe en son sein même bon nombre des protagonistes internationaux qui travaillent à la consolidation des institutions de la démocratie.

53. Pour pouvoir mieux assurer la cohésion entre les diverses actions visant à consolider les institutions démocratiques, l'ONU s'applique à renforcer la coordination au sein de ses propres structures et dans l'ensemble du réseau des Nations Unies. Le Comité administratif de coordination que préside le Secrétaire général et qui rassemble les chefs de secrétariat de tous les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, contribue à une bonne répartition des tâches entre les diverses entités, qu'il encourage à oeuvrer ensemble à la réalisation des objectifs communs. Un rôle important à cet égard revient au réseau des coordonnateurs résidents, qui a été conçu pour que toutes les actions lancées au niveau national dans les domaines économique et social soient véritablement coordonnées. Dans le domaine du maintien de la paix, la coordination est assurée par le Représentant spécial du Secrétaire général responsable de la mission. Cet effort de coordination interne encourage les éléments extérieurs, gouvernementaux ou non, à s'associer à l'action des Nations Unies et leur permet de le faire plus facilement. Ainsi se développe un réseau qui facilite les échanges d'informations, les décisions sur les orientations générales et la coopération dans les programmes d'appui à la démocratisation. À cet égard, les missions constituées pour évaluer les besoins après des élections et recommander des programmes propres à consolider la démocratie peuvent apporter d'utiles éléments lorsque les protagonistes internationaux doivent déterminer leurs approches et leurs initiatives communes. La Division de l'assistance électorale met sur pied des missions de cette nature, comme l'a demandé l'Assemblée générale dans sa résolution 48/131 du 20 décembre 1993.

54. L'ONU considère que la communication et la coordination entre les protagonistes internationaux qui aident à la démocratisation doivent aller de pair avec la promotion d'un environnement international propice à cette assistance. Les conférences mondiales se sont révélées utiles à cet égard.

55. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Rio de Janeiro, juin 1992) a marqué le début d'une série de réunions internationales qui ont rassemblé, non seulement tous les pays, mais également des organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la société civile, pour qu'ils se penchent sur les problèmes économiques et sociaux et les liens complexes qui les rattachent et considèrent leurs incidences sur l'individu et la collectivité. La Conférence de Rio était axée sur les moyens d'assurer un développement durable et la nécessité d'établir entre tous les pays, développés ou en développement, et entre l'État et la société civile à tous les niveaux, de nouvelles relations de coopération placées sous le signe de l'équité. La Conférence sur les droits de l'homme (Vienne, juin 1993) a considéré en particulier les corrélations entre le respect de ces droits et la démocratie et le développement. La Conférence sur la population et le développement (Le Caire, septembre 1994) s'est penchée sur les rapports entre l'évolution démographique et les politiques de développement. Le Sommet sur le développement social (Copenhague, mars 1995) a étudié les questions de la pauvreté, du chômage et de la désintégration sociale, considérant qu'il s'agit de problèmes à l'échelle de la planète qui appellent une attention de la communauté internationale dans son ensemble. La Conférence sur les femmes (Beijing, septembre 1995) a jugé qu'il ne pouvait y avoir d'égalité, de développement et de paix que si la condition féminine s'améliore. Enfin, la Conférence sur le commerce et le développement (Midrand, Afrique du Sud, mai 1996) a considéré ces questions dans le contexte de la mondialisation et de la libéralisation des échanges. Enfin, la Conférence sur les établissements humains (Istanbul, juin 1996) s'est penchée sur les problèmes de l'expansion urbaine.

56. Cette série de conférences prouve que l'esprit de démocratie commence à faire l'unanimité dans le monde et qu'il est possible de s'entendre sur tout un éventail de questions directement ou indirectement liées à la démocratisation. Cela se traduit par l'établissement de règles, d'accords et d'engagements internationaux, que les États Membres intègrent dans leurs priorités nationales et que l'ONU et d'autres organismes s'emploient à concrétiser dans leurs activités.

57. Par ces conférences internationales, mais aussi par des travaux comme ceux que l'Assemblée générale a consacrés à la reprise de sa cinquantième session (15-19 avril 1996) à l'administration publique et au développement, l'ONU essaie de créer des conditions internationales favorables aux États cherchant à instaurer la démocratie – et en fait profitables à toutes les démocraties déjà établies, anciennes et plus récentes – qui incitent à consolider le processus démocratique et contribuent à empêcher que la pratique de la démocratie ne s'use, ne régresse ou ne soit abandonnée.

58. Mais pour cela, il faut élargir l'action consacrée à la démocratisation. Si l'on veut bien comprendre le phénomène nouveau qu'est la démocratisation interne et la faire véritablement progresser, il faut situer ce processus dans le contexte international.

59. Cela signifie qu'il faut, tout comme en 1945, prendre conscience du rapport étroit qui existe entre la démocratie et le fonctionnement du système international. La logique de la Charte apparaît au grand jour à notre époque,

alors que l'action prodémocratique de l'ONU contribue à prévenir les agressions entre pays et favorise l'édification et le maintien de nations indépendantes et viables de façon que l'État soit le premier garant des droits fondamentaux, l'institution responsable au premier chef des solutions à apporter aux problèmes nationaux et l'élément de base d'un système international de coopération pacifique.

60. Ce rapport entre la démocratie et le fonctionnement du système international a évolué depuis 1945. Les réalités de la mondialisation et du nouveau contexte planétaire imposent aujourd'hui une démocratisation internationale, afin que la démocratisation interne puisse prendre racine, que les problèmes universels qu'entraîne la mondialisation soient mieux résolus et qu'un nouveau système international, stable et équitable, puisse remplacer le système bipolaire qui existait il n'y a pas si longtemps encore.

V. LA DÉMOCRATISATION À L'ÉCHELON INTERNATIONAL

61. À l'échelon international, la démocratisation doit s'opérer sur trois fronts interdépendants. Le système des Nations Unies a, lui-même, beaucoup à faire pour réaliser pleinement le potentiel démocratique que recèlent ses composantes actuelles ou les transformer s'il le faut. La présence de nouveaux acteurs sur la scène internationale est maintenant un fait établi; s'entendre sur le rôle qu'ils devraient jouer officiellement dans le système en place, jusqu'ici pour l'essentiel domaine réservé des États, telle est la deuxième tâche qui nous attend. La troisième consistera à instaurer une culture internationale de la démocratie. Il faudra pour ce faire qu'existent non seulement une société des États foncièrement attachée aux principes et pratiques démocratiques, mais aussi une société civile internationale élargie, qui soit associée de façon plus étroite au fonctionnement des institutions démocratiques tant nationales qu'interétatiques ou supra-étatiques, privées ou quasi privées, qui soit entièrement acquise aux pratiques et procédures démocratiques et au pluralisme politique, et dans laquelle aient cours les traditions d'ouverture, d'équité et de tolérance associées depuis l'antiquité à la démocratie.

62. Les modalités de la démocratisation diffèrent évidemment de façon sensible, selon que l'optique est nationale ou internationale. Sur le plan international oeuvrent des organisations et institutions, se prennent des décisions et s'élabore progressivement un droit *sui generis*, mais ne se trouvent pas de structures équivalentes à celles d'un gouvernement national. La société internationale se compose à la fois d'États et de particuliers. Il reste que la notion de démocratisation, entendue comme processus propre à créer une société plus ouverte, plus participative et moins autoritaire, vaut sur le plan national comme sur le plan international.

63. Il existe de même des différences appréciables entre la notion de démocratie nationale et celle de démocratie internationale. Cela étant, l'importance pratique de la démocratie à l'intérieur des États est de plus en plus largement reconnue, ce qui a contribué à faire admettre l'importance pratique de la démocratie entre les États et a suscité une demande accrue de démocratisation sur le plan international.

64. La participation des individus à la vie politique fait que les gouvernements sont davantage comptables à leurs administrés et plus sensibles à leurs besoins, ce qui tend à assurer leur stabilité et, partant, la paix. Bien des conflits internes sont nés du sentiment, fondé ou non, que l'État ne représentait pas tous les groupes de la société ou qu'il cherchait à imposer une idéologie exclusive. La démocratie est le moyen de concilier les intérêts sociaux divergents de la collectivité. Pour la communauté internationale, elle est le moyen de promouvoir la participation de tous et de régler les différends par le dialogue plutôt que par les armes. La démocratisation internationale peut donc favoriser l'instauration de relations pacifiques entre les États.

65. Concerté, le développement économique et social répond mieux aux attentes et s'enracine plus profondément. Établir des institutions démocratiques au niveau de l'État permet de mieux faire en sorte que les priorités des différents groupes sociaux soient prises en compte dans la formulation des stratégies de développement. Pour le système économique international, la démocratie peut signifier que les rapports entre pays développés et pays en développement ne sont plus d'assistance, mais de coopération, qu'au lieu de recourir toujours à l'expédient des secours d'urgence, on cherche à concilier les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement à la faveur de conférences et d'autres consultations intergouvernementales des Nations Unies tenues avec la participation aussi d'acteurs autres que les États. Par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, la démocratisation peut ainsi aider à garantir que les pays les plus pauvres pourront de mieux en mieux se faire entendre sur la scène internationale. Elle peut de même avoir pour effet d'empêcher que le système international ne tende à laisser une grande partie du monde surmonter ses propres difficultés et de le pousser à contribuer véritablement à l'intégration et à la participation de tous.

66. Si la démocratisation est le moyen le plus sûr de légitimer et d'améliorer la conduite des affaires publiques sur le plan national, c'est aussi le moyen le plus sûr de légitimer et d'améliorer l'organisation de la communauté internationale – de la rendre plus ouverte et mieux adaptée grâce à une participation accrue, plus performante grâce à un partage équitable des charges, et plus efficace par le jeu de l'avantage comparatif des uns et des autres et des incitations à la créativité. De plus, tout comme la démocratisation à l'intérieur des États, la démocratisation internationale est fondée sur la dignité et la valeur de la personne humaine et l'égalité de tous les individus et de tous les peuples et vise à promouvoir ces principes.

67. Les mutations dont nous sommes tous témoins depuis quelques années ont renforcé ce lien fondamental entre les processus nationaux et internationaux de démocratisation. Il fut un temps où les décisions touchant des questions d'intérêt mondial ne pouvaient avoir d'effet que limité sur les affaires intérieures des États et sur la vie quotidienne du citoyen. Les très lourdes conséquences qu'elles ont de nos jours sur le plan national estompent les distinctions entre politique internationale et politique interne. Ainsi, des décisions prises sans égards pour la représentativité sur des sujets d'intérêt mondial peuvent compromettre la démocratisation à l'intérieur d'un État et l'attachement de sa population à la démocratie. La démocratisation risque donc de ne pas s'implanter à l'intérieur des États si elle ne s'établit pas aussi sur le plan international.

68. Les problèmes qui ne peuvent être réglés que sur le plan mondial iront se multipliant, tendance que suivra la prise de décisions. Déjà, les États de toutes les régions doivent compter de plus en plus avec des forces qui échappent au contrôle d'un seul ou même d'un groupe d'entre eux. Certaines de ces forces sont irrésistibles, par exemple la mondialisation de l'économie et des communications. Bien qu'essentiellement bénéfiques, elles ont sur les populations des effets très inégaux, parfois semblent ne relever d'aucun contrôle et ont ouvert la voie à des activités criminelles transnationales de toutes sortes, du trafic d'armes au blanchiment des bénéfices tirés de la drogue. Les pressions exercées sur l'environnement sont irrésistibles elles aussi, et suscitent des problèmes d'ordre mondial. Les États peuvent se ressentir également des décisions que d'autres prennent en matière de finances ou d'environnement ou de celles d'autorités locales ou d'entités privées. Ce ne sont pas les forces elles-mêmes qui sont nouvelles, mais leur intensité et leur incidence sur le fonctionnement de l'État.

69. L'effet de ces forces mondiales peut se conjuguer à celui de forces s'exerçant de l'intérieur des États. L'accès de plus en plus large aux médias, en particulier à la radio, à la télévision et au cinéma, a pour conséquence que les problèmes et les potentialités sont mieux connus, ce qui amène les populations, un peu partout dans le monde, à exiger d'être informées et représentées et de participer davantage – de peser plus lourds, en un mot, dans les décisions qui déterminent leur avenir et les touchent au quotidien. Les forces s'exerçant sur le plan mondial peuvent également être source d'insécurité individuelle, de détresse sociale et de dangereuses fractures, favorisant ainsi le fanatisme, l'ethnocentrisme et l'isolationnisme.

70. Il s'ensuit que les conditions nécessaires à la conduite judicieuse des affaires publiques débordent les frontières de l'État, alors même que des pressions nouvelles s'exercent de l'intérieur. La démocratie déperira sur le plan national si la démocratisation ne progresse pas sur le plan international. En effet, si un État se soucie aujourd'hui de créer un environnement porteur pour ses citoyens, il doit étendre son influence aux facteurs échappant à son contrôle unilatéral qui contribuent à déterminer les conditions de vie dans le pays. Or, une telle extension de souveraineté ne sera possible et légitime que dans la mesure où elle reposera sur les mécanismes de la responsabilité démocratique. Pour tous les États, la démocratisation sur le plan international est devenue un processus indispensable s'agissant de régler les problèmes sur le plan mondial en rendant compte à tous, d'une façon qui soit acceptable à tous et avec la participation de tous. La prédominance d'un pays ou d'un groupe de pays doit progressivement céder la place à un système international démocratique auquel puissent participer tous les pays, de même que les nouveaux acteurs, autres que les États, qu'intéressent les affaires internationales.

71. Il est clair que la situation évolue d'ores et déjà en ce sens. Pressés par leur population de s'attaquer à des questions d'économie, de sécurité et d'environnement qui ne peuvent être réglées efficacement sur un plan purement national, les États se sont de plus en plus souvent trouvés dans l'obligation de chercher des solutions dans le cadre d'arrangements de coopération ou d'organisations intergouvernementales, régionales et internationales. Ces organisations prolifèrent et le champ de leurs activités ne cesse de s'élargir, ce qui favorise la propagation des principes démocratiques et la participation

démocratique au niveau international. Parallèlement, de nouveaux moyens d'expression et d'action politiques s'offrent aux particuliers en dehors des structures gouvernementales, mais non du monde des affaires publiques considéré naguère encore comme le fief quasi exclusif du gouvernement; la multiplication des organisations non gouvernementales du niveau local au niveau mondial et le développement de l'action menée par l'intermédiaire d'associations politiques internationales font l'une et l'autre ressortir les lacunes des structures gouvernementales actuelles face à l'évolution du monde. Il résulte de cet état de choses que la mondialisation crée des filières de décision et des chaînes d'associations politiques reliant les différents niveaux de représentation politique. En d'autres termes, des réseaux de facto s'étendant des particuliers aux organisations internationales s'établissent en vue de l'étude des problèmes qui se posent et des perspectives qui s'offrent à l'échelle mondiale. Ainsi, les forces à l'oeuvre dans le monde d'aujourd'hui exigent, tout en la permettant, une démocratisation sans précédent des processus internationaux d'élaboration des politiques et de prise de décisions.

72. L'Organisation des Nations Unies a pris conscience de ce processus de démocratisation et, y voyant une priorité de l'activité mondiale, l'a soutenu sur le plan international. Avant de s'interroger sur la façon dont l'ONU et d'autres acteurs pourraient procéder, il importe en tout état de cause de préciser la nature du "système" politique qui doit être démocratisé.

73. Le "système" dans lequel s'inscrivent les relations mondiales est, par essence, "international". Toutefois, comme on l'a déjà fait observer, les États qui le composent ont de plus en plus souvent à opérer en fonction de forces mondiales aussi bien que de forces internes. S'ajoute à cela le fait que les "relations internationales" – non pas les relations entre les nations, mais les relations entre États souverains – sont déterminées, dans une mesure toujours croissante, non seulement par les actions des États eux-mêmes, mais aussi par l'intervention d'autres acteurs, de plus en plus divers, présents sur la scène "internationale" : particuliers, associations civiques, organisations non gouvernementales, autorités locales, entreprises multinationales privées, universitaires et chercheurs, représentants des médias, parlementaires et organisations intergouvernementales d'envergure régionale ou internationale.

74. Ces changements sont dus pour une large part à la succession rapide des événements historiques qui se sont produits ces dernières années. La chute du mur de Berlin et la fin de la guerre froide et de l'antagonisme Est-Ouest ont levé le voile idéologique qui dissimulait la réalité complexe des relations internationales et ont précipité l'effondrement du système bipolaire. Bien que l'on parle couramment du "système international", il n'est pas encore apparu de système nouveau, doté d'une structure nouvelle pour la stabilité et la coopération internationales. Le moyen le plus légitime, le plus efficace et le mieux adapté de mettre en place un tel système, en tenant compte non seulement de considérations géopolitiques, mais aussi de la réalité économique et des aspirations sociales et culturelles, consiste à démocratiser les structures et les mécanismes existants.

États Membres

75. Cette entreprise appelle avant tout un changement radical de la part des États Membres eux-mêmes. Malgré toutes les pressions qui s'exercent de nos jours sur les États, la notion de souveraineté demeure essentielle pour égaliser le pouvoir et rendre possible l'organisation de la vie internationale; les États restent les principaux acteurs et continueront de constituer l'ossature du système international. Or, ils ne sont aujourd'hui qu'un petit nombre à jouer pleinement leur rôle sur la scène internationale. Certains États, modestes par la superficie ou la population, exercent une influence qui excède de très loin leur puissance effective. D'autres, très puissants, s'abstiennent par contre de peser de tout leur poids dans la vie internationale. S'il est vrai que des contraintes d'ordre constitutionnel et de politique intérieure jouent ici, le premier et le plus grand des pas en avant à faire dans le sens de la démocratisation de la vie internationale doit consister en ce que tous les États Membres de l'ONU viennent à s'intéresser davantage aux affaires internationales et à y prendre une part plus active dans l'exercice de leur souveraineté.

76. Parallèlement, tous les États doivent s'engager non seulement à se prêter au dialogue et au débat, mais aussi à décourager l'isolationnisme, à rejeter l'unilatéralisme, à se rendre aux décisions arrêtées par la voie démocratique, à s'abstenir de tout usage illégitime de la force, à s'élever contre l'agression, à assurer et à respecter la primauté du droit dans les relations internationales et, d'une manière générale, à agir dans un esprit de solidarité, de coopération et de concertation. La démocratisation des relations internationales ne deviendra réalité que si la majorité des États Membres sont animés de la volonté politique de porter à la chose internationale le même intérêt qu'aux affaires nationales.

Les nouveaux acteurs

77. Il faudrait ensuite faire une place, dans les structures et mécanismes internationaux existants, aux nouveaux acteurs non étatiques – ils sont légion –, qui exercent indéniablement une influence grandissante dans la vie mondiale à laquelle ils participent à des degrés divers, avec le plus d'efficacité, en tout état de cause, dans le cadre d'organisations et d'associations. Ces protagonistes, qui, pour la plupart, appartiennent au Nord, comptent parmi eux les principaux artisans de la mondialisation : les entités transnationales du monde des affaires et de la finance qui peuvent coopérer étroitement avec les gouvernements des pays où elles sont établies. Le degré et la nature de la perte de souveraineté découlant de la mondialisation diffèrent par conséquent suivant que l'État concerné est au Nord ou au Sud. Accroître la participation des nouveaux acteurs aux activités des institutions internationales ne doit pas avoir pour effet de creuser le fossé existant entre le Nord et le Sud. De même que la démocratisation à l'intérieur d'un État commande que le nécessaire soit fait pour donner aux citoyens les moyens de prendre part à la vie politique de leur propre pays, de même la démocratisation de la vie internationale exige que tous les États – développés ou en développement, du Nord ou du Sud, riches ou pauvres – se voient offrir la possibilité de participer au système politique international auquel ils appartiennent tous.

78. L'Organisation des Nations Unies est par essence et vocation une organisation d'États souverains. Elle n'en offre pas moins à ses États Membres

un mécanisme irremplaçable de coopération avec les acteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux qui lui sont extérieurs. La création, en 1945, d'une organisation intergouvernementale internationale appelée à coopérer non seulement avec des organisations apparentées, telles que les institutions spécialisées, que l'Article 57 de la Charte relie formellement au système des Nations Unies, mais aussi avec des organisations régionales et non gouvernementales, n'était pas une mince réalisation. De fait, le Chapitre VIII de la Charte est entièrement consacré à la coopération entre l'ONU et les organismes et accords régionaux aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Article 71 de la Charte habilite le Conseil économique et social à prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence.

79. S'autorisant de ces dispositions, dans le cadre général institué par la Charte, l'Organisation s'est très activement employée à élargir le dialogue et la coopération concrète avec les nouveaux acteurs à mesure que ceux-ci voyaient s'étendre leur influence et grandir leur place dans la vie internationale. Il reste que le débat sur la réforme de l'Organisation n'a pas véritablement posé la question de leur intégration, ce qu'il importera au plus haut point de faire à l'avenir. Nous nous intéresserons donc ci-après à plusieurs de ces nouveaux acteurs et aux traits distinctifs qui font un impératif de leur intégration, nous apprécierons l'étendue de leur participation actuelle aux activités des Nations Unies et nous avancerons des propositions visant à susciter une réflexion sur la question de leur intégration formelle au système des Nations Unies. Les propositions en question portent sur une série de mesures axées sur une intégration plus poussée que pourraient prendre le Secrétariat de l'ONU, les États Membres agissant individuellement ou dans le cadre de l'appareil intergouvernemental des Nations Unies, l'acteur concerné ou, très souvent, tels ou tels des protagonistes oeuvrant de concert. Quant au fond, ces mesures s'articulent pour l'essentiel autour de trois grands axes, l'intégration étant considérée comme un moyen de permettre aux nouveaux acteurs de se faire entendre à l'Organisation des Nations Unies et de contribuer ainsi à la solution des problèmes qui s'y posent, de se prononcer sur les questions qui y sont examinées, sans se limiter à celles qui les intéressent directement, et d'appeler l'attention de la communauté internationale sur les perspectives, les difficultés et les besoins des secteurs qu'ils représentent.

Organisations régionales

80. Le regain d'activité auquel les organisations régionales ont dû faire face depuis une dizaine d'années, et surtout depuis la fin de la guerre froide, a amené la communauté des États à susciter un régionalisme nouveau, qui, loin d'être la résurgence des "sphères d'influence", se veut le complément salutaire de l'internationalisme. En outre, à un moment où l'ONU, qui a de moins en moins les moyens d'une action internationale, doit répondre à des sollicitations de plus en plus nombreuses, l'aptitude des groupes régionaux à lui apporter leur concours politique, diplomatique, financier, matériel et militaire prend une importance plus grande que jamais, en particulier dans le domaine de l'aide et de la coopération internationales au développement, où les donateurs sont gagnés par la lassitude et l'indifférence. S'agissant d'imposition de la paix, domaine où elle est maintenant à court de moyens, l'Organisation peut trouver dans les

groupes régionaux des partenaires dont l'apport paraît devoir se faire de plus en plus irremplaçable.

81. Nombre d'organisations intergouvernementales régionales participent en qualité d'observateurs permanents aux travaux de l'Assemblée générale. Dans le domaine du développement, les groupes régionaux coopèrent avec l'ONU par l'intermédiaire des commissions économiques et sociales régionales créées dans les premières années de l'Organisation. Dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales en revanche, ce n'est qu'à la faveur des mutations profondes de l'après-guerre froide que celle-ci a pu expérimenter de nouvelles formes de coopération avec les groupes régionaux et, dans certains cas, déléguer quelque responsabilité aux États et aux organisations de telle ou telle région. La latitude que lui donne le Chapitre VIII de la Charte lui a permis de mettre au point diverses modalités de coopération avec les entités régionales : consultations, appui diplomatique, appui opérationnel, déploiement mixte et opérations conjointes. En août 1994 et de nouveau en février 1996, j'ai convoqué au Siège une réunion de haut niveau avec les organisations régionales qui coopèrent avec l'ONU au maintien de la paix et de la sécurité afin d'examiner les orientations de cette coopération ainsi que les moyens de l'améliorer et de l'élargir.

82. L'intégration des organisations régionales au système des Nations Unies est l'une des pierres angulaires de la démocratisation de la vie internationale. Pour aller de l'avant dans cette entreprise, il faudrait envisager d'organiser tous les ans ou tous les deux ans au Siège de l'ONU des réunions entre le Secrétariat et les organisations régionales qui coopèrent avec elle au maintien de la paix et de la sécurité. Le rôle central que les organisations régionales jouent dans la démocratisation du développement devrait être renforcé en permettant aux collectivités locales de se faire entendre à l'échelon régional et en réduisant les obstacles d'ordre bureaucratique aux apports d'assistance; les commissions économiques et sociales régionales de l'ONU sont bien placées pour agir en ce sens. Il faudrait renforcer le régionalisme à l'échelon international en concluant, sous le parrainage de l'ONU, des accords de coopération interrégionaux dans tous les domaines d'activité.

Organisations non gouvernementales

83. Depuis quelques dizaines d'années, les organisations non gouvernementales (ONG) se sont multipliées à un rythme prodigieux – le nombre des seules organisations non gouvernementales internationales étant passé de 1 300 environ en 1960 à plus de 36 000 en 1995 –, et leur champ d'action s'est considérablement élargi. Les milliers d'ONG actuelles, dont le domaine d'intérêt s'étend des collectivités locales à la planète tout entière, constituent une vaste mosaïque de par leur dimension, leur statut, la nature de leur activité, leurs méthodes, leurs moyens et leurs objectifs. Institutions privées autonomes, elles ont néanmoins toutes pour vocation de servir l'intérêt général en dehors de l'appareil d'État. Elles jouent un rôle de plus en plus important dans les affaires mondiales en exprimant les préoccupations et les besoins des collectivités les plus modestes devant la communauté internationale et en établissant des liens entre les groupements de citoyens du monde entier, auxquels elles offrent les moyens de participer directement à la vie internationale. Les organisations non gouvernementales peuvent apporter aux

organisations internationales non seulement un surcroît de légitimité mais aussi un vaste capital d'expériences du terrain et de compétences dans les domaines les plus divers ainsi qu'une capacité fort utile de collecte et de diffusion de l'information. Elles s'avèrent extrêmement puissantes dans la lutte contre l'isolationnisme et l'indifférence, que ce soit au niveau des gouvernements ou à celui des citoyens, aussi bien que dans la mobilisation de l'opinion, et en particulier de concours financiers et d'aide publique.

84. Deux cents organisations non gouvernementales environ étaient représentées à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale tenue en 1945 à San Francisco, où a été adoptée et signée la Charte des Nations Unies. Le partenariat ONU-ONG qui s'est considérablement amplifié depuis lors, constitue aujourd'hui un réseau mondial dont font partie quelque 1 600 organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social en vertu de l'Article 71 de la Charte, 1 500 ONG associées au Département de l'information et les nombreuses autres organisations non gouvernementales affiliées aux bureaux et organismes des Nations Unies de par le monde. Pour ce qui est de l'élaboration de textes et de la définition de politiques, c'est dans le cadre des organes de suivi des traités et instruments relatifs aux droits de l'homme, dans la création desquels elles sont pour beaucoup, que la participation des ONG aux travaux de l'ONU est la plus poussée. Encore qu'elle y soit jusqu'à présent moins étendue, cette forme de participation prend de plus en plus d'ampleur dans le domaine économique et social. Le rôle déterminant qu'elles avaient joué lors du Sommet planète Terre (Rio de Janeiro, juin 1992) ayant été reconnu, l'Action 21¹⁶, le Programme d'action adopté à cette occasion, prévoit la participation des ONG aux travaux de la Commission du développement durable, organe mis en place afin d'assurer le suivi du Sommet. L'Action 21 encourage le système des Nations Unies dans son ensemble et toutes les organisations intergouvernementales à examiner les moyens de renforcer la participation des ONG à la conception des politiques, ainsi qu'à l'adoption, à l'exécution et à l'évaluation des décisions, et à faire connaître les résultats obtenus à ce sujet. La dynamique ainsi créée par la Conférence de Rio a été entretenue à l'occasion de conférences ultérieures, se traduisant notamment par l'adoption, en juillet 1996 d'une nouvelle résolution du Conseil économique et social sur le statut consultatif des ONG auprès de l'ONU¹⁷. Bien que les situations d'urgence humanitaire constituent le domaine dans lequel elle est la plus poussée sur le plan opérationnel, la participation des ONG occupe également une place non négligeable dans le domaine du développement, où elle est facilitée par le Service de liaison avec les organisations non gouvernementales de l'ONU à Genève et par divers comités et organes consultatifs des ONG créés par les départements du Secrétariat et les organismes des Nations Unies.

85. Afin que l'apport des ONG sur le plan de la démocratisation puisse s'amplifier davantage encore, les États Membres devraient avoir pour pratique habituelle de leur faire une place, de même qu'aux autres représentants de la société civile (y compris ceux dont il est question ci-après), dans leurs délégations. Le Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies a suggéré que l'on envisage de créer un "forum de la société civile". En outre, la Conférence des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social devrait être habilitée à formuler des

recommandations plus concrètes et précises à l'intention du Conseil et à aider à faire en sorte que ces organisations soient représentatives et que leur utilité soit reconnue.

86. Chacun des acteurs dont il est question ci-après est déjà représenté d'une certaine manière par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Dès lors, unis au Conseil économique et social par des liens plus directs, ils devraient voir leur participation s'élargir sur tous les fronts.

Parlementaires

87. En tant que représentants immédiats de leurs mandants, les parlementaires sont pour les organisations internationales un relais essentiel avec l'opinion publique internationale. En l'absence d'un tel relais, il est devenu extrêmement difficile de faire comprendre et soutenir les initiatives internationales, surtout ces dernières années, l'action menée étant devenue plus complexe et l'environnement international plus précaire. En donnant expression aux vues et aux préoccupations de leurs mandants dans l'arène internationale, les parlementaires peuvent en tout état de cause contribuer directement à accroître la légitimité des organisations internationales, leur aptitude à répondre aux sollicitations et leur efficacité. Charnière entre les citoyens et la communauté des États et, par définition, voués au dialogue, au débat et à la concertation, les parlementaires sont un agent puissant de la démocratisation à l'échelon international.

88. Les parlementaires participent aux travaux de l'ONU de diverses manières. Agissant individuellement ou de concert, ils aident l'Organisation à promouvoir la démocratisation sur le terrain. À l'ONU, ils mènent des consultations officieuses avec le Secrétariat, se joignent aux délégations d'États Membres, aident à préparer des conférences internationales et stimulent le dialogue international en organisant de temps à autre leurs propres conférences à l'ONU par l'intermédiaire de l'Union interparlementaire, organisation mondiale dotée de longue date du statut consultatif auprès du Conseil économique et social. En réponse à la résolution 50/15 de l'Assemblée générale en date du 15 novembre 1995, j'ai conclu en juillet 1996 un accord de coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union interparlementaire¹⁸ de nature à renforcer cette coopération et à l'inscrire "dans un cadre nouveau et adéquat". En ma qualité de Secrétaire général, je continue par ailleurs de m'entretenir, sur leur demande, avec les parlementaires et les membres des législatures nationales à l'occasion des visites officielles que je rends aux États Membres, comme le font aussi mes envoyés et représentants spéciaux et d'autres représentants des organismes des Nations Unies.

89. Afin de consolider l'apport des parlementaires à la démocratisation de la vie internationale et de mieux en tirer parti, les États Membres devraient envisager d'encourager et de favoriser la participation des parlementaires à l'action que l'ONU mène sur le plan international, à l'appui de la démocratisation au sein des États, de créer un comité ou une commission permanent(e) des Nations Unies au parlement et d'inviter instamment l'Union interparlementaire à se réunir tous les trois ans dans une ville siège de l'ONU

afin de stimuler le débat international sur l'Organisation et les questions dont celle-ci et ses États Membres sont saisis.

Autorités locales

90. S'il est indéniable que les grands problèmes de notre temps revêtent un caractère planétaire, c'est au niveau local que leurs effets se font le plus directement sentir; les autorités locales – maires et responsables municipaux entre autres – en sont donc venues à s'intéresser beaucoup plus activement aux questions de portée mondiale allant, dans certains cas, jusqu'à s'organiser au-delà des frontières nationales pour faire face aux questions qui les intéressent tous. En concourant à les faire cadrer avec les réalités et appuyer par la population locales, la participation communautaire confère aux décisions de portée mondiale un surcroît de légitimité et d'efficacité. De fait, une gestion vigoureuse et efficace des affaires locales est essentielle, non seulement pour la solution des problèmes mondiaux, mais aussi pour la paix et la sécurité internationales au sens le plus large, par ce qu'elle apporte quant à la santé publique et aux établissements humains durables. L'urbanisation gagnant partout dans le monde, les établissements humains tendront inévitablement à se faire de plus en plus urbains. Déjà, la ville est le lieu où les problèmes du globe – exodes massifs, surpopulation, catastrophes naturelles, pollution de l'air et de l'eau, dégradation des terres, droits des femmes et de l'enfant, droits des minorités, chômage, pauvreté et démobilité sociale, entre autres – se cristallisent et se révèlent le plus crûment dans leurs interdépendances. Sans doute est-ce néanmoins la ville, lieu idéal pour entretenir le dialogue et la diversité, susciter le sens de la solidarité et le civisme tout en ouvrant des perspectives sur le monde, qui permettrait le mieux d'asseoir sur des bases solides la solution de ces problèmes pour tous les établissements humains. Les maires et responsables municipaux sont donc devenus des agents irremplaçables de l'intégration sociale urbaine et interurbaine et, partant, nationale et internationale.

91. Depuis le Sommet planète Terre, où l'on a vu en elles l'un des "principaux groupes" sociaux responsables du développement durable, les autorités locales ont considérablement intensifié leur participation aux initiatives de l'ONU. À la suite du Sommet, le Conseil international pour les initiatives locales en matière d'environnement, dont font partie les villes et agglomérations qui encouragent activement les initiatives de développement participatif au niveau local, a lancé une initiative dite Action 21 locale. Des maires et responsables municipaux participent aux travaux de la Commission du développement durable et nombre d'entre eux échangent des données d'information et se concertent officieusement avec le secrétariat de la Commission. Ils se sont également mobilisés en faveur de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et apportent leur contribution à la Conférence des États parties à cette convention. Le mode d'organisation de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) a permis d'associer les autorités locales de façon plus formelle aux travaux. Dans le domaine des activités opérationnelles de développement, l'Organisation des Nations Unies est de plus en plus souvent amenée à coopérer avec les autorités locales pour assurer la mise en oeuvre des programmes exécutés à la demande des États Membres. Pour ce qui est de la paix et de la sécurité, bien des autorités locales apportent leur concours à l'Organisation dans ses diverses entreprises par le biais du

mouvement des "villes jumelées" et de programmes de coopération et d'échanges culturels du même ordre, et de nombreuses villes se sont déclarées zones exemptes d'armes nucléaires. Les villes viennent également en aide à l'ONU en accueillant des rencontres et manifestations internationales et en abritant nombre de ses bureaux de par le monde.

92. Afin de consolider les institutions locales dont l'action vise à résoudre certains des problèmes qui se posent à l'échelon mondial et d'élargir la participation des autorités locales au système des Nations Unies, il faudrait envisager de donner pour instructions aux coordonnateurs résidents des Nations Unies d'entretenir un dialogue permanent avec les autorités locales dans le cadre des activités opérationnelles de développement entreprises sur le plan national. Il conviendrait aussi d'envisager la possibilité de créer un comité mixte des organisations d'autorités locales et des secrétariats concernés, qui aurait pour mission de mener une action de sensibilisation et de promouvoir les échanges de données d'expérience entre autorités locales; le Comité pour la promotion de l'aide aux coopératives que cofinancent ses membres, et au sein duquel le Secrétariat de l'ONU et divers organismes des Nations Unies et organisations non gouvernementales internationales oeuvrent ensemble à promouvoir et à coordonner l'assistance aux coopératives, pourrait servir de modèle à cet égard. Les États Membres devraient également envisager d'institutionnaliser la participation des autorités locales en créant un organe subsidiaire restreint de la Commission du développement durable qui aurait pour vocation d'apporter une contribution aux travaux de la Commission et à ceux des autres organes compétents de l'ONU.

Milieus intellectuels et universitaires

93. En cette époque de profond changement, les milieux intellectuels et universitaires – établissements d'enseignement supérieur, instituts de recherche et centres de prospective – prennent une importance croissante dans les affaires mondiales en ce qu'ils aident à mettre en évidence les dimensions du changement et à donner une assise intellectuelle à l'action future. Élargissant le mouvement des idées, ils comptent toujours davantage lorsqu'il s'agit d'inciter le public, sur le plan national comme sur le plan international, à participer au débat sur l'avenir et, surtout, d'orienter ce dialogue. C'est donc par vocation, si l'on peut dire, qu'ils aident à la démocratisation, en même temps qu'ils montrent, nouveaux éléments de preuve importants à l'appui, que paix, développement et démocratie sont complémentaires, et que les organisations internationales contribuent aux trois.

94. Bien des groupes d'universitaires et de chercheurs ont été consultés officieusement par le Secrétariat et ses départements, ainsi que par les organismes et programmes des Nations Unies. Nombre d'entre eux participent aussi à des programmes d'assistance. L'ONU s'est elle-même dotée de plusieurs centres et instituts de recherche. L'Université des Nations Unies, entre autres, organise des débats doctrinaux, des travaux de recherche et des activités de formation portant sur toutes les questions relatives au fonctionnement et au champ d'action des organisations internationales. Le Conseil universitaire sur le système des Nations Unies, créé par des chercheurs, des enseignants et des spécialistes du monde entier qui participent activement aux travaux et à l'étude des organisations internationales, encourage le

dialogue et la coopération entre les milieux intellectuels et universitaires et les divers éléments du système des Nations Unies.

95. Afin de permettre au plus grand nombre de tirer profit des progrès de la pensée et de la recherche, et aux institutions universitaires et de recherche de mieux faire entendre leur voix et exprimer leurs besoins, il faudrait envisager d'élargir les consultations avec eux dans l'ensemble du système des Nations Unies de manière à faciliter la participation des chercheurs, des scientifiques et des établissements de recherche aux projets du système et à l'étude et la solution de problèmes. L'intégration du programme de travail de l'Université des Nations Unies à l'ensemble des travaux du système des Nations Unies contribuerait pour beaucoup à la réalisation de cet objectif, de même que la participation de personnes ayant la pratique des Nations Unies à des groupes d'étude ou programmes s'inscrivant dans le cadre des congrès d'universitaires et de chercheurs. Il conviendrait de renforcer l'Université des Nations Unies et ses institutions subsidiaires afin de forger des liens plus solides entre les universitaires et les établissements de recherche du Nord et du Sud, et de favoriser ainsi l'établissement de réseaux mondiaux là où il n'est pas facile de le faire autrement. Les États Membres devraient envisager de faire d'un centre des Nations Unies le lieu de rencontre où des universitaires et chercheurs pourraient faire le point et étudier certains des problèmes communs aux établissements dont ils relèvent. Ces travaux feraient progresser les connaissances et permettraient aux milieux universitaires de jouer un rôle plus direct dans les affaires mondiales.

Milieus d'affaires

96. De nos jours, les milieux d'affaires influent davantage sur le devenir de l'économie mondiale et de l'environnement que tout gouvernement ou organisme intergouvernemental. La coopération de ces milieux, qu'il s'agisse de producteurs du secteur informel, de petites et moyennes entreprises ou de grandes sociétés, est cruciale si l'on veut parvenir à un développement qui soit à la fois socialement et écologiquement viable. Les sociétés transnationales ou multinationales, en particulier – on estime qu'il en existe actuellement 40 000, qui contrôlent quelque 250 000 filiales à l'étranger avec un chiffre d'affaires de quelque 2 600 milliards de dollars et détenant le tiers environ des actifs mondiaux du secteur privé – jouent un rôle extrêmement important dans le développement économique. Cette influence s'exerce non seulement par des investissements étrangers directs dans les pays en transition et pays en développement, mais aussi par le transfert de techniques et de compétences et par la stimulation de l'activité économique dans les pays hôtes. En outre, et sans doute est-ce là le point le plus important, comme elles intègrent de plus en plus les diverses fonctions de production à travers les frontières, et que ce sont elles qui investissent le plus, font le plus de commerce, transfèrent le plus de techniques et déplacent le plus de main-d'oeuvre entre les pays, les sociétés transnationales donnent actuellement naissance à un système intégré de production internationale. Le secteur privé, en particulier les sociétés transnationales, est un agent du développement et de l'intégration sociale sur le plan national comme sur le plan international, et doit donc être considéré comme un acteur de premier plan sur la scène internationale, et être plus étroitement associé aux décisions prises à l'échelon international.

97. S'il est vrai que les milieux commerciaux et industriels exercent une influence croissante sur le devenir de l'économie mondiale, il l'est aussi que l'ONU contribue de plus en plus à façonner l'environnement dans lequel s'inscrivent les activités industrielles et commerciales. Les efforts de paix des Nations Unies aident à maintenir un climat de stabilité dans lequel les affaires peuvent prospérer. Ce que l'on sait moins, c'est que le système des Nations Unies joue un rôle appréciable dans l'établissement du cadre réglementaire de l'activité industrielle et commerciale internationale. Ainsi, l'Organisation mondiale du commerce réglemente le commerce et les transferts de propriété intellectuelle, et le Fonds monétaire international réglemente les transactions financières; le Programme des Nations Unies pour l'environnement, l'Organisation internationale du Travail, et nombre d'autres programmes et institutions spécialisées des Nations Unies jouent aussi un rôle réglementaire. D'autres organismes des Nations Unies établissent des directives et normes industrielles et offrent des services d'analyse des politiques et d'assistance technique aux États Membres afin de les aider à améliorer leur politique commerciale et industrielle, et à orienter le développement de leur infrastructure et de leur cadre institutionnel. Mais s'il est vrai que les organismes des Nations Unies exercent une influence notable sur les affaires dans des domaines très divers, leur interaction avec les milieux d'affaires demeure sporadique, revêt un caractère essentiellement informel, et n'est pas à la mesure de l'influence que les milieux industriels et commerciaux exercent sur les affaires internationales. La seule exception notable est l'Organisation internationale du Travail (OIT) : en effet, à la Conférence générale de l'OIT, les États membres sont représentés non seulement par des délégués des gouvernements, mais aussi par des délégués du patronat et des salariés, habilités chacun à voter à titre individuel sur toute question. La nécessité et, dans l'environnement plus ouvert et de plus en plus mondialisé d'aujourd'hui, la possibilité existent à présent d'intensifier le rôle des milieux d'affaires aux Nations Unies pour en faire des partenaires plus actifs de la réalisation d'objectifs communs. Le rôle joué par les milieux commerciaux et industriels au Sommet planète Terre et leur participation continue aux travaux de la Commission du développement durable constituent un bon point de départ à cet égard. Il en va de même des efforts novateurs accomplis en vue d'établir entre les organisations internationales, tant gouvernementales que non gouvernementales, et les banques multinationales, nationales et privées des liens qui permettent de mobiliser les fonds et les services nécessaires aux petites et moyennes entreprises des pays en transition et pays en développement pour participer à un développement durable.

98. Afin de promouvoir la participation la plus large et la plus mutuellement profitable possible des milieux d'affaires aux travaux des Nations Unies, il conviendrait d'envisager d'établir à la fois un fichier du personnel technique et de gestion des Nations Unies qui pourrait être détaché auprès de sociétés, et un fichier des cadres et techniciens d'entreprises industrielles et commerciales qui pourraient participer aux activités d'assistance technique des Nations Unies. L'établissement du deuxième de ces fichiers pourrait aller de pair avec un élargissement du programme des Volontaires des Nations Unies visant à encourager les chefs d'entreprise à participer aux travaux des Nations Unies, notamment, à prendre part dès les premiers temps à la planification des activités de consolidation de la paix après les conflits, et d'inciter ainsi les investisseurs étrangers à apporter leur contribution aux opérations de

relèvement et de reconstruction. Les États Membres devraient également étudier la possibilité d'étendre la formule de représentation tripartite de l'OIT à d'autres éléments du système des Nations Unies. Ils pourraient de même envisager d'élargir l'action que les Nations Unies poursuivent en vue de parvenir à des accords sur certaines des questions essentielles à l'instauration d'un environnement propice aux affaires, par exemple l'adoption de codes du commerce et de la propriété intellectuelle et de normes comptables uniformes, ainsi que de résoudre des problèmes transnationaux, comme la criminalité et la corruption, qui entravent la bonne conduite des affaires publiques et l'activité industrielle et commerciale.

Médias

99. L'existence de médias fiables et indépendants à l'échelon mondial est de nature à inciter les gouvernements et les populations à s'intéresser aux affaires mondiales et à leur permettre de s'informer, de débattre et de s'exprimer sur les problèmes d'actualité. Ainsi, la révolution mondiale des communications et la vague mondiale de démocratisation se renforcent mutuellement : une presse libre est un véhicule de démocratisation, et la démocratisation favorise l'avènement d'une société ouverte dans laquelle une presse libre peut prospérer. Qui plus est, en cette époque d'information instantanée et d'hypercommunication, les médias sont devenus non seulement le lieu privilégié du dialogue et du débat à l'intérieur des États et entre les États, mais aussi, incontestablement, un acteur ayant un rôle bien spécifique à jouer sur la scène internationale. Les médias peuvent aider à faire que la politique internationale reste ouverte, réceptive et avisée. Sans ce lien essentiel avec l'opinion mondiale, des organisations comme l'ONU ne seraient rien d'autre que des tribunes où les bureaucraties nationales et internationales chuchoteraient entre elles. Pour leur part, les médias, par l'exploitation de l'extraordinaire puissance de communication que recèlent le cinéma et la télévision, notamment, sont à même de poser les conditions du débat international et de façonner l'opinion publique mondiale. En décidant des questions, des gens et des lieux qu'ils choisissent de mettre en lumière – ou de laisser dans l'ombre – les médias exercent de nos jours une énorme influence sur l'ordre du jour international. Pour que cette influence soit positive et efficace, les médias ne doivent pas s'attacher seulement aux aspects spectaculaires des conflits et des affrontements qui déchirent certaines parties du monde, mais montrer aussi que la violence est un syndrome planétaire, et aborder les grandes questions économiques, sociales, politiques et humanitaires qui dominent les préoccupations à long terme de la communauté internationale.

100. L'Organisation des Nations Unies a l'obligation de protéger l'indépendance et la liberté des organismes de presse et de défendre le droit de tous les peuples, énoncé à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁹, à la liberté d'opinion et d'expression, s'agissant notamment "de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit". L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), et divers organismes de presse ont adopté une charte de la liberté de la presse par laquelle ils s'engagent à favoriser la libre circulation des nouvelles et informations tant à l'intérieur qu'en dehors des frontières nationales. Par l'intermédiaire de l'UNESCO, du Département de l'information et

de diverses autres entités, l'ONU apporte son concours aux États Membres désireux de se doter de médias libres, fiables et indépendants. Tout en s'efforçant de promouvoir cette conception des médias à l'échelle mondiale, l'ONU cherche, sans empiéter sur leur indépendance, à s'assurer la coopération des médias en leur facilitant l'accès aux informations sur l'Organisation et ses activités afin qu'ils les diffusent auprès des organisations non gouvernementales et dans le grand public.

101. S'il est vrai que les médias constituent un puissant moteur de démocratisation, vouloir les faire coopérer étroitement avec le système international contreviendrait aux principes supérieurs qui imposent de respecter leur indépendance et leur objectivité. Rien n'interdit pour autant de réfléchir aux nombreuses questions qui se sont posées au sujet du rôle important assumé récemment par les médias dans les affaires mondiales, questions qui intéressent non seulement les peuples, les cultures et les gouvernements mais aussi les médias eux-mêmes. Voici quelques-unes des mesures à envisager : faire en sorte que l'ONU et ses États Membres s'astreignent à plus de transparence et à une plus grande ouverture vis-à-vis des médias mondiaux; renforcer les moyens d'information sur les opérations des Nations Unies pour aider à faire porter l'intérêt et l'attention des médias sur les problèmes internationaux qui risquent d'être négligés par l'opinion internationale; suggérer au Comité de l'information de créer une tribune où les représentants des médias, s'ils le souhaitent, et sans que leur indépendance s'en trouve compromise, pourraient rendre compte à la communauté internationale de l'état des médias eux-mêmes.

* * *

102. Intégrer ces nouveaux acteurs dans la pratique quotidienne des affaires internationales, y compris les décisions, ne sera pas chose facile. Dans certains cas, où les acteurs ont un potentiel de participation relativement limité et un caractère essentiellement privé, la voie à suivre pour réaliser une intégration plus poussée peut ne pas être évidente. Cependant, que les États Membres se mettent à la tâche ou non, ces nouveaux acteurs continueront d'influer sur la forme du nouveau système international qui se dégagera de l'élaboration progressive de nouvelles règles et procédures; seul un effort concerté pour leur faire une place pourra ouvrir la voie aux changements structurels majeurs que l'on envisage actuellement.

103. Les conférences et sommets internationaux que l'ONU consacre à des thèmes particuliers illustrent le mieux les avantages d'une telle approche de la réforme. En organisant ces rencontres, l'ONU a suscité l'émergence de groupes d'intérêt militant sur tel ou tel problème, et créé des conditions telles que les déclarations adoptées de concert ont valeur de référendums transnationaux. Le caractère démocratique de ces conférences contribue à la légitimité et à l'efficacité des programmes d'action qui en sont issus. À la faveur de la série de conférences mondiales qu'elle a organisées sur un certain nombre de questions économiques et sociales interdépendantes, l'ONU a mis en place un processus démocratique permettant d'obtenir un nouveau consensus international et de définir un cadre de développement. Ce processus a donné une orientation nouvelle à la réforme et au renforcement du système des Nations Unies pour le développement, et permis des progrès considérables, surtout au cours de l'année passée. On voit ainsi à l'évidence qu'un rapport crucial se noue entre les

/...

nouveaux acteurs présents sur la scène internationale et la réforme de la structure des relations internationales, troisième volet de la démocratisation sur le plan international.

Les structures de l'Organisation des Nations Unies

104. En démocratisant ses propres structures, l'ONU, qui est l'instance mondiale rassemblant le plus grand nombre de gouvernements, peut contribuer de façon décisive à la démocratisation sur le plan international. Depuis que j'ai pris mes fonctions, ce souci de démocratisation a guidé toutes les réformes que j'ai entreprises au Secrétariat, comme en témoigne, par exemple, la décentralisation du pouvoir décisionnel à laquelle j'ai procédé.

105. Encore faut-il toutefois que ces réformes soient étayées par une réforme de l'appareil intergouvernemental de l'Organisation, qui devra elle aussi avoir la démocratisation pour principe directeur. À l'évidence, il importe de mettre en place un mécanisme intergouvernemental qui soit moins fragmenté, plus ouvert à la société civile et mieux à même d'influer sur les forces qui s'exercent au niveau mondial. Il faut aussi veiller à rétablir, entre les principaux organes de l'Organisation, l'équilibre et l'harmonie voulus par les auteurs de la Charte. L'ONU pourra ainsi mener une action plus cohérente sur le plan politique, avoir une idée précise de ses avantages comparatifs et de ses priorités, être pleinement consciente des liens qui existent entre les différents aspects de sa mission et disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter des mandats qui lui sont confiés.

106. L'Assemblée générale – qui compte aujourd'hui 185 États Membres, démocratiquement représentés selon le principe de l'égalité souveraine, auxquels s'ajoutent quelques observateurs permanents – incarne l'universalité de l'Organisation et c'est sur elle que reposent la représentation des États et leur participation à l'action des organismes du système. Le Groupe de travail de haut niveau à composition non limitée sur le renforcement du système des Nations Unies s'est attaché à en améliorer le fonctionnement. À mon sens, l'Assemblée pourrait assumer le rôle que les grandes conférences internationales ont joué ces dernières années, en s'attaquant, de façon globale et au niveau politique le plus élevé, aux grands problèmes qui interpellent la communauté internationale tout entière et en encourageant les États à prendre des engagements aux échelons national et international. À chaque session consacrée à un thème particulier, elle pourrait faire le point, consolider les acquis et arrêter le programme de travail pour l'avenir. L'Assemblée devrait avoir un rôle de synthèse, d'évaluation des politiques suivies et de coordination de l'action menée par les États Membres et par tous les organismes des Nations Unies.

107. Le renforcement du Conseil économique et social figure depuis un certain temps déjà au programme des réformes. La question a reçu une attention particulière dans le communiqué que le Groupe des sept grands pays industrialisés a publié à l'issue du sommet d'Halifax en juin 1995²⁰ et deux groupes de travail l'étudient depuis plusieurs années. Dans sa résolution 50/227 du 24 mai 1996, l'Assemblée a décidé de renforcer sensiblement le rôle de coordination du Conseil; elle a aussi prié celui-ci de revoir le fonctionnement de ses commissions techniques, de ses commissions régionales et de ses groupes

d'experts. Ainsi, cette résolution a ouvert la voie à l'instauration de relations plus équilibrées entre l'Assemblée et le Conseil, mais aussi à la rationalisation et au renforcement de l'appareil intergouvernemental chargé des questions économiques et sociales. Trois conditions me paraissent essentielles pour que se poursuive la revitalisation du Conseil économique et social : il faut que les nouveaux protagonistes sur la scène mondiale participent officiellement et plus régulièrement à ses travaux; que les États soient représentés au niveau ministériel et que les nouveaux acteurs soient plus étroitement associés au débat de haut niveau; que les réformes engagées dans le cadre des activités opérationnelles soient poursuivies afin que le Conseil puisse superviser avec efficacité tous les fonds et programmes de l'Organisation.

108. En renforçant l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, on pourrait corriger, dans une certaine mesure, le déséquilibre de plus en plus sensible existant entre le fonctionnement, les responsabilités et les pouvoirs de ces organes et ceux du Conseil de sécurité. Le nouveau contexte international et l'expansion marquée du champ d'action du Conseil de sécurité appellent par ailleurs une réforme de la composition du Conseil, de ses procédures et de ses méthodes de travail, si l'on veut en faire un organe plus efficace, plus représentatif et plus ouvert.

109. La question de la réforme du Conseil de sécurité fait actuellement l'objet d'un débat à l'Assemblée générale, qui examine la question par l'intermédiaire du groupe de travail créé à cet effet²¹. Les mesures qui ont déjà été prises pour améliorer la communication entre le Conseil et les États Membres de l'Organisation et pour associer davantage aux travaux du Conseil les États qui n'y siègent pas, en particulier ceux qui fournissent des contingents aux opérations de maintien de la paix, ont reçu un accueil favorable. La question de la composition du Conseil de sécurité et de la réforme de ses procédures de vote est plus difficile et les progrès ont été plus lents. Les rapports du groupe de travail et les déclarations faites lors de la Réunion commémorative extraordinaire de l'Assemblée générale tenue du 22 au 24 octobre 1995 font cependant apparaître une ébauche de consensus sur plusieurs points importants. Il semble en effet que la plupart des États Membres s'accordent à considérer que la composition du Conseil de sécurité n'est plus représentative et ne cadre pas avec les réalités géopolitiques d'aujourd'hui. Tout en convenant que le Conseil doit demeurer gérable, ils s'accorderaient de même pour la plupart à penser qu'une participation plus équitable et représentative pourrait y être assurée si l'on augmentait le nombre total des sièges. Une fois que le consensus se sera fait, les États Membres trancheront conformément à la Charte, comme ils l'ont fait en 1965, lorsque le nombre des membres du Conseil a été porté de 11 à 15 et le nombre minimum de votes requis de 7 à 9, la Charte étant amendée en conséquence.

110. Il ne sera pas facile d'apporter les changements envisagés à la composition, aux procédures et aux méthodes de travail du Conseil, l'un des principaux écueils étant de concilier capacité de contribution et représentation géopolitique équitable, mais la réforme, quelles qu'en soient les modalités, pourrait s'avérer décisive pour l'avenir du Conseil et pour celui de l'Organisation tout entière. Le remaniement du Conseil de sécurité

contribuerait pour beaucoup à faire jouer pleinement à chacun des éléments de l'Organisation des Nations Unies le rôle qui lui est imparti.

111. L'effort de réforme doit viser aussi à encourager et faciliter le recours à la Cour internationale de Justice. Aux termes de la Charte, la Cour, qui arbitre les différends et participe à leur règlement pacifique, fait partie intégrante du dispositif de maintien de la paix des Nations Unies. La création, en 1994, du Groupe d'observateurs des Nations Unies dans la bande d'Aouzou, que le Conseil de sécurité a chargé de vérifier, à la demande des parties, l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour concernant le différend territorial entre la Jamahiriya arabe libyenne et le Tchad²², constitue un précédent aussi important que prometteur pour l'avenir du droit international dans un système des Nations Unies toujours plus intégré.

112. Tous les États Membres devraient accepter la juridiction générale de la Cour, sans exception aucune; lorsque les circonstances nationales s'y opposent, ils devraient produire une liste des questions qu'ils sont disposés à soumettre à la Cour. Dans les traités, les dispositions relatives au règlement des différends devraient prévoir le recours à la Cour. Aux termes des Articles 36 et 37 de la Charte, le Conseil de sécurité peut recommander que les États Membres soumettent leurs différends à la Cour internationale de Justice. J'ai demandé à plusieurs reprises que l'Assemblée générale autorise le Secrétaire général, conformément à l'Article 96 de la Charte, à solliciter les avis consultatifs de la Cour, afin de donner une assise juridique aux efforts diplomatiques qu'il déploie pour résoudre les différends. Qui plus est, l'Assemblée générale ne devrait pas hésiter à se référer à ce même Article, pour saisir la Cour des questions de conformité avec la Charte des Nations Unies que peuvent poser les résolutions adoptées par les organes de l'ONU.

113. Organisation mondiale d'États souverains, dont la Cour internationale de Justice constitue l'un des organes principaux, l'ONU est l'instance toute désignée pour promouvoir le droit international et son application. Cet aspect de l'action de l'Organisation mérite de se voir accorder une attention plus soutenue par les États Membres, ne serait-ce que parce que le droit international est un élément essentiel de la structure de l'Organisation, qui présente d'énormes possibilités pour la démocratisation sur le plan international. Le droit international favorise le respect entre les États et les peuples, fournit un cadre analytique rigoureux pour l'étude des problèmes d'intérêt commun et offre une base solide pour l'action multilatérale. C'est donc un puissant instrument de démocratisation. Inversement, la démocratisation sur le plan international ne peut que favoriser le respect du droit international. Ce qui caractérise la démocratie, c'est qu'elle s'accommode de la diversité. La démocratisation au niveau international est donc la meilleure façon de concilier les différents systèmes juridiques en vigueur. Se poursuivant, elle pourrait déboucher sur la mise en place d'un système juridique international commun, qui ne se substituerait pas aux systèmes nationaux, mais servirait, pour certaines catégories d'affaires, de cadre de coopération démocratique à l'intérieur des États et entre eux.

114. La création du Tribunal international du droit de la mer et celle des tribunaux spéciaux que le Conseil de sécurité a chargés de poursuivre les auteurs de crimes de guerre commis dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda marquent

des progrès importants vers la primauté du droit dans les relations internationales. L'étape suivante doit consister à étendre encore la juridiction internationale. En 1994, l'Assemblée générale a créé un comité ad hoc chargé d'étudier la question de la création d'une cour criminelle internationale, sur la base d'un rapport et d'un projet de statut établis par la Commission du droit international²³. Depuis lors, elle a chargé un comité préparatoire d'élaborer un projet de convention portant création de la cour envisagée, qui pourrait être examiné par une conférence internationale de plénipotentiaires²⁴. Il importe de poursuivre sur cette voie. La création d'une cour criminelle internationale constituerait un progrès majeur, car on disposerait enfin d'une juridiction internationale pour certains des principaux instruments juridiques dont la communauté internationale s'est dotée. Les avantages seraient multiples, pour ce qui est non seulement de faire respecter les droits fondamentaux de l'homme, mais aussi, une fois établi le principe de la responsabilité pénale individuelle en cas de crimes internationaux d'empêcher de nouvelles violations.

115. Ce domaine d'action de l'ONU – la promotion de la démocratisation sur le plan international – illustre, mieux qu'aucun autre, à quel point les activités de consolidation de la paix que l'Organisation entreprend dans tel ou tel pays et l'action qu'elle mène pour préserver le système international sont indissociables. Du fait aussi bien de la diversité des nouveaux acteurs dont il faut tenir compte que des réaménagements de structure qui s'imposent, cet aspect des travaux de l'Organisation est devenu de plus en plus complexe ces dernières années. C'est à gérer l'instauration d'un nouveau système international dans un contexte de mondialisation croissante, marqué par la multiplication des interlocuteurs non gouvernementaux mais, aussi bien, à consolider la paix au niveau international, le chapitre de la guerre froide étant clos, que l'ONU doit maintenant s'employer, et à rien de moins que cela.

VI. CONCLUSION : VERS UN AGENDA POUR LA DÉMOCRATISATION

116. J'ai publié en juin 1992, à la demande du Conseil de sécurité, un rapport intitulé "Agenda pour la paix"²⁵, dans lequel je soulignais la nécessité d'adopter pour instaurer la paix et la sécurité une démarche multidimensionnelle, axée aussi bien sur la diplomatie préventive que sur le rétablissement, le maintien et la consolidation de la paix. J'appelais par ailleurs l'attention de la communauté internationale sur le fait que l'oeuvre de paix et l'oeuvre de développement ne peuvent plus, désormais, être considérées comme distinctes.

117. En mai 1994, à la demande de l'Assemblée générale, j'ai publié un rapport, qui faisait pendant au premier, intitulé "Agenda pour le développement"²⁶. J'y présentais le développement comme un processus multiforme qui dépasse largement la question de la croissance économique, en faisant ressortir la nécessité de bien comprendre ce que sont les différentes composantes du développement, au nombre desquelles figure la démocratie en tant que fondement d'une bonne administration des affaires publiques.

118. J'ai tenté ici de répondre à l'évidente aspiration à la démocratisation, non seulement à l'intérieur des États, mais également au niveau des relations entre ces derniers et dans l'ensemble du système international. Je suis

profondément convaincu que la paix, le développement et la démocratie sont indissolublement liés, et tout en reconnaissant que les rapports entre ces trois grandes idées restent sujets à controverse, je pense que les présentes réflexions complètent en quelque sorte celles que j'ai exposées dans l'Agenda pour la paix et l'Agenda pour le développement. J'espère qu'elles nourriront un débat international sur ces deux précédentes analyses et aideront à édifier le troisième programme essentiel, un "Agenda pour la démocratisation".

119. Ce débat tournera nécessairement autour de l'épineux problème qui est une préoccupation constante dans la présente analyse : quels doivent être l'ordre de priorité hiérarchique et chronologique entre paix, développement et démocratie? Dans certains cas, on a pu s'attacher simultanément à rétablir la paix, à promouvoir le développement et à instaurer la démocratie – par exemple au Cambodge, en El Salvador et au Mozambique, où l'action de l'ONU en faveur de la démocratisation a été un moyen de passer du règlement d'un conflit à l'oeuvre de reconstruction et de développement.

120. Dans d'autres cas, en revanche, la poursuite simultanée de ces trois objectifs s'est révélée plus difficile que prévu et a parfois été un facteur d'instabilité politique, de désordre social et de ralentissement de l'économie. Ces expériences ont amené à se poser la grande question des priorités : faut-il qu'un pays atteigne un certain degré de paix et de développement pour pouvoir se démocratiser?

121. On peut considérer que la paix est un élément fondamental, car le développement et la démocratie ne sont viables que si elle est un tant soit peu assurée. À l'inverse, le développement et la démocratie sont essentiels au maintien de la paix. La corrélation entre développement et démocratie est plus complexe. On a vu des pays se développer sous des régimes qui n'étaient pas démocratiques. Toutefois, rien ne semble indiquer qu'un régime autoritaire est nécessaire pour assurer le développement, alors que tout tend à prouver qu'à long terme, la démocratie est un facteur essentiel du développement durable. Le développement, quant à lui, est primordial pour qu'existe une société véritablement démocratique dont toutes les composantes peuvent, au-delà de l'égalité de principe, participer effectivement au fonctionnement de leurs institutions.

122. Je ne prétends pas apporter ici des réponses définitives à ce problème de l'ordre de priorité qui est apparu avec la nouvelle vague de démocratisation. Il s'agit simplement de tirer les leçons de l'expérience pour aider à trouver un terrain d'entente à partir duquel il sera possible de concevoir des solutions. Un des premiers enseignements est qu'il n'existe pas de modèle unique de démocratisation ou de démocratie qui soit applicable à toutes les sociétés. Chacune de celles-ci emprunte la voie que lui tracent son histoire, sa situation économique ainsi que la volonté politique et la détermination de ses membres.

123. Le réalisme oblige les États à établir un ordre de priorité. Chaque pays doit être libre de le faire lui-même de façon à assurer le bien-être de son peuple. Il ne doit toutefois s'en tenir à cet ordre de priorité que pendant une courte période et ne peut s'en servir comme prétexte pour négliger l'un quelconque des trois objectifs – paix, développement et démocratie.

124. Compte tenu des risques que peut présenter la démocratisation, il est compréhensible que les pays procèdent avec prudence et il est même bon qu'ils le fassent. Toutefois, ils doivent bien comprendre aussi qu'ils peuvent dans une certaine mesure parer aux risques. L'expérience de ces dernières années montre que certaines voies sont moins risquées et plus efficaces que d'autres pour faire progresser la démocratisation. Celle-ci doit porter sur tous les aspects et comprendre non seulement des élections libres et transparentes, mais également l'instauration d'une culture de la démocratie et la mise en place et le maintien des institutions nécessaires à l'exercice de cette dernière. Elle doit viser à réaliser un équilibre entre les institutions de l'État et la société civile. Toutefois, pour que le processus interne de démocratisation puisse aboutir, il doit s'appuyer sur un processus analogue dans les relations entre États et dans l'ensemble du système international.

125. La démocratisation internationale pose elle aussi toute une série de problèmes quant à l'ordre hiérarchique et chronologique à retenir pour ces objectifs. Comme je me suis efforcé de le démontrer dans la présente analyse, elle peut contribuer à la paix et au développement. Toutefois, il est à craindre qu'en cas de conflit, la communauté internationale, préoccupée par celui-ci, ne détourne son attention et ses ressources de la coopération pour le développement et de l'appui à la démocratisation. La relation entre démocratisation internationale et développement est, comme pour la démocratisation interne, plus complexe. La démocratisation internationale peut être un facteur de justice sociale et contribuer largement à combler le fossé socio-économique démesuré qui existe entre le Nord et le Sud. Mais à l'inverse, peut-être faut-il réduire l'écart entre le Nord et le Sud pour démocratiser les relations internationales, de façon que tous les États puissent se faire entendre dans le système international, dont chacun fait partie. Il ne s'agit pas seulement de disposer des ressources nécessaires à cette participation. Si l'on veut faire davantage participer les protagonistes non étatiques, il faudra bien voir que la grande majorité de ceux-ci se trouvent actuellement au Nord.

126. Ayant une vocation mondiale et étant l'instance la plus universelle, l'ONU a d'une certaine façon pour tâche de contribuer à la démocratisation en aidant les États et la communauté internationale à résoudre les problèmes que pose à l'échelle nationale et internationale l'établissement d'un ordre de priorité. Grâce à elle, il est possible de poursuivre en même temps ces trois grands objectifs que sont la paix, le développement et la démocratie.

127. Le projet d'instauration d'une démocratie internationale, qui a vu le jour il y a une cinquantaine d'années avec la fondation de l'ONU, est aujourd'hui relancé. Toutefois, d'importants obstacles demeurent. Il faut surmonter les bouleversements et déséquilibres de ces dernières décennies. Il faut revenir aux conceptions de 1945, en tirant les leçons des dures expériences faites par la suite. Nous ne devons pas nous laisser arrêter par les déconvenues qu'entraîne inévitablement la difficile mise en place d'un nouveau système international. La vague de démocratisation doit être considérée dans sa globalité : c'est un mouvement d'ampleur planétaire qui porte sur la conduite des affaires mondiales à tous les niveaux.

128. Si la démocratisation doit intervenir à tous les échelons de la société humaine — local, national, régional, mondial — sa force réside dans le fait

qu'elle procède de la personne humaine, entité irréductible entre toutes dans les affaires du monde et intrinsèquement source de tous les droits de l'homme. L'engagement des individus est indispensable à la plénitude de la démocratie, et celle-ci à son tour crée les conditions nécessaires à l'épanouissement de l'individu. Par-delà tous les obstacles, l'avenir s'annonce prometteur.

Notes

- ¹ Charte des Nations Unies, Art. 1, par. 1.
- ² Ibid., préambule.
- ³ Ibid., Art. 1, par. 3, et Art. 55.
- ⁴ Ibid., Art. 1, par. 3, et Art. 55.
- ⁵ Ibid., Art. 2, par. 1.
- ⁶ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.
- ⁷ Charte des Nations Unies, Art. 21, par. 3.
- ⁸ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale.
- ⁹ Charte des Nations Unies, Art. 2.
- ¹⁰ Ibid., Art. 5.
- ¹¹ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale.
- ¹² Résolution 48/131 de l'Assemblée générale, par. 4.
- ¹³ A/49/713, annexe II.
- ¹⁴ A/50/332.
- ¹⁵ A/51/512.
- ¹⁶ Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, vol. I, Résolutions adoptées par la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatif), résolution 1, annexe II.
- ¹⁷ Résolution 1996/31 du Conseil économique et social.
- ¹⁸ A/51/402, annexe.
- ¹⁹ Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.
- ²⁰ A/50/254-S/1995/501, annexe I, par. 36.

²¹ Groupe de travail à composition non limitée sur la question de la représentation équitable au Conseil de sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres ainsi que d'autres questions relatives au Conseil de sécurité.

²² Rapport de la Cour internationale de Justice, 1993-1994, p. 9.

²³ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-neuvième session, Supplément No 10 (A/49/10), chap. II.B.I.

²⁴ Voir ibid., cinquante et unième session, Supplément No 22, vol. I et II.

²⁵ A/47/277-S/24111.

²⁶ A/48/935.
