

LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LES BALKANS ET LA PAIX DURABLE : ENJEUX EN 2009

Patrick Simon

Institut de Documentation et Recherches sur la Paix – Juin 2009.

Dès 1991, des femmes et des pacifistes ont tenté de constituer des alternatives aux guerres qui secouaient les Balkans en s'investissant dans une société civile de promotion du dialogue, de la résolution des conflits mais aussi de réparation des séquelles des conflits sur les populations civiles. C'est d'ailleurs par ce dernier volet qu'elles ont commencé. Les organisations pacifistes locales ont de plus, joué un rôle primordial dans l'information de ce qui se passait vraiment sur le terrain, en allant à l'extérieur des Balkans pour dénoncer les violences, y compris les génocides. Peu à peu aussi, elles se sont organisées en réseaux. D'abord de soutien aux victimes de la répression contre les journalistes, les pacifistes ou contre les minorités ou pour aider les déplacés ou réfugiés. Également pour organiser des services sociaux élémentaires en temps de guerre ou juste d'après-guerre. Les organismes de l'ONU se sont appuyés aussi sur cette société civile pour assurer une transition pacifique et de réconciliation afin d'aller vers des gouvernements élus démocratiquement.

Bien sûr, il existait des organisations accusées de s'aligner sur les belligérants ou sur des conceptions de rejet des autres. Mais bien d'autres organisations faisaient un réel travail de solidarité et ce sont elles qui ont permis de faire avancer la communauté internationale vers une prise en compte de la situation dramatique des populations civiles. Ces organisations locales, pour la plupart, ont défendu depuis le début du conflit le concept de culture de la paix, tout en étant dans la réalité de la nécessité de répondre aussi aux besoins fondamentaux humains (nourriture, hébergement, éducation scolaire, notamment, pour les déplacés ou les populations présentes dans les zones de guerre).

Après les guerres, cette société civile a poursuivi son action sous des formes diversifiées : développement durable, lutte contre les discriminations ethniques ou de genres (hommes – femmes), dialogue interculturel et religieux, développement d'une culture de la paix. Elle s'est aussi engagée sur la voie de la défense du droit, du désarmement et de réfléchir à des mécanismes d'alerte rapide en cas de nouveaux conflits. Certains regroupements ont suivi de près les efforts pour que les différents tribunaux permettent la recherche, la poursuite, l'arrestation et le jugement des criminels de guerre.

Ces organisations locales non nationalistes ont réalisé concrètement ce que d'une manière plus large, Telma Ekiyor rappelle : « la société civile a gagné en visibilité et en influence dans les domaines de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. ».¹ Un des enjeux est notamment une implication dans les différents processus de prévention des conflits et de désarmement.

¹ Thelma Ekiyor est la directrice du West Africa Civil Society, Accra (Ghana).

En dehors des États ou des regroupements d'états, la société civile est composée de personnes qui s'associent pour défendre des intérêts communs. Cette implication est nécessaire car elle est plus indépendante des pouvoirs locaux ou supranationaux et aussi elle est sur le terrain, donc plus proche des populations dont elles émanent.

Cela est d'autant plus important qu'après les accords de Dayton, du Pacte de Stabilisation du Sud-est européen et autres, tout a été fait pour que les nouveaux États rejoignent le plus rapidement possible l'Otan et l'Union européenne, dans une perspective d'intégration militaire occidentale et d'intégration aux concepts des lois du marché.

La société civile est confrontée à des difficultés

Le retour dit à la normal redonne plus de pouvoir aux États et les associations sont cantonnées dans un rôle d'accompagnement des efforts décidés par ces États. Comme dans d'autres régions du monde, la prévention des conflits redevient l'apanage des États qui ne veulent pas que les civils s'immiscent trop dans leurs stratégies. Il en est de même avec les questions de développement économique et social.

Les ONG internationale deviennent peu à peu les interlocuteurs des organisations de l'ONU et la société civile locale perd sa place et bénéficie de moins en moins de soutien financier. De plus, lorsque des ONG internationales restent sur le terrain, comme dans les Balkans, il s'avère qu'elles utilisent plus souvent du personnel en provenance de leurs pays d'origine et très peu, voire pas du tout de ressortissants du pays. Ce qui, à mon sens est déplorable car loin de l'agir local et du penser global. Et de plus, c'est aux ressortissants des pays concernés de prendre en main leur destinée et de faire valoir leur approche de la culture de la paix, du désarmement comme du développement durable.

D'autre part, comme le disait Lakhdar Brahimi, dans une conférence à Montréal, le 4 mai 2009, « On ne peut pas donner la démocratie »... « On ne peut pas amener les droits de l'homme ». La démocratie comme les droits de l'homme se construisent ici et maintenant, à partir de l'histoire du pays, de la construction éthique que les ressortissants du pays en fonction du vécu et de leurs besoins. Seuls les droits reconnus universellement peuvent être un support à cette construction. Pour autant, il faudra qu'ils prennent sens sur place et dans les esprits des personnes.

La fin des conflits leur fait perdre également des soutiens financiers qui s'orientent vers de nouvelles zones de conflit, pouvant mettre ainsi en difficulté la consolidation de la paix dans une région qui n'est pas encore exempte de conflits locaux (comme au Kosovo ou en Bosnie-Herzégovine). C'est le principe de la dernière guerre qui pose problème actuellement. La communauté internationale s'implique dans la dernière guerre en date et oublie les autres, quand bien même la reconstruction et le maintien de la paix ne sont pas suffisamment réalisés.

Situation particulière de la Bosnie-Herzégovine

La société bosnienne est en crise. Le Président du Comité Helsinki de Bosnie-Herzégovine, Srđan Dizdarević rappelle les difficultés actuelles : liberté des médias, enseignement des religions à l'école, attaques de la laïcité et des droits de la personne. La Fédération est bosniaco-croate et la Republika Srpska, serbe. De sorte que la situation de l'après Dayton est loin d'être claire. Sans compter des zones de tensions ethniques : à Mostar, au Kosovo, dans le sud de la Serbie, dans le nord de la Macédoine.

Bien sûr, certains projets sont encore soutenus au niveau international, mais se font de plus en plus rares et la société civile en est souvent écartée.

Parfois, quelques projets se poursuivent, mais avec moins de moyens ou avec un terme prévu prématurément, compte tenu des besoins réels. C'est l'exemple du projet Renforcer la société civile dans les Balkans par le biais des associations pour la santé publique, financé par le gouvernement du Canada par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), vise à améliorer la santé des habitants de la Bosnie-Herzégovine et de la République de Serbie au moyen d'un partenariat entre le Canada et les milieux de la santé publique de ces deux pays des Balkans. Le projet est géré et mis en œuvre par l'Association canadienne de santé publique (ACSP). Élaboré à la faveur d'un effort concerté entre l'ACSP, l'Association serbe pour la santé publique et les intervenants en santé publique de la Bosnie-Herzégovine, il a commencé en septembre 2005. Les activités sur le terrain prendront fin le 30 septembre 2009.

Les réalités de la présence des organisations de l'ONU ou de l'Union européenne

L'ONU, depuis 2001, est confrontée à une baisse de volonté politique et des moyens pour les missions de maintien de la paix.

Bien qu'en 2000, à la suite du Rapport Brahimi sur la responsabilité de protéger les populations, il a été tiré les leçons du Rwanda comme les Balkans, il n'en reste pas moins que les moyens n'ont pas suivi. D'une part parce que la répartition des tâches fait défaut :

- les pays riches apportent l'aide financière là où cela correspond à leurs stratégies de domination économique
- les pays moins riches fournissent les soldats et le plus souvent d'abord à l'Otan.
- les mandats des missions ne sont pas clarifiés et chaque état-major des troupes fournis développent ses propres stratégies, avec peu de dialogue ensemble. Depuis 2005, il y a une augmentation des résolutions de l'ONU avec en contrepartie une baisse des moyens accordés pour le maintien comme pour la consolidation de la paix.

D'autre part du fait même du concept de responsabilité de protéger qui devrait plutôt céder la place aux droits à la protection, comme le défend à juste titre Lakhdar Brahimi maintenant. La responsabilité de protéger renvoie au droit d'ingérence alors que le droit à la protection part des besoins des populations locales.

Cependant, il faut constater que les unions régionales ont pris le relais dans certains cas. C'est vrai notamment pour les Balkans où l'Union européenne a commencé par mettre des moyens de formation des troupes nationales locales, ainsi que des forces policières. Il s'agissait là de renforcer l'état de droit ; ce qui est effectivement prioritaire dans tout pays sortant d'une période de guerre. Par contre, le soutien à la société civile fait défaut dès que l'on quitte les domaines d'intégration aux exigences des lois des marchés ou des normes démocratiques décidés par les puissances impérialistes. A titre d'exemple, la société civile peut être soutenue mais dans le cadre de l'Instrument d'Aide de Préadhésion à l'Union européenne (IAP) qui fait la coordination entre l'UE et les autres donateurs, de manière à ce que la société civile intègre les règles dictées par la Commission européenne. Ce cadrage mis en place en 2007 est la seule façon de recevoir de l'aide. Ces règles sont imposées de l'extérieur, quand bien même il est question de coopération. Parmi les instruments utilisés nous retrouvons l'Accord de libre échange centre-européen (ALECE) en vigueur depuis 2007, les différents instruments dits de bonne gouvernance relatifs au judiciaire, à la gestion des frontières, Europol, l'Initiative de coopération pour l'Europe du sud-est (SECI, dédié à la lutte contre le trafic d'armes et le crime organisé), le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, notamment. Bien sûr, il existe une coopération avec le Parlement européen, dans le cadre des commissions mixtes.

Erhard Busek qui a pris la suite de Bodo Hombach en 2002 pour le Pacte de stabilité déplorait le peu d'efficacité du 3^{ème} volet, celui de la sécurité dans les domaines des stratégies de lutte contre le crime organisé et la corruption, face à l'absence de transformation de l'armée ex-yougoslave « qui reste un État dans l'État » et la sécurité des populations civiles en général. Seule le deuxième volet – économique – avait fait quelques progrès, notamment dans le marché régional de l'énergie et la création d'une zone de libre échange... Quant au premier volet, sur la démocratisation et les droits de l'homme, les avancées sont faibles, notamment dans les zones sensibles entre les communautés et ces zones sont encore trop nombreuses. Et bien entendu, il concéda que l'esprit du Pacte restait très « paternaliste »²

Après le Pacte de stabilité³, l'Union européenne a développé sur les critères de Copenhague et du processus de stabilisation et d'association (PSA) un partenariat dans le cadre du Conseil de coopération régional (CCR) qui succède au Pacte de stabilité officiellement depuis le 27 février 2008 et dont le siège est à Sarajevo. Il gardera les mêmes objectifs du Pacte mais devrait être plus coopératif entre les divers États des Balkans, d'où le siège mis symboliquement à Sarajevo. Mais du point de vue même du CCR, il reste de nombreuses difficultés dans les domaines des relations de bon voisinage, la lutte contre la criminalité, les droits des minorités, le retour des réfugiés ou déplacés.

² Au cours d'un entretien avec la Fondation Robert Schumann – Entretiens d'Europe numéro 21- 21 janvier 2008

³ Lancé lors du sommet européen de Cologne du 10 juin 1999, il prend modèle sur la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) et 5 milliards d'euros furent mobilisés essentiellement pour des projets d'infrastructures relatifs à l'énergie. Les pays bénéficiaires : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Kosovo, Macédoine, Moldavie (depuis 2001), Monténégro, Roumanie, Serbie (depuis 2000).

Certaines réformes institutionnelles sont lentes, comme en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo principalement où l'instabilité reste problématique.

Nous devons constater que cette intégration européenne a peu pris en compte les sociétés civiles des Balkans. Sans compter que cette intégration est loin d'être faite : à cause de la crise financière, du lancement difficile du Traité de Lisbonne et d'une série d'autres obstacles. Tous les pays de la région marquent le pas dans leur progression européenne. La Croatie est bloquée par le veto slovène, la Macédoine par son conflit avec la Grèce, la Bosnie par sa crise intérieure, la Serbie par la non-arrestation du général Mladić. Le Kosovo s'enfoncé dans la crise, le risque de partition est toujours présent et sa reconnaissance ne fait pas l'unanimité en Europe.

Quoi qu'il en soit, d'une manière générale, dans la plupart des pays des Balkans, la société est confrontée à de nombreux problèmes similaires : « grande pauvreté et exclusion sociale, inégalités géographiques croissantes, chômage de longue durée (surtout pour les jeunes, les femmes, les personnes âgées), minorités ethnicisées, réfugiés et ainsi de suite. Les réformes de l'assistance privée pour enfants et adultes handicapés n'ont pas été suffisantes. De plus, avec la détérioration des systèmes d'assurances publiques et l'augmentation des revenus informels, l'éducation et la santé sont toujours moins accessibles pour les pauvres et les inégalités se creusent toujours plus. »⁴

Force est de constater que la région reste instable, ne serait-ce parce que différents accords de paix sont restés encore à ce jour entre « ni paix, ni guerre »⁵

Reste la solidarité internationale de la société civile, comme à travers les forums régionaux, les échanges entre ONG régionales.

Parmi les questions en suspend, au-delà des questions du développement durable et de la paix et sécurité des populations civiles :

- la poursuite de tous les criminels de guerre, leur arrestation et leur condamnation
- Retour et réintégration des réfugiés et déplacés
- la construction de ponts entre les différentes communautés et culture de la paix
- l'égalité hommes - femmes
- le financement durable des ONG locales en toute indépendance des États

⁴ Paul Stubbs, qui a coordonné une étude sur la protection sociale dans les Balkans occidentaux pour la Commission européenne en 2009.

⁵ Accord de Dayton en 1995 pour la Bosnie-Herzégovine, Accord de Kumanovo pour la Macédoine en 2001.