



## **Le dialogue au service de la sécurité humaine**

**Micheline Calmy-Rey**

**Caux le 8 juillet 2012**

Mesdames et Messieurs,

Contrairement à la notion traditionnelle de sécurité, axée exclusivement sur la protection de l'Etat, le concept de sécurité humaine est centré sur la protection des personnes et de la communauté. La politique de sécurité humaine et une réponse apportée aux conflits très complexes qui souvent remplacent les guerres traditionnelles. Si ces conflits sont nouveaux de par leurs acteurs et de par les armes utilisées, ils le sont aussi par les destructions et les ravages qu'ils provoquent parmi la population civile. Y répondre demande une adaptation des moyens et des engagements nouveaux.

Dans une telle perspective, la politique étrangère et de sécurité suisse ont été, durant une presque décennie, au-delà de la promotion des intérêts nationaux : il s'est agi d'une politique imprégnée de tradition humanitaire, de principes humanistes et d'une véritable éthique de l'action politique.

Le politique de sécurité humaine place la personne, ses droits et ses besoins, au centre des préoccupations. Elle passe par les bons offices et les médiations, par la transformation des conflits, par la lutte contre les mines antipersonnel, contre la prolifération des armes légères, l'enrôlement des enfants soldats et la traite des être humains, par la protection des populations civiles et la consolidation des droits humains.

La politique de dialogue et de promotion de la paix que j'ai voulue prioritaire pour la Suisse s'inscrit dans ce cadre et mon intervention a pour but de présenter quelques réflexions sur les fondements d'une politique de dialogue, et quelques exemples de médiations que j'ai pu conduire dans ma fonction de cheffe du département fédéral des affaires étrangères.

A considérer l'actualité internationale dans la presse suisse ou étrangère, on se croirait plongés dans les plus sombres pages de l'histoire religieuse des XVIe et XVIIe siècles. L'inclusion, la recherche d'influence, la persuasion y sont souvent dépeintes comme l'œuvre du diable. L'ostracisme, la force brutale punitive deviennent les panacées du jour. On en vient à se demander si le Siècle des lumières n'a jamais eu lieu...

Aujourd'hui, les moralistes ont la part belle, à suivre leurs conseils, on ne parlerait, négocierait, prendrait en compte l'avis des seuls qui d'ores et déjà et a priori respectent nos standards éthiques et moraux et à suivre leurs conseils, Israël n'aurait jamais entamé le dialogue avec les Palestiniens, les membres permanents du Conseil de sécurité et l'Allemagne avec l'Iran, le Secrétaire général des Nations Unies n'adresserait pas la parole au président soudanais. La communauté internationale se contenterait d'arroser de sanctions et de bombes la Corée du Nord, l'Iran, le Hamas, le Hezbollah et quelques autres encore.

A écouter ces bien-pensants, jamais, au grand jamais je n'aurais fait le voyage de l'Iran, rencontré son président, tenté de faciliter le dialogue sur le dossier nucléaire iranien. A cette occasion, j'ai fait l'amère expérience qu'il est plus facile de moraliser du fond de son fauteuil que de chercher laborieusement une solution.

Les avis sont partagés sur la réponse à donner aux appels au dialogue ou au boycott, qu'il s'agisse d'Etats ou d'acteurs non gouvernementaux. Le consensus s'est élargi ces quelques vingt dernières années sur ce qu'il convient de considérer, en droit ou en fait, comme une menace à la sécurité ou une violation grave des droits humains. Mais nous avons souvent du mal à nous accorder sur l'opportunité de parler ou de sanctionner, de tendre la main ou de boycotter, de dialoguer ou d'exclure. Il est important de sortir de la vision manichéenne

d'un monde en noir et blanc, où peuples et pays ne peuvent être qu'amis ou ennemis. Mais alors comment se repérer dans ce paysage tout en nuances de gris ?

En Suisse, nous avons depuis toujours l'habitude de sauvegarder notre bien être et notre sécurité par le dialogue. La seule force dont nous n'avons jamais disposé, c'est celle des mots. Lorsque des tensions apparaissent, nous parlons, nous négocions. Cette culture politique qui nous caractérise depuis des siècles est reflétée dans notre tradition diplomatique. Le nier démontrerait que l'on ne comprend rien à la Suisse. Car il faut être complètement étranger à notre tradition du compromis et d'arbitrage pour contester que, dans le droit fil de sa politique des bons offices, notre pays s'efforce toujours d'engager le dialogue, de rompre le silence, de relancer le règlement pacifique des conflits.

Nous suisses savons que le refus du dialogue est en fin de compte toujours stérile. Si nous dialoguons, c'est par réalisme. Dans le sillage de notre tradition, je défend la cause du pragmatisme politique : nous demander s'il sert vraiment à quelque chose de distinguer parmi les forces politiques les bonnes et les méchantes, les « infréquentables » avec lesquelles il est inconvenant de s'asseoir, et les recommandables, de bonne compagnie, n'est pas d'une grande utilité. Certains Etats, certaines organisations recourent à des méthodes terroristes que je condamne. Reste que ce sont parfois des acteurs politiques de poids, incontournables dans la recherche d'un règlement de conflit. L'oublier est en tout cas une bonne façon de finir dans l'impasse.

Par delà toutes les polémiques, nous percevons de mieux en mieux que le règlement international des conflits, leur prévention représentent un large pan de notre politique nationale de sécurité, et donc de la sauvegarde de nos intérêts dans le monde. La Suisse n'est pas une grande puissance et elle ne peut pas développer son influence sur cette base. Elle est de ce fait intéressée à se profiler sur la scène internationale dans le domaine de la politique de paix et des bons offices.

Même sur le terrain de la neutralité, notre politique reste fondée sur le dialogue. Pour des raisons tout à fait évidentes – et ne serait-ce que parce que nous tenons nous mêmes tant à notre souveraineté -, nous n'avons jamais utilisé le dialogue pour obtenir un changement de régime, nous ne l'avons jamais rejeté pour motif d'incompatibilité idéologique. Je suis profondément convaincue que nous tirons notre crédibilité internationale de notre passé de dialogue, qui par ailleurs nous a permis de promouvoir dans la foulée nos intérêts nationaux et de renforcer les normes communes du droit international. Mais qui nous a valu aussi des méfiances, surtout lorsque notre conception du dialogue ne coïncidait pas avec la doctrine quasi religieuse de grandes puissances ou de groupes d'Etats. Tel a été notre passé, tel reste notre présent.

La neutralité suisse a été déterminante par le passé pour appuyer notre activité de puissance protectrice. Elle joue encore aujourd'hui un rôle majeur sur ce plan. L'absence d'une politique de puissance ainsi que des décennies d'expérience des missions de bons offices expliquent le crédit de confiance qu'apporte le statut d'Etat neutre, particulièrement dans des situations sensibles.

C'est au XIXe siècle que la Suisse a pour la première fois assumé un rôle de puissance protectrice en représentant en France les intérêts du Royaume de Bavière et du Grand Duché de Bade pendant la guerre franco prussienne de 1870. La Suisse ayant exercé des mandats de puissance protectrice pendant la première guerre mondiale, elle est apparue au cours de la seconde comme la puissance protectrice par excellence. Durant cette période, la Suisse a exercé au total quelques 200 mandats de protection d'intérêts étrangers. En assumant ces mandats, la Suisse a voulu aussi prendre une part active dans les processus de paix politico-diplomatiques et contribuer au règlement pacifique des différends. La Suisse dispose actuellement de six mandats de ce type ; elle représente les Etats-Unis d'Amérique à Cuba ; Cuba aux Etats- Unis d'Amérique ; l'Iran en Egypte ; les Etats-Unis d'Amérique en Iran ; la Russie en Géorgie ; la Géorgie en Russie.

Les interventions de puissance protectrice, telles que celles qu'assure la Suisse sont moins sollicitées de nos jours et ce pour deux raisons : d'une part, la fin de la guerre froide a entraîné la reprise des relations diplomatiques entre de nombreux Etats. D'autres part, les tensions et les conflits sont plus complexes et en majorité intérieurs. Ici des kamikases conduisent des innocents dans la mort et des civils meurent sous les bombes larguées par des armées hyper équipées. Là des dirigeants avides de pouvoir enrôlent des enfants

comme soldats et des militaires en maraude violent les femmes dans les zones de conflit. Là encore, il y a présidents qui tirent sur leur peuple.

C'est la raison pour laquelle, j'ai tenu à mettre sur pied et à renforcer la politique de promotion de la paix. Nombre de conflits se règlent par le biais de négociations, dans le cadre desquelles intervient généralement une tierce partie mandatée par les parties pour leur fournir un soutien dans la recherche de solutions. Ce rôle de médiation échoit dans de nombreux cas aux Nations Unies ou à des organisations régionales. La promotion de la paix est une mission collective et les chances de réussite sont plus grandes si les Etats s'associent et coopèrent, et la Suisse a également prodigué ses bons offices tant dans un environnement multilatéral qu'avec d'autres Etats et ONG. Nous avons régulièrement pris part aux activités d'équipes de médiation et nous avons été sollicités en tant que médiateur international. Nous avons ainsi été impliqués dans nombre de négociations de paix : au Soudan, au Sri Lanka, au Népal, en Ouganda et en Colombie notamment. Dans chacun de ces pays, il s'est agi d'un processus interne, mettant en présence forces au pouvoir et groupes rebelles, ou différents mouvements armés.

Avec la médiation entre la Turquie et l'Arménie, conclue par la signature de deux protocoles relatifs à la normalisation des relations entre ces deux pays, la Suisse a montré qu'il restait possible à un Etat jouissant de la confiance des deux autres de les amener à surmonter leurs antagonismes pour définir les termes d'un rapprochement. C'était là une médiation dans le sens le plus classique, mais elle s'est exercée sur un conflit qui ne l'était pas, la dimension historique constituant en effet une part déterminante.

La Suisse a aussi pu faire montre de son savoir faire dans le dossier nucléaire iranien, pour lequel elle a organisé en 2008, 2009 et 2010 trois cycles de discussions, les « Geneva Talks » entre l'Iran, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité et l'Allemagne. D'entente avec Téhéran, Washington et Bruxelles, la Suisse a apporté des idées pour amener les protagonistes à prendre place à la table de négociation. L'exemple le plus récent est celui de la médiation entre la Géorgie et la Russie, médiation qui a facilité l'entrée de la Russie à l'Organisation Mondiale du Commerce . Au centre des négociations, les principes de l'administration des douanes et du contrôle du trafic des marchandises entre les deux pays, incluant l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. Nous avons proposé un système de gestion électronique assurant une certaine transparence, une supervision des activités de contrôle par une société privée neutre et la création de corridors de transit.

Ces exemples démontrent que les formes actuelles de conflits exigent un engagement plus diversifié et plus actif que par le passé : la Suisse a établi des contacts sur place et proposé sa médiation aux parties.

Bien entendu, il ne s'agit pas de se faire l'avocat du dialogue toujours et partout. Très souvent, nous avançons en terrain inconnu, et les traditions doivent s'adapter aux données particulières du moment et aux nouveaux contextes. Chaque cas est différent et la compréhension des mentalités et des cultures est déterminante lorsqu'il s'agit de savoir comment et avec quelles formes on entend fonctionner. Il convient donc d'entrée de cause de se poser quelques questions, sans oublier les plus difficiles :

- la situation est-elle mûre pour le dialogue , la médiation, la facilitation? Avons nous des chances de faire avancer les choses, ou l'ouverture que nous croyons percevoir est-elle feinte, une simple tactique dilatoire ? Faut-il interrompre un dialogue qui marque le pas, faudrait-il surtout ne l'avoir jamais entamé ? Un dialogue peut être mais avec qui, à quel moment, à quel niveau ? La médiation diplomatique de la Suisse est surtout demandée à l'échelon international lorsque ses négociateurs peuvent apporter des connaissances acquises au fil d'un long travail long et systématique sur le conflit concerné. Ces connaissances donnent aux négociateurs la crédibilité nécessaire pour nouer des contacts et rapports de confiance réciproque avec les parties au conflit.
- avec qui parler ? Avec des Etats ou des organisations internationales ? Avec des acteurs non étatiques ? et, si cela était, avec quelles précautions ? et sous quelle forme ? Sous mon autorité, le DFAE a conduit différents dialogues avec le Hamas, le Hezbollah et d'autres organisations islamistes, parce que ces derniers ont articulés les intérêts des populations concernées. Ce faisant, nous n'avons pas légitimé leurs méthodes, nous avons au contraire tenté de pacifier des contextes violents ; dans les cas

Arménie/Turquie et Géorgie/Russie, les actions de médiation nous ont été demandées par les Etats eux-mêmes. Nous avons donc négocié au plus haut niveau des Etats concernés ;

- dans quel cadre, national ou international, rechercher le dialogue ? Si nous prenons l'exemple de la question nucléaire iranienne, la Suisse a entretenu un contact étroit avec les P5+1 et d'autres acteurs de poids et nous avons calibré nos propositions de telle façon qu'un rapprochement aurait été possible pour toutes les parties, sans perte de prestige ; nous avons été transparents avec toutes les parties impliquées et n'avons jamais cherché à contourner d'autres mesures décidées par la communauté internationale ; mais le rôle de dialogue va bien au-delà des processus de paix et s'étend à des thèmes mondiaux délicats et complexes. Nous avons ainsi introduit le dialogue dans des domaines traités jusque là de façon beaucoup normative, je cite le dialogue sur les droits humains avec l'Iran, la Chine, la Russie, je cite encore l'examen périodique universel au Conseil des droits de l'homme. Avec cet instrument, la communauté internationale peut aborder dans un cadre plus rationnel les blocages auxquels est confronté le respect des droits humains;
- comment un dialogue s'ordonne t'il dans l'ensemble des réglementations et des standards internationaux ? Quel est l'état des sanctions internationales, existe t'il des plaintes déposées auprès des tribunaux internationaux ? Des inculpations ? Il s'agit ici d'explorer quelles marges sont encore ouvertes et comment les impératifs juridiques et ceux liés à la politique de paix sont réconciliables.

Ce type de question définit l'espace politique. Il ne se suffit pas de réponses abstraites, les exige concrètes car chaque contexte est différent et elles sont par conséquent centrales pour l'évaluation des risques politiques.

Reste que même si aucun espace de dialogue n'est semblable à un autre, quelques principes peuvent néanmoins être dégagés. Lakhtar Brahimi a énuméré les sept péchés capitaux de la médiation. Ce sont l'ignorance, l'arrogance, les fausses promesses, la partialité, l'impatience, la rigidité et l'impuissance. Il faut s'armer en revanche de savoir et de connaissances, d'empathie, d'impartialité, de patience, de souplesse, de réalisme et d'influence. J'y ajouterais la confiance qui me paraît un facteur tout à fait déterminant. Par confiance j'entend aussi relations personnelles, discrétion et tradition.

Quel que soit le contexte, les objectifs, les interlocuteurs, le dialogue se caractérise toujours par un aspect de contenu et un aspect procédural. L'engagement de substance se donne pour but la recherche de solutions dans des situations controversées. Quant aux aspects procéduraux, ils concernent l'établissement de canaux de communication, des propositions quant aux techniques de négociation. On parle ici d'ingénierie diplomatique.

Conformément à la pratique développée ces dernières années, cela consiste à :

1. analyser le problème dans son ensemble, c'est à dire dans ses aspects politique, économique et technique, de comprendre quelles sont les priorités et les objectifs des parties, de savoir ce que les uns et les autres veulent ou ne veulent pas ;
2. réfléchir à une solution gagnant/gagnant. Un médiateur n'est pas une partie. Il ne prend pas parti, ne négocie pas pour l'un ou pour l'autre. Il cherche à créer une situation où les deux parties sont gagnantes donc crée une plus value pour chacun. La réflexion en terme de modèles prend là toute sa signification; la créativité aussi.
3. mettre en place une équipe. La médiation n'est pas une marche solitaire, mais un travail d'équipe où chacun et chacune trouve sa place, le ou la ministre, les diplomates, les spécialistes, les techniciens ;4. amener les parties sur un terrain rationnel. A partir d'une analyse d'ensemble, les principaux objectifs sont fixés, puis on différencie les problèmes, à savoir on en diminue la complexité en les morcelant. Ils sont ainsi réduits à un niveau aussi technique que possible et la recherche de solutions s'effectue sur la base d'enjeux techniques. L'avancée se fait de cette façon par étapes successives.

J'ajoute que cette pratique a démontré que si la Suisse gère avec rigueur et fiabilité ses processus de dialogue et de médiation, elle peut accroître son poids politique, se donner un profil bien distinct, et nouer des relations, là

où d'autres doivent s'en remettre aux enceintes et aux alliances traditionnelles. Sans fausse modestie, je crois pouvoir affirmer que grâce à ses récents succès, la Suisse vient en force sur le marché de la négociation internationale.

En ce sens, l'investissement dans le dialogue et la médiation n'est pas un obstacle à la défense de nos intérêts bien compris. Nos réseaux, nos savoirs et nos savoir faire aident à promouvoir nos intérêts. Sans notre engagement dans le dialogue des civilisations et des religions, nos problèmes avec les pays musulmans auraient pu dégénérer en mauvaise querelle politique ou religieuse, avec des effets négatifs pour nos intérêts économiques et sécuritaires dans le monde musulman. Malgré les actions en justice intentées en Suisse contre deux ressortissants turques, nos relations avec la Turquie sont tout à la fois bonnes et fréquentes. Nous nous sommes fait les promoteurs de l'indépendance du Kosovo. Nous conservons cependant des relations très étroites avec la Russie et la Serbie, à tel point que la Suisse et la Serbie assureront une présidence conjointe de l'OSCE en 2014 et 2015. La récente médiation la Géorgie et la Russie a permis dans la foulée de régler des questions qui traînaient depuis des années, celle du survol du territoire russe par les compagnies d'aviation suisse, celle des poinçons sur métaux précieux qui préoccupait en particulier l'industrie horlogère. Jamais les relations avec la Russie, les Etats Unis, l'Union européenne n'ont été aussi intenses qu'aujourd'hui, du fait des multiples contacts nécessités par nos activités de médiation.

Je l'ai dit, le dialogue, la recherche de solutions pacifiques aux conflits est incontournable. Il s'adapte à chaque problème, c'est un outil de travail pragmatique. Mais il est en même temps d'un maniement délicat et présente de nombreux risques. Cela parce qu'il bute sur un certain nombre de dilemmes :

- les tensions entre la recherche de la paix et le respect des droits humains se cristallisent autour de la question de l'impunité et donnent lieu à débats dans des processus de paix, par exemple à propos du président Al Bashir, ou à propos de l'opportunité de dialoguer avec tel ou tel acteur;
- les tensions entre intérêts économiques et engagement international nous valent un jour le reproche de sacrifier les normes juridiques et nos principes à nos intérêts économiques ( je me réfère ici à la signature en ma présence d'un accord gazier avec l'Iran), le lendemain de compromettre nos intérêts économiques en nous faisant les champions de la paix et des droits humains ( je ne pense pas devoir documenter cette affirmation, tant les exemples foisonnent) ;
- les tensions entre le désir de conserver d'aussi bonnes relations que possible avec tous les pays, et la disposition à accepter le risque de leur détérioration passagère. D'ailleurs, tout l'art de la diplomatie consiste précisément à empêcher l'émergence d'un tel risque ;
- les tensions entre la nécessité d'expliquer avec transparence notre action extérieure, et le besoin de respecter la confidentialité des efforts de médiation ;
- et enfin, les tensions entre l'engagement mondial actif de la Suisse, et la réserve dont fait preuve sa classe politique à l'intérieur du pays.

Là encore, ces dilemmes appellent une approche réaliste. Pour les populations concernées, le problème ne se pose pas en terme d'exclusion : paix ou droits humains, prospérité ou respect des principes, engagement ou isolement. Elles attendent, à bon droit, que leurs responsables politiques trouvent des solutions optimisées dans toutes les dimensions. Pour peu que l'on tienne compte du travail en cours et des objectifs à atteindre dans chaque dimension, on peut parfaitement rapprocher un système de justice transitionnelle des exigences de la Cour pénale internationale, ouvrir un espace d'action diplomatique sans saper son autorité. Il est indispensable de concilier nécessités économiques nationales et objectifs globaux. Il est possible de mener un débat intérieur sur les engagements extérieurs. Je toujours été heureuse de voir s'instaurer un dialogue public sur notre politique extérieure, même si cela été le plus souvent pour entendre des voix critiques et pour voir se lever des controverses. Mais j'ai toujours rejeté l'idée que la seule politique extérieure qui convienne soit celle d'une diplomatie bâillonnée.

Le statut d'un pays dans le monde dépend en partie, et de plus en plus, de son apport au règlement des problèmes globaux. Dans ce contexte, il est primordial de bien définir les espaces de dialogue les plus divers, puis de mobiliser des ressources crédibles, de produire des idées novatrices et de faire preuve de compétence. Toute tension ayant des répercussions internationales suscite un mouvement de concurrence entre ceux qui pensent pouvoir contribuer à la résorber. La Suisse ne possède pas les clés de toutes les portes, mais elle détient un savoir faire indéniable en ingénierie diplomatique. Notre force, c'est le dialogue et son instauration, ainsi que notre capacité à prendre des risques raisonnables. Ces compétences, ces points forts constituent, à mon avis, notre apport à la politique internationale, notre apport à la production de « biens publics globaux ».