

Note politique



Les campagnes internationales de dénonciation et leurs conséquences sur les conflits civils

Jacob Fortier

Contexte

Lorsque des actes de violence contre des civils sont largement médiatisés, le Canada est souvent pressé de rejoindre ses alliés dans des campagnes de dénonciation publique visant à augmenter le coût politique pour un acteur de réprimer les droits humains. Le Canada s'est par exemple illustré dans [la campagne anti-apartheid](#) en Afrique du Sud, en cherchant notamment des moyens de soutenir l'intérêt mondial vis-à-vis des violences dans le pays et en tentant d'influencer ses alliés vers l'imposition de sanctions économiques contre les responsables. Face à des images et des comptes rendus d'atrocités, il est ainsi tout à fait compréhensible que des gouvernements s'indignent et identifient les responsables de violences, qu'il s'agisse de régimes autocratiques ou de groupes armés. Toutefois, aussi intuitives et nécessaires que puissent sembler à première vue ces dénonciations, celles-ci ne sont cependant pas sans conséquence pour les conflits civils et les risques subséquents de violence politique. En effet, [des études](#) indiquent que les campagnes de dénonciation internationale échouent souvent à mettre fin à la violence contre les civils et exacerbent parfois même les abus en radicalisant ceux qui les commettent. Il apparaît donc nécessaire de réfléchir à la façon dont le Canada et ses alliés devraient intervenir publiquement pour assurer la protection des droits humains, mais tout en préservant la stabilité politique et sécuritaire des régions visées par les campagnes de dénonciation internationale.

L'objectif de cette note politique est donc double. D'abord, il s'agit de définir les campagnes de dénonciation internationale et les différents impacts qu'elles peuvent avoir sur les conflits civils. Ensuite, il sera question de discuter des politiques canadiennes actuelles de dénonciation internationale et de proposer des pistes qui minimiseraient les risques que ces campagnes aient des effets pervers et entraînent une augmentation des violations des droits humains. Pour ce faire, cette note met de l'avant certaines conséquences tragiques de la récente campagne occidentale de dénonciation visant la junte militaire birmane au lendemain du coup d'État de février 2021, puis tente d'émettre des hypothèses sur ce qui n'a pas fonctionné et ce qui pourrait être fait pour éviter les conséquences néfastes sur les civils qui résultent des campagnes internationales de dénonciation.

Une brève histoire des campagnes internationales de dénonciation

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les questions de protection des droits de la personne ont pris une importance mondiale. L'accroissement du nombre d'organisations non gouvernementales de défense des droits humains, conjugué à l'évolution des médias et à leur présence grandissante dans les zones de conflit, a sensibilisé le public à ces enjeux, tout en encourageant les électeurs à faire pression

sur leurs représentants pour une action internationale contre les régimes oppressifs. Cela a abouti à la création d'un [réseau mondial](#) de défense des droits de la personne qui a travaillé pour faire connaître les atrocités et leurs auteurs (identification), et veiller à ce que les coupables de violations des droits humains soient punis socialement (deshonneur).

Le contexte de l'après-guerre froide des années 1990 s'est avéré être un terreau fertile pour l'établissement de nouvelles normes concernant la responsabilité des États de protéger leurs populations contre les atteintes aux droits humains et, à l'inverse, le devoir moral de la communauté internationale d'assurer la protection de ces droits. En effet, l'attention mondiale portée aux défis sécuritaires s'est progressivement déplacée de la menace nucléaire vers les questions de protection des droits humains à mesure que les [conflits intra-étatiques](#) se multipliaient et devenaient la principale source d'instabilité dans le monde. Les dirigeants occidentaux ont alors commencé à adopter l'idée d'[interventions humanitaires](#), c'est-à-dire d'interventions coercitives au service des valeurs humanitaires universelles, afin de donner un sens moral à la société internationale. De cette manière, la mondialisation libérale et l'hégémonie américaine ont élargi le [terrain idéologique et normatif](#) sur lequel les conflits intra-étatiques se sont déroulés – les violations des droits de la personne sont devenues un problème à traiter au niveau international et parfois au détriment des normes de souveraineté des États. Les rebelles commercialisent alors leur cause et leurs souffrances via les médias de masse et les organisations internationales non gouvernementales (OING) dans le but d'attirer l'attention internationale, ce qui est susceptible de générer en retour une indignation morale et ainsi de forcer la communauté internationale à agir contre le coupable « perçu ». Par le biais de ce processus, il est souvent apparu à la fois légitime et nécessaire pour les démocraties occidentales de s'exprimer publiquement contre les régimes accusés de crimes contre leurs propres populations et, dans certains cas, d'aller jusqu'à [intervenir militairement](#) pour empêcher de nouvelles effusions de sang. Le changement normatif de la politique internationale après la guerre froide a donc fait en sorte que les campagnes de dénonciation internationale sont devenues un outil de politique étrangère répandu en Europe occidentale et en Amérique du Nord. Les États se joignent ainsi aux OING et aux réseaux transnationaux dans leurs dénonciations publiques des violations des droits humains et menacent les régimes d'invoquer la responsabilité de protéger et de voter des sanctions économiques au Conseil de sécurité, ou de prendre d'autres mesures coercitives visant à mettre fin aux abus étatiques. Ce sens de conscience globale et de responsabilité morale est donc devenu une nouvelle force dans la politique mondiale et a changé à jamais la manière dont les conflits intra-étatiques sont combattus.

Comment l'indignation internationale peut inverser le cours de la violence

Concrètement, la manière dont les politiques de dénonciation sont susceptibles d'affecter la capacité et la volonté d'un acteur de réprimer les droits humains demeure sujette au débat. Les mécanismes généralement identifiés sont les suivants. Premièrement, les OING créent des connaissances sur les abus et partagent des informations avec les journalistes concernés. Les médias agissent alors ensuite comme une courroie de transmission pour que les violations locales se transforment en controverses internationales et se propagent au-delà des frontières. De l'autre côté, l'outrage moral agit comme un levier pour inciter les acteurs étrangers à agir contre les contrevenants et à montrer leur soutien aux victimes. L'avantage pour les États de s'engager dans des condamnations morales et des sanctions économiques est donc double : d'une part, ils évitent d'éventuels [dommages à la réputation](#) causés par une inaction face à des violations flagrantes des droits humains; d'autre part, ils signalent leur attachement à l'ordre international libéral et aux normes que celui-ci perpétue. Pour les personnes visées par les dénonciations, les conséquences sont toutefois majeures. En effet, la désapprobation internationale des auteurs en fait des parias avec qui aucun partenaire ne souhaite interagir ou faire des affaires, de peur d'être à son tour associé à des crimes contre les droits humains. En conséquence, l'on s'attend à ce que

les agresseurs [modifient leur comportement répressif](#) s'ils ne peuvent pas risquer la perte de pouvoir, de ressources, d'alliés ou de légitimité qu'entraînerait l'inaction face à une telle condamnation.

En réalité, le processus n'est pas si simple et il n'est pas non plus facile pour les victimes de violations des droits humains de se faire entendre sur la scène internationale. Une lutte pour le récit est susceptible d'avoir lieu entre les responsables de violence et leurs opposants, ce qui risque de compliquer les efforts des victimes pour faire connaître les abus. En effet, la violence d'État est souvent [réinterprétée ou occultée](#) afin d'éviter tout contrecoup qui renforcerait la dissidence. De même, les groupes rebelles utilisant la [violence contre les civils](#) essaient souvent de se présenter comme des victimes ou de légitimer leur violence en réaction aux abus commis par leurs opposants. De ce point de vue, la réussite des victimes à responsabiliser les auteurs de leurs crimes dépend fortement de leur capacité à transmettre des informations sur les abus dans les jours qui suivent les événements répressifs. Des [entrepreneurs dissidents](#), qui mobilisent des sympathisants et veillent à ce que l'information sur les abus atteigne le plus grand nombre, jouent ainsi un rôle crucial pour retourner la violence contre ceux qui la mettent en place. D'autre part, tous les pays ne sont pas également susceptibles d'être visés par des dénonciations internationales à la suite d'une répression sévère. En fait, les États les plus puissants du système sont souvent [partiellement immunisés](#) contre les campagnes de dénonciation et de sanction, car ils peuvent exercer des représailles et faire pression sur leurs accusateurs. De même, les États sont souvent réticents à condamner publiquement leurs alliés et partenaires économiques, comme en témoignent [les très rares critiques](#) des pays européens auxquelles l'Espagne a été confrontée lorsque son gouvernement a eu recours à la répression politique contre les sécessionnistes catalans.

Un autre point à considérer sur l'influence de ces campagnes sur le recours à la violence politique concerne la relation entre les oppresseurs et le groupe qui est opprimé. Lorsque les dissidents font partie de [groupes minoritaires](#), la répression étatique est plus susceptible de se produire que face à des mouvements qui mobilisent une plus grande partie de la population sur laquelle les dirigeants politiques doivent s'appuyer pour demeurer au pouvoir. En d'autres termes, la relation de dépendance, ou l'absence de dépendance entre les auteurs de violences et leurs victimes, joue un rôle clé dans la décision des États de s'engager dans la violence politique pour réprimer leur opposition, tout en ayant également un impact sur la mesure dans laquelle la répression parviendra à écraser la dissidence. Ceci est important, car dans les cas de campagnes de résistance dirigées par des minorités, des tiers partis semblent nécessaires pour affecter la [relation de dépendance](#) entre les groupes réprimés et ceux qui les répriment. En effet, en identifiant et en dénonçant les contrevenants, les acteurs étrangers augmentent le coût de la répression des minorités et lient ainsi le sort politique des opprimés à celui de leur oppresseur. Un bon exemple de cette logique est celui du processus d'indépendance du Timor oriental. Bien que l'invasion indonésienne du Timor oriental ait entraîné de graves exactions contre la population civile, le gouvernement de Jakarta a payé peu de frais politiques jusqu'à ce qu'une controverse internationale sur le massacre de Santa Cruz fasse de la répression politique [une stratégie de plus en plus intenable](#) pour lutter contre le mouvement sécessionniste au Timor oriental. La minorité timoraise, que les autorités indonésiennes étaient parvenues à présenter à la population nationale comme violente et dangereuse, est en fait devenue, grâce au soutien international et aux protestations non-violentes, suffisamment importante sur le plan politique pour que la répression cesse et que des négociations soient initiées.

Les conséquences indésirables des dénonciations internationales sur les violations des droits humains

D'autres études de cas indiquent cependant que les campagnes internationales de dénonciation peuvent avoir des effets qui vont au-delà des intentions de ceux qui les mettent en œuvre, voire de saper les

objectifs initiaux visant à améliorer le bilan d'un gouvernement en matière de droits humains. Par exemple, la pression morale et sociale exercée sur un régime peut paradoxalement l'inciter à restreindre les activités des organisations de la société civile afin de masquer le [non-respect des normes et engagements](#) en matière de droits humains. Il s'agit d'une conséquence particulièrement perverse puisqu'il a été démontré que les [organisations de la société civile](#) jouent un rôle crucial pour assurer la protection des droits humains. De plus, lorsqu'ils sont visés par des dénonciations internationales, les gouvernements répressifs peuvent intensifier certaines violations, tout en réduisant d'autres. Cela est dû à la [capacité variable](#) des gouvernements d'améliorer leur bilan en matière de droits humains en fonction du type de violations commises et de leur contrôle sur les agents de la terreur. Par ailleurs, les gouvernements peuvent [substituer certains types de violations à d'autres](#) afin d'éviter le blâme international, ou même recourir à des milices pro-gouvernementales pour « [se distancier de l'exécution de la violence tout en récoltant les fruits de la répression](#) ». En fait, ces résultats font écho à d'autres travaux qui montrent que les alternatives à l'intervention militaire telles que les [sanctions économiques](#) ont souvent [empiré plutôt qu'amélioré](#) les conditions des droits de la personne dans le pays ciblé, notamment parce qu'elles augmentent l'instabilité politique et affectent la capacité du gouvernement à [contrôler ses agents de sécurité](#).

La façon dont ces campagnes influencent les luttes entre les forces politiques locales est également d'une grande importance si l'objectif est de mettre fin aux violations des droits humains. En effet, la pression internationale sur un gouvernement [renforce souvent l'opposition locale](#) et les voix dissidentes, ce qui peut à son tour inciter les dirigeants politiques à recourir à la répression contre leurs opposants politiques et à [réprimer davantage la dissidence](#). En outre, les acteurs non étatiques bénéficient parfois de la publicité internationale générée par des actes de violence contre les civils et peuvent donc avoir un intérêt à intensifier la violence avec leur adversaire étatique afin d'attirer des acteurs étrangers dans le conflit. Pire encore, lorsque des États étrangers accusent des gouvernements répressifs et font allusion à la menace d'une intervention militaire humanitaire, ils peuvent inciter des groupes minoritaires à se rebeller et à affronter l'État, ce qui peut entraîner une augmentation de la violence politique et ainsi engendrer des conséquences catastrophiques pour les populations civiles. Ce phénomène a été tragiquement démontré dans l'ex-Yougoslavie, où des minorités nationales ont parfois [intentionnellement provoqué](#) des violences génocidaires afin de déclencher une intervention occidentale à leur faveur.

Dénoncer les bourreaux au Myanmar

Le coup d'État de Tatmadaw qui a renversé le gouvernement élu d'Aung San Suu Kyi au Myanmar en février 2021 a déclenché une violence généralisée dans le pays. Des images choquantes de manifestants non armés battus, arrêtés en pleine rue et torturés sont apparues dans les médias occidentaux, associées à des images poignantes de manifestants brandissant des banderoles transmettant un message clair : « [Nous avons besoin de la \[responsabilité de protéger\]](#) ». Des dénonciations et des sanctions internationales ont immédiatement suivi. Le Canada a participé à la campagne de dénonciation et d'humiliation contre la junte militaire, et le premier ministre Justin Trudeau a même critiqué les actions répressives de l'armée [sur Twitter](#).

La position du premier ministre Trudeau est conforme à la politique étrangère de longue date du Canada à l'égard du Myanmar; des sanctions ciblées contre certaines personnes et entités répertoriées sont d'ailleurs en place [depuis 2007](#). Il n'est pas non plus nouveau pour le Canada de s'engager dans ce type de condamnation ou de se positionner comme une [voix de premier plan](#) quant à la défense des droits humains dans le monde. En effet, le Canada, soucieux de coopération multilatérale en matière de sécurité internationale, a souvent suivi ses alliés dans des campagnes internationales de dénonciation.

Par exemple, la répression du mouvement sécessionniste au Timor oriental avait fait l'objet de dénonciations et de [sanctions canadiennes](#) contre des responsables indonésiens, ce qui avait conduit à des manifestations anti-Suharto au Canada et à une [réponse cinglante de Jakarta à Ottawa](#). Cependant, la récente campagne de dénonciation au Myanmar ne semble pas encore aboutir au même succès qu'au Timor oriental. Ainsi, les négociations entre la junte et les acteurs étrangers ont échoué à plusieurs reprises, tandis que la [violence a continué de s'intensifier](#). Par ailleurs, le borbier politique dans lequel s'enfonce aujourd'hui le pays est loin d'être sans lien avec la campagne diplomatique d'exclusion et de dénonciation visant la junte. En effet, les critiques et les sanctions internationales ont créé un [mirage d'interventionnisme](#) et sapé les efforts de médiation. En conséquence, les manifestants attendent désormais un engagement plus soutenu de la [communauté internationale](#) en leur faveur et consacrent de la sorte une part importante de leurs activités de résistance à la recherche d'un soutien international. Des entretiens avec des groupes rebelles ont également révélé que certains ont pris [le pari risqué](#) d'une escalade de la violence avec la junte afin de déclencher une intervention occidentale. Plus inquiétant encore, ces condamnations ont accru la pression sur le régime, ce qui a donc incité la junte à intensifier la répression afin de consolider son pouvoir. Enfin, le manque de leadership international pour faire face à la crise et les espoirs déçus de l'opposition ont convaincu le gouvernement fantôme du Myanmar d'appeler à une « [guerre défensive populaire](#) » contre les forces militaires de la junte. Le pire est donc en train de se produire alors que les organisations humanitaires s'alarment d'un [afflux de réfugiés](#) dans les pays voisins.

Ce qui semble ainsi avoir échoué au Myanmar, c'est la possibilité de trouver un compromis qui pourrait amener la junte à la table des négociations. En effet, les sanctions et dénonciations reflétaient à l'origine la volonté de la communauté internationale d'isoler la junte afin de la contraindre à négocier avec l'opposition et à faire cesser les violations. Ce qui n'était cependant pas envisagé, c'était le signal que les condamnations internationales ont transmis à l'opposition : *continuez à vous battre et nous vous soutiendrons*. Cela a en fait entravé la probabilité d'une résolution pacifique du conflit en plus d'augmenter la violence dans le pays, car les belligérants ont ressenti un sentiment d'urgence et ont décidé de s'engager tous les deux dans une stratégie sans compromis, qui ne pouvait qu'ouvrir la voie à [l'émergence d'une guerre civile](#).

Considérations et recommandations pour le Canada

Le poids et l'influence des mots outrepassent parfois les intentions initiales. Les campagnes de dénonciation internationale ont des conséquences pour les conflits civils qui sont difficiles à prévoir et peuvent changer avec le temps. Le Canada devrait donc être prudent et stratégique lorsqu'il s'engage dans des condamnations morales et des dénonciations publiques contre des gouvernements abusifs. Ce qui pourrait être fait pour éviter de nouvelles tragédies n'est pas simple, mais pas impossible non plus. Quatre pistes d'action sont à privilégier.

Premièrement, les campagnes de dénonciation devraient toujours être explicites dans leurs motivations et leurs objectifs. Le Canada doit veiller à ce qu'il y ait le moins de flou possible sur ses intentions et son engagement futur dans le conflit afin d'éviter de faux espoirs pour les groupes luttant contre des gouvernements répressifs. Il doit également être clair que les condamnations vis-à-vis d'un régime répressif ne constitue pas de facto un support à ses opposants.

Deuxièmement, le Canada devrait travailler en étroite collaboration avec les organisations locales de défense des droits de la personne avant d'envisager tout commentaire public sur la violence en cours. Bien que les médias exercent souvent des pressions pour que les politiciens prennent rapidement la

parole sur des crises internationales, les propos du Canada auront un impact plus significatif et bénéfique s'ils sont préparés en coordination avec des acteurs qui peuvent réellement agir sur le terrain pour mettre fin à la violence. De plus, les liens développés avec ces organisations locales pourront servir de base sur laquelle le Canada pourra ensuite s'appuyer afin de contribuer aux efforts de maintien de la paix.

Troisièmement, les mesures diplomatiques d'exclusion et les sanctions économiques imposées par le Canada doivent être conçues de manière à faciliter (et non à empêcher) un éventuel dialogue avec les responsables de violences. De fait, le Canada doit faire savoir, dans ses dénonciations publiques, que l'allègement des mesures punitives est tributaire de gestes concrets des responsables visés afin d'atténuer les violences. Qui plus est, l'imposition de mesures punitives en réponse aux violations des droits humains doit être progressive afin que le régime visé puisse reculer et n'ait aucun intérêt à persister dans la répression. Il faut faire en sorte que les responsables de violence aient un avantage réel à faire cesser les violations et ne tentent pas plutôt d'esquiver les sanctions internationales qui les visent. De cette façon, les campagnes doivent être pensées de façon à offrir une voie de sortie honorable aux régimes visés afin que ceux-ci abandonnent leurs tactiques répressives.

Enfin, le Canada doit continuer de s'engager auprès de ses alliés lorsque de larges exactions sont commises contre les populations civiles. En effet, la parole du Canada vis-à-vis d'une crise humanitaire aura une plus grande portée si elle s'accorde à celles de ses alliés. De plus, en dialoguant avec ses alliés avant de prendre la parole, le Canada minimise les risques que les dénonciations envoient aux acteurs sur le terrain des signaux contradictoires.