

Le Portugal et le nouvel internationalisme : le cas de la commission indépendante pour les océans

Mr José Manuel Pureza

Citer ce document / Cite this document :

Pureza José Manuel. Le Portugal et le nouvel internationalisme : le cas de la commission indépendante pour les océans. In: Pôle Sud, n°22, 2005. pp. 75-88;

doi : 10.3406/pole.2005.1221

http://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2005_num_22_1_1221

Document généré le 10/06/2016

Résumé

Le protagonisme assumé par le Portugal, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, dans le débat à propos du régime international des océans, est un fait inespéré. La tradition de politique externe passive, régie principalement par la prudence et par l'alignement sur de positions convenues avec les pays membres de la Communauté Européenne connut un brusque sursaut à partir de 1995, avec un important ensemble d'initiatives en matière de diplomatie océanique, dont le pôle fut l'activité de la Commission Mondiale Indépendante pour les Océans (CMIO). Dans ce texte, outre l'analyse de la CMIO comme nouveau modèle institutionnel de transition entre le monde de Westphalie et le monde post-west-phalien, on étudie le rôle joué par le Portugal en tant que support diplomatique des axes principaux d'innovation parus dans le travail de cette commission. Dans ce contexte, on analyse le concept de nouvel internationalisme, auquel les États s'associent à des acteurs comme les ONG ou les mouvements sociaux pour dynamiser des changements structurels de l'agenda international.

Abstract

The leading role taken on by Portugal since the middle of the 1980s in the debate surrounding the creation of an international regime for the ocean is quite remarkable. Portugal's tradition of largely passive foreign policy, marked chiefly by prudence and by a close alignment with the policies agreed to by the member states of the EU was broken in 1995 by an important set of initiatives in the area of oceanic diplomacy. The focus of these was the Independent World Commission for Oceans (IWCO). This article analyzes the role IWCO as a new institutional model, one that marks a tradition between the traditional and the "post-Westphalian " worlds, and examines the role played by Portugal in the work of this commission. In this context, it analyzes the concept of the new internationalism through which states work with actors such as NGO's and social movements in order to encourage structural change in the international agenda.

Le Portugal et le nouvel internationalisme : le cas de la commission indépendante pour les océans

José Manuel Pureza

Centre d'Études Sociales, Université de Coimbra

Résumé/Abstract

Le protagonisme assumé par le Portugal, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, dans le débat à propos du régime international des océans, est un fait inespéré. La tradition de politique externe passive, régie principalement par la prudence et par l'alignement sur de positions convenues avec les pays membres de la Communauté Européenne connut un brusque sursaut à partir de 1995, avec un important ensemble d'initiatives en matière de diplomatie océanique, dont le pôle fut l'activité de la Commission Mondiale Indépendante pour les Océans (CMIO). Dans ce texte, outre l'analyse de la CMIO comme nouveau modèle institutionnel de transition entre le monde de Westphalie et le monde post-west-phalien, on étudie le rôle joué par le Portugal en tant que support diplomatique des axes principaux d'innovation parus dans le travail de cette commission. Dans ce contexte, on analyse le concept de nouvel internationalisme, auquel les États s'associent à des acteurs comme les ONG ou les mouvements sociaux pour dynamiser des changements structurels de l'agenda international.

The leading role taken on by Portugal since the middle of the 1980's in the debate surrounding the creation of an international regime for the ocean is quite remarkable. Portugal's tradition of largely passive foreign policy, marked chiefly by prudence and by a close alignment with the policies agreed to by the member states of the EU was broken in 1995 by an important set of initiatives in the area of oceanic diplomacy. The focus of these was the Independent World Commission for Oceans (IWCO). This article analyzes the role of IWCO as a new institutional model, one that marks a tradition between the traditional and the "post-Westphalian" worlds, and examines the role played by Portugal in the work of this commission. In this context, it analyzes the concept of the new internationalism through which states work with actors such as NGO's and social movements in order to encourage structural change in the international agenda.



Mots-Clés/Keywords

Océans, Patrimoine commun de l'humanité, Nouvel internationalisme

New Internationalism, Oceans, World Heritage

Le rôle endossé par le Portugal, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, dans le débat autour du régime international des océans, constitue un fait inattendu. D'un petit pays traditionnellement subalterne dans la formulation des principaux régimes internationaux de notre temps, on pourrait attendre une expression de politique extérieure passive, régie principalement par la prudence et par l'alignement sur le bloc politico-économique dans lequel il s'insère.

L'itinéraire de la position portugaise dans les négociations de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM), entre 1974 et 1982 – et surtout de son composant le plus novateur, la Partie XI, sur les fonds marins hors des juridictions nationales – fut l'expression majeure de la consolidation progressive de ce type de position. Complément externe du triomphe d'un modèle de démocratie parlementaire à l'échelle interne, la politique d'intégration européenne du Portugal est couronnée par l'adhésion à la Communauté Européenne. Celle-ci s'est traduite, en ce qui concerne ces négociations, par une grande proximité avec les propositions qui tendent à la communautarisation des fonds océaniques, inspirées

par la philosophie du « Nouvel Ordre Économique International », et par l'adoption de positions convenues avec les pays membres de la Communauté Européenne opposés à une telle orientation, positions concrétisées dans l'accord relatif à l'application de la Partie XI qui épuise intégralement la formule initiale communautariste de la CNUDM (Pureza, 1998, p. 239).

Ce modèle d'alignement passif de la politique extérieure portugaise a connu un brusque sursaut à partir de 1995, avec un important ensemble d'initiatives en matière de diplomatie océanique, dont le pôle fut l'activité de la Commission Mondiale Indépendante pour les Océans (CMIO). Outre la visible association de cette commission au Portugal – Mário Soares en fut le président, Mário Ruivo le coordinateur et une partie importante de sa structure logistique d'appui siégea à Lisbonne – il est à noter également la proposition portugaise de proclamation par l'ONU de 1998 « Année Internationale des Océans », le centrage du travail thématique de la VII^e Session de la Commission pour le Développement Durable des Nations Unies (Avril 1999) autour des « océans et mers » et enfin, l'adoption d'une position

commune de l'Union européenne inspirée par un leadership clair et assumé de la part du Portugal. Si l'on ajoute à cela la visibilité publique donnée à cette volonté de s'impliquer par la réalisation de l'« Expo 98 », il semble que l'on ne peut plus questionner l'assomption d'un activisme diplomatique inattendu, couronné de succès sur le plan multilatéral.

Pour l'étude du phénomène de globalisation, le cas de la CMIO pose deux types de questions.

En premier lieu, il s'agit du contenu même des régimes internationaux de régulation des biens communs globaux (*global commons*) qui est en cause. L'hypothèse qui guidera l'analyse de ce premier aspect considère que ces régimes, négociés et adoptés sur un plan inter-étatique en tant que mécanismes de gouvernance globale alternatifs au « chacun pour soi » de l'appropriation souveraine individuelle, sont de plus en plus confrontés à l'accusation d'incomplétude substantive.

En second lieu, la CMIO se pose comme nouveau modèle institutionnel, ayant soi-disant vocation à faciliter l'approche des nouvelles préoccupations globales. L'hypothèse de travail qui encadre le traitement de cette dimension institutionnelle est que les commissions mondiales indépendantes sont des institutions de transition entre le monde de Westphalie et le monde post-westphalien. Ce caractère de compromis se manifeste dans l'analyse des actions de la CMIO et, en particulier, dans le bilan entre l'accueil qu'elle confère dans son processus de travail à des traits de régimes affiliés dans une optique contre-hégémonique de la globalisation, et l'absence de certaines des constructions les plus novatrices d'un nouvel agenda des océans.

Biens communs globaux : anarchie ou gouvernance internationale ?

Les espaces et ressources communs et globaux ont toujours constitué un défi à la façon dont est structuré le modèle régulateur fondamental du système moderne international des États Nations, créé en Westphalie. Ce modèle s'est basé sur le principe de territorialité et sur l'exclusivité de juridiction inhérente à chaque État à l'intérieur de ses frontières. « Le territoire, c'est le pouvoir » (Weil, 1991, p. 502), voilà la devise qui synthétise la logique fragmentaire de la souveraineté territoriale, conçue comme une espèce d'amplification internationale du droit de la propriété individuelle, c'est-à-dire, perçue comme un *jus utendi, fruendi et abutendi* de l'État sur le territoire sous sa juridiction et sur les ressources respectives.

La façon même dont furent régulés, dans la phase d'affirmation de la culture westphalienne, l'accès et l'utilisation des espaces et ressources en dehors des juridictions nationales a renforcé ce modèle de régulation fragmentaire. En fait, ce qui semblait être un contraste avec ce modèle – la règle de non appropriation formelle étant une pierre angulaire de la régulation des *res communis* – s'est avéré être un complément à ce modèle. À l'ombre de la non appropriation formelle s'est développée une appropriation sélective, favorable à des pays technologiquement et économiquement mieux dotés, légitimée par l'articulation d'un principe de libre utilisation avec ce principe de non-appropriation.

Les activités des bateaux-usines et des plateformes pétrolifères en haute mer, soumises au principe libéral de *first come first served*, s'avèrent être les symboles de la faillite de ce modèle régulateur des *globals commons* (Vogler, 1995, p. 7). La parabole de la

« tragédie des communs », formulée par Hardin (1968), a donné une consistance théorique à la dénonciation d'un cadre de libre utilisation des espaces et ressources communs.

Cette non-viabilité soulève le problème de gouvernance des biens communs globaux. La gouvernance de ces espaces et ressources communs est vue en tant que régulation publique par les propres acteurs impliqués dans la jouissance des biens communs globaux. Dans ce sens, une récupération de la logique de régulation horizontale du principe de communauté à l'échelle mondiale est inévitable. Comme l'indique Vogler (1995, p. 18), l'emploi de l'expression « gouvernance » n'est pas indifférent. Au contraire de l'idéalisme wilsonien, qui attribuait un rôle crucial à l'édification de structures institutionnelles de gouvernement mondial dans la régulation des affaires internationales, le concept de gouvernance suppose qu'il existe certaines fonctions de contrôle, indispensables à tout groupe humain, qui ne requièrent pas ce type de structures formelles (Rosenau, Czempiel, 1992, p. 3).

La gouvernance, dans cette acception plus large, opère par le biais de « régimes internationaux », définis par Stephen Krasner (1983, p. 2) comme étant « des ensembles implicites ou explicites de principes, normes, règles et procédés de décision vers lesquels convergent les expectatives des acteurs d'une aire de relations internationales déterminée. Les principes sont des convictions sur des faits, des relations de causalité et de rectitude. Les normes sont des modèles de comportement définis en termes de droits et d'obligations. Les règles sont des prescriptions ou des prohibitions spécifiques. Les procédés de décision sont des pratiques dominantes orientées vers la définition et l'application de choix publics ».

Le régime international englobe donc des arrangements de différents degrés entre des acteurs de natures également différentes, et pas seulement entre États. Ainsi, par exemple, la définition de la portée matérielle (*issue area*) d'un régime déterminé, bien qu'il soit le résultat d'une décision intergouvernementale, est également le reflet d'intérêts et de pressions de secteurs non gouvernementaux, allant des entreprises à la communauté scientifique, en passant par les organisations non gouvernementales.

Les trois piliers du régime international des océans

Les océans sont le lieu privilégié de la confrontation de principes d'affectation (*allocative principles*) qui structurent les régimes internationaux des biens communs globaux. On sait que cette confrontation est identifiée depuis près d'un siècle à la dichotomie entre libre utilisation et appropriation souveraine. La vieille suprématie de la « liberté des mers » sur la souveraineté maritime – qui se matérialisait par la différence spatiale entre l'immensité de la mer libre et la petitesse de la mer étatique (traditionnellement limitée à 3 milles à la portée de l'artillerie et de la côte) – est rendue progressivement insoutenable par l'urgence de l'industrialisation des océans. La technologie – les navires-usines (en particulier les baleiniers), les techniques de pêche de longue distance et de profondeur, les systèmes élévateurs de pétrole, le gaz naturel et les ressources minérales localisées à de grandes profondeurs, etc. – a révélé la directe correspondance entre la libre utilisation et l'épuisement du réservoir océanique. « *A bygone era of fish and ships* » (Keohane, Nye, 1977, p. 88) a donné lieu, depuis les années cinquante, à une incorporation définitive des

océans dans le débat explicite autour du modèle d'ordre économique international. Cela a donné jour à deux dynamiques de tendances contraires. D'un côté, une combinaison entre la liberté des mers et l'appropriation souveraine, en tant que base de la libre exploitation des ressources marines et de sauvegarde des intérêts géopolitiques des puissances maritimes et navales. D'un autre côté, la tentative de qualifier les océans comme élément central du Nouvel Ordre Économique International, notamment par l'élévation du concept de « patrimoine commun de l'humanité » au centre d'un régime international propre à un rééquilibrage des relations Nord-Sud et aux exigences du développement durable.

Le régime condensé dans la CNUDM est clairement un compromis entre le principe de liberté, le principe de l'appropriation souveraine et le principe du patrimoine commun de l'humanité.

Ainsi, le premier vecteur marquant est la sauvegarde de la liberté des mers. En vue de la défense des intérêts des puissances navales (les États-Unis et l'Union Soviétique en tête), qui craignaient une excessive amplitude de la dynamique d'appropriation – plus de 100 détroits dotés d'une importance stratégique seraient, pour eux, menacés d'inclusion dans les mers territoriales (Schmidt, 1989, p. 22) – la CNUDM sert de refuge à une entente traditionnelle de liberté de la haute mer, et reproduit aussi ce même principe de régulation des détroits utilisés en navigation internationale.

En second lieu, la Convention cristallise la dynamique d'appropriation débutée en 1945 par les Proclamations Truman : elle augmente la dimension de la mer territoriale qui atteint 12 milles, elle consacre des zones économiques exclusives jusqu'à 200 milles et elle confère des droits souverains aux États

dans leurs plateformes continentales respectives qui, dans certains cas, peuvent aller jusqu'à 350 milles.

Enfin, le régime du patrimoine commun de l'humanité est aussi reçu à la CNUDM de 1982. Les fonds marins en dehors des juridictions nationales et les ressources respectives (la « Zone ») sont exclus de toute appropriation et sont assujettis à la gestion directe ou indirecte d'une organisation internationale supranationale, l'Autorité Internationale des Fonds Marins, à laquelle elle est liée, selon la partie XI de la CNUDM mentionnée plus haut, en gérant cet espace et ses ressources selon des critères d'équité intra et intergénérationnel (Pureza, 1998, p. 2007).

Du compromis au nouvel agenda des océans

Les tensions inhérentes aux compromis entre la liberté, l'appropriation et le patrimoine commun ont conduit le régime international des océans à diverses impasses et incomplétudes.

L'impasse principale découle de l'inadéquation d'une régulation libérale de la haute mer aux développements contemporains de ses usages. C'est d'abord ce qui se passe avec les « nouvelles menaces » à la sécurité internationale – trafic de personnes sans papiers, d'armes, de stupéfiants, de substances toxiques et radioactives – qui mettent en évidence l'insuffisance d'un régime orienté uniquement vers la régulation de la pêche et du transport. En second lieu, la segmentation entre l'espace maritime sous juridiction de l'État et la « mer libre » semble de plus en plus artificielle, surtout lorsqu'elle est confrontée à l'unité des espèces piscicoles, comme celles qui sont hautement migratoires et les espèces transfrontalières ou « à cheval » entre la zone économique exclusive

et la haute mer. L'accord célébré à ce sujet en 1995 et le Code de Conduite de la FAO sur une Pêche Responsable montrent l'impasse à laquelle est arrivée la liberté déréglementée.

Il y a un autre ensemble de facteurs qui justifie la remise à jour de l'agenda du régime international des océans, tel qu'il fut cristallisé dans la CNUDM de 1982. Je me réfère aux développements qui se sont produits dans les régimes internationaux de protection de l'environnement global et à l'inquiétant manque d'articulation entre eux. C'est ce qui se passe depuis cette date avec la régulation internationale des altérations climatiques : l'absence de liaison entre les deux régimes conduit à l'absurdité de ne considérer comme d'importants déversoirs à CO₂ que les forêts, quand on sait pertinemment que les océans possèdent une capacité de rétention pratiquement similaire. Par ailleurs, le simple fait que près de 75 % de la pollution marine ait comme origine des activités terrestres justifie que l'on repense l'incommunicabilité entre le régime international des océans et le régime international des bassins hydrographiques. Cette incommunicabilité est à la base d'un processus accéléré d'eutrophisation marine qui atteint aujourd'hui de vastes zones océaniques – non plus seulement les mers fermées – en raison des dépôts de niveau fort élevé d'éléments chimiques, notamment les fertilisants, transportés vers les océans par les fleuves, et qui provoque le développement de « zones mortes » ou « asphyxiées » avec des impacts corollaires parmi les populations piscicoles. Les signes du dépassement de ce silence sont encore rares : c'est l'apparition du concept de « gestion intégrée des zones côtières » dans le chapitre 17 de l'Agenda 21 approuvé lors de la Conférence de Rio ; c'est également l'institutionnalisation du *Global International Waters Assessment*, dans le cadre du *Global*

Environmental Facility, géré conjointement par la Banque Mondiale, le PNUD et le PNUA.

La remise à jour de l'agenda de gouvernance des océans passe donc par des exigences fondamentales : reformuler le poids relatif du principe de la « libre utilisation » dans l'architecture globale du régime, renforcer le principe de l'équité comme mécanisme de frein à la croissante marchandisation des océans, et inclure la durabilité en tant que quatrième pilier du régime.

Un nouveau modèle institutionnel : la Commission Mondiale Indépendante pour les Océans

C'est dans le contexte de cette rénovation de l'agenda de gouvernance des océans que l'apparition de la CMIO doit être encadrée.

« Reconnaissant l'importance fondamentale des océans pour la survie de la planète, pour le maintien de la paix et de la sécurité, tout comme pour le développement de la société humaine » (CMIO, 1998, p. 224), la Commission est formellement constituée à Tokyo, en décembre 1995. Elle inclut dans ses objectifs, énoncés entre autres dans les « termes de référence », les objectifs suivants : « encourager la poursuite du développement du régime des océans, ayant pour base la CNUDM, à la lumière des perceptions et des découvertes scientifiques en mutation, en accordant une particulière attention aux besoins des pays en développement, (...) étudier l'interaction entre la CNUDM et les autres instruments juridiques et les programmes d'action associés, (...) en faisant attention aux duplications, aux complémentarités et aux synergies, (...) analyser les conditions de la gestion intégrée des zones côtières (...) » et encore « s'efforcer de définir

des moyens pour fortifier les structures institutionnelles pour la gouvernance des océans à plusieurs niveaux » (*ibid.*, 233).

L'origine et la composition de la CMIO sont des expressions de sa singularité institutionnelle. La CMIO est née de la confluence de deux dynamiques autonomes. La première fut l'initiative du Président de la République Portugaise de l'époque, Mário Soares qui, dans une première version, passerait par la convocation d'une conférence interétatique de haut niveau pour repenser le régime international des océans. La concrétisation de cette idée – en particulier, le passage du manque de support politique du gouvernement de Cavaco Silva, à un accueil positif par le gouvernement d'António Guterres – déterminèrent sa reconfiguration, en la transformant en un pari diplomatique multi-facettes de l'État Portugais, qui culmine en 1998 avec le projet de réalisation de l'Exposition Internationale de Lisbonne : « l'Océan, un Patrimoine pour le Futur ».

La seconde dynamique fut le processus du débat lancé, il y a longtemps, par des organisations non gouvernementales (comme l'Institut Océanique International dont Mário Ruivo était membre du Conseil Directif) sur le régime des océans et qui s'était manifesté durant les conférences « *Pacem in Maribus* ». La « *Pacem in Maribus XIX* » eut lieu à Lisbonne en 1991. Dans son discours d'ouverture, le Président Mário Soares, avant de valoriser le sens de la candidature du Portugal à l'organisation de l'Exposition Internationale de 1998, insista sur « la nécessité urgente d'analyser et de reformuler les modèles et les mécanismes de gestion des océans, en utilisant une approche qui soit, en même temps, humaniste en termes de valeurs qui l'inspirent et pragmatique en ce qui concerne les règles qui gouvernent l'action » (Payoyo, 1994, p. xxxii).

Cette confluence entre les dimensions personnelle, intergouvernementale et non gouvernementale se retrouve dans la composition de la CMIO. En vérité, il s'agit d'une commission de personnalités qui correspond quasi intégralement au portrait-robot des commissions mondiales indépendantes antérieures dressé par Richard Falk (1995, p. 565) : « des personnalités éminentes, presque toutes de conviction social-démocrate et issues d'élites ». Aucun des membres de la Commission n'apparaît en tant que représentant de son État, on peut donc en conclure que nous sommes en face d'un type de commission indépendante. Toutefois, on se doit d'observer qu'à une seule exception, tous les vice-présidents étaient membres ou ex-membres des hautes structures gouvernementales de leurs pays (premiers ministres, ministres, ambassadeurs, députés). Les autres membres s'avèrent confirmer, pour leur part, la matérialisation de la thèse de Haas (1992) selon laquelle les changements et les développements des régimes internationaux correspondent à une croissante influence de communautés épistémiques. Des universitaires (avec une attention particulière pour l'enseignement et la pratique en Droit International), des chercheurs et des consultants scientifiques (spécialement dans le domaine de l'environnement), et des acteurs présents en d'autres processus de négociations multilatérales (comme les Conférences des Nations Unies sur le Droit de la Mer ou sur l'Environnement et le Développement), occupent une grande majorité des 33 autres sièges de la Commission.

Il s'agit donc d'une formule institutionnelle de matrice non gouvernementale mais avec d'importants signes d'interpénétration dans l'univers gouvernemental. Richard Falk, faisant référence à des précédents

importants tels que la Commission Palme (sur le désarmement et la sécurité) ou la Commission Brandt (sur les relations Nord-Sud), caractérisa le rôle joué par les commissions mondiales indépendantes en soulignant les traits suivants : « chaque rapport est associé par son nom informel à un actuel, antérieur ou futur chef d'état ; ses recommandations et conclusions sont appuyées par la recherche et par les opinions de spécialistes réputés et sont supervisées par un petit secrétariat professionnel ; son style limite son public de lecteurs à un petit groupe de fidèles partisans, et son auditoire cible sont les décideurs politiques des États et des organisations internationales ». Son influence, dans la mesure où elle existe, résulte d'une combinaison entre le respect public de par sa composition, qui lui confère l'attention des médias, et l'ouverture des gouvernements, qui garantit que le rapport sera vu, voire même lu, par des bureaucraties nationales et internationales favorables (1995, p. 566).

La mission de récupérer le « *liberalism in an illiberal world* » (p. 563) pousse les commissions mondiales indépendantes vers cet objectif d'articulation avec le monde des États, par le biais de l'appel du système inter-étatique au traitement de nouveaux défis qui lui sont proposés. Mais de tels appels et traitements ne sont jamais envisagés en termes de rupture avec les structures géopolitiques ou géo-économiques : une optique graduelle prévaut invariablement, non pas en tant que théorie critique mais en tant que *problem-solving*, capable de mobiliser les appuis des élites et des activistes modérés (*ibid.*, 575).

Cette culture d'articulation avec un monde interétatique est également susceptible d'être lue à la lumière d'un autre cadre conceptuel. L'agenda des commissions mondiales indépendantes – peut-être pas son trai-

tement en lui-même, comme je viens d'en faire mention – véhicule des inquiétudes et même des priorités typiques de la « globalisation contre-hégémonique » (Santos, 1995) ou de la « globalisation de base » (*globalization from below*) (Falk, 1998). Ce qu'il y a de neuf de nos jours à ce propos, c'est la collaboration entre des mouvements sociaux transnationaux, des organisations non gouvernementales et des gouvernements dépourvus d'ambitions géopolitiques, comme support à l'inclusion de nouveaux agendas civiques dans le système international. Dans ce nouveau mode d'articulation de la société civile globale avec le tissu interétatique, les États appuient les propositions des acteurs non étatiques dans le domaine intergouvernemental. Des exemples récents comme celui de la campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel, ou celui du mouvement pour la création d'un tribunal criminel international sont l'expression d'« un nouvel internationalisme » (Falk, 1999) dont l'articulation entre l'État Portugais, la CMIO et les organisations non gouvernementales du domaine océanique s'avère être un autre exemple.

Il est donc important d'analyser les contenus de cette fonction d'intermédiation inhérente à la nature de la CMIO et de les lire sous une double lumière : d'une part, en tant qu'institution de transition entre les cultures westphalienne et post-westphalienne ; et d'autre part, en tant que matérialisation du « nouvel internationalisme » et de ce fait, en tant que pièce de la stratégie diplomatique que le Portugal voulut mettre en œuvre.

La recomposition du régime : rénovation, saudade et réalisme

Lors de sa seconde réunion plénière (Rio de Janeiro, juillet 1996), la CMIO mit en

place quatre groupes de travail sur les thèmes suivants : (i) cadre légal et institutionnel d'utilisation et de protection de l'océan ; (ii) utilisations pacifiques de l'océan, souveraineté et sécurité ; (iii) économie de l'océan dans un contexte de durabilité ; (iv) promesses et défis de la science et de la technologie.

À ces quatre groupes d'étude, la III^e Réunion Plénière (Rotterdam, novembre 1996) décida d'en rajouter un cinquième : « partenariat et solidarité Nord-Sud », puis un sixième groupe pour aborder la mobilisation et la participation publiques.

Ce classement thématique, reproduit dans la structure du rapport final, correspond au triple besoin de mise à jour de l'agenda des océans énoncé précédemment. Voyons les contributions effectivement données à cet objectif dans chacun de ces trois secteurs.

(i) « Reformulation de la libre utilisation »

Le rapport de la CMIO reconnaît la tension qui règne aujourd'hui sur la vieille formule déréglementée de la liberté de la haute mer, en s'appuyant spécialement sur la position des pays en développement pour qui cette formule « a ouvert le chemin à la politique du plus fort, à la politique de la canonnière et à l'ordre colonial et (...) s'avère être utilisée pour légitimer les ambitions et les priorités des plus puissants, en augmentant la vulnérabilité des plus faibles » (CMIO, 1998, p. 36). De là, n'en ressort néanmoins pas une option de rupture mais plutôt de compromis (« trouver l'équilibre entre les implications positives et négatives de la liberté des mers »). C'est dans cette optique que la proposition de qualification de la haute mer en tant qu'« espace sous tutelle publique » (*public trust*) doit être envisagée. En vérité, le contenu juridico-institutionnel

de cette proposition n'entraîne pas l'édification d'un quelconque nouveau mécanisme supranational (au contraire de ce que signifia l'Autorité International des Fonds Marins dans sa version originale). Il s'agit plutôt de renvoyer à la responsabilité de chaque État utilisateur : « le point central de cette nouvelle approche repose sur l'exercice responsable de la liberté et des droits de souveraineté » (CMIO, 1998, p. 36) – en liaison avec la proposition de reconfiguration fonctionnelle du Conseil de Tutelle de l'ONU, qui lui attribue des fonctions de tutelle publique sur les espaces et les ressources communs et non seulement sur les territoires non autonomes dans le cadre de l'exercice du droit de l'autodétermination.

Une telle modification de la philosophie de la liberté des mers a des effets spécifiques dans la façon dont la CMIO considère la promotion de la paix et de la sécurité dans les océans. La redéfinition de la portée de la règle d'utilisation pacifique des océans, dans le nouveau cadre post-guerre froide, est ici bien entendu mise en cause. Si la contention bipolaire légitimait alors (même si elle n'est pas de droit) l'équivalence entre la liberté de la haute mer et la liberté d'arsenalisation de la haute mer, de nos jours, la relation entre la liberté et la sécurité se pose en termes substantiellement différents, surtout à trois niveaux : l'utilisation croissante de la haute mer pour des activités illicites (piraterie, traite d'émigrés clandestins, trafic d'armes, de substances toxiques et radioactives, etc.) ; la viabilité d'une vraie dynamique de désarmement et de démilitarisation des océans ; et l'élargissement du concept de sécurité aux dimensions sociale, économique et environnementale. En ce sens, le rapport de la CMIO, après avoir condamné une conception illimitée de la liberté de la haute mer car elle est « contradictoire à la promotion de la

paix et de la sécurité dans les océans » (CMIO, 1998, p. 43), vise, en premier lieu, une reconversion du rôle des marines dans le cadre des concepts de tutelle publique et de souveraineté responsable, en les dirigeant vers des fonctions de police internationale et source/partage d'informations nécessaires à la sauvegarde de la sécurité environnementale. En second lieu, la commission appelle à une dénucléarisation progressive des océans, incluant la création de zones exemptes d'armes nucléaires dans les mers régionales (à la suite d'ailleurs de l'initiative consacrée dans certains traités de portée régionale, comme le Traité de Tlatelolco de 1967 et le Traité de Raratonga de 1985).

(ii) « Renforcer le principe de l'équité »

Bien qu'il s'affilie à une logique de réalisme politique, soi-disant capable de captiver simultanément des pays riches et pauvres pour les recommandations du rapport, celui-ci n'écarte pas la recherche de l'équité comme élément central d'un régime international rénové pour les océans. Face à « l'intensité avec laquelle les pressions globalisantes sont en train d'accentuer les disparités de revenus entre les pays et à l'intérieur des pays, et à contribuer à la destruction de l'environnement, la CMIO inscrit son travail dans un mouvement de récupération de l'équilibre idéologique, et ce, sans avoir recours aux vieilles méthodes » (CMIO, 1998, p. 60).

En ce sens, le remplacement de l'équité au centre du régime international des océans impose l'abandon de la perspective conflictuelle entre un Nord et un Sud monolithiques qui régna dans les années soixante et soixante-dix, au profit d'une identification des groupes et des acteurs sociaux victimes d'une vulnérabilité particulière en relation à leur capacité de protection des adversités, et

ce indépendamment de leur appartenance au Nord ou au Sud : peuples indigènes, communautés piscicoles traditionnelles, populations côtières, petits États insulaires, pays sans littoral et pays géographiquement défavorisés. Cependant, la Commission reconnaît que les pays en développement en tant que groupe continuent à démontrer certaines caractéristiques et faiblesses communes et que, pour cela, la notion d'« influence partagée » est préférable à celle de « partenariat », tant que les relations Nord-Sud continueront à être marquées par une si grande asymétrie (CMIO, 1997, p. 2). L'articulation entre cette fidélité à un fondement de lutte pour l'équité (proche du rapport du nouvel ordre économique international) et la volonté de l'exprimer dans de nouveaux modèles est la base sur laquelle le rapport fait reposer ses trois principales recommandations à ce sujet. La première définit une conception de programmes d'appui aux pays en développement côtier dans les domaines de la recherche, de l'exploitation et de la gestion des ressources de leurs zones économiques exclusives. La seconde propose le recentrage dans l'Autorité Internationale des Fonds Marins du développement de la prospection et de l'exploitation des deux générations de ressources minérales des fonds marins (c'est-à-dire, les nodules poly-métalliques et les sources hydrothermales). Enfin, la troisième recommandation dans laquelle la Commission défend l'utilisation de l'imposition sur les usages des océans comme source de fonds à caractère redistributif (dans ce qui semble être une récupération de la stratégie de financement compensatoire antérieurement prévue pour la commercialisation du produit de l'extraction des nodules par l'Entreprise de l'Autorité Internationale des Fonds Marins).

(iii) « Donner la primauté à la durabilité »

Bien qu'il occupe une place de choix dans l'économie du rapport, la place faite par le CMIO aux exigences de durabilité comme pilier du régime international des océans ne répond pas aux exigences d'articulation avec les régimes environnementaux auxquels j'ai fait référence auparavant.

Tout en offrant un refuge aux thèses défendues par l'*Ecological Economics* (Robert Costanza et Charles Perrings, deux des leaders de ce courant, furent consultants externes de la CMIO dans le groupe d'étude sur « les usages des océans à des fins économiques dans un contexte de durabilité »), le rapport fonde son approche sur ce thème dans la reconnaissance d'une valeur économique intrinsèque des océans et, donc, dans la nécessité d'« internaliser » tous les effets externes des prises de décisions sur les océans. Par ailleurs, en faisant une liaison avec les lignes de la plus récente régulation environnementale, le rapport insiste sur le statut central du principe de précaution et de l'approche prudente des interventions dans les océans.

Cependant, cette insistance sur la durabilité n'a pas été complétée par des propositions concrètes tendant à la fin de la segmentation des régimes (mer-fleuves ou océans-climat, par exemple).

En somme, on doit conclure que, du point de vue des contenus, le rapport « L'océan, notre futur » s'inscrit dans la ligne de récupération du *liberalism in an illiberal world*, véhiculant un message de prolongement ou d'approfondissement des paris d'inspiration socialiste retenus dans la CNUDM de 1982. Toutefois, la diversité de destinataires de ce message, et fondamentalement la place décisive qu'occupe le camp interétatique, conjuguée à la provenance professionnelle et idéologique de la majorité

de ses membres, a conduit la CMIO vers les chemins de la modération. C'est la raison pour laquelle, certains des vecteurs de la réactualisation de l'agenda du régime des océans ne sont que timidement énoncés voire même absents.

Les séquences diplomatiques : Le Portugal et le nouvel internationalisme

Le rapport de la CMIO n'est pas seulement une cristallisation de consensus soutenus par une communauté épistémique ou animés par des organisations non gouvernementales transnationales. Dès la première heure, on lui a attribué le dessein de contribuer à une attention renouvelée des États et des organisations internationales à l'égard du régime international des océans. Selon ce rapport, « les recommandations énoncées ci-dessus s'adressent spécialement aux États », bien que les défis dont on se fait l'écho ne puissent pas « être affrontés convenablement si l'on ne confère pas à la société civile mondiale des opportunités de façon expressément élargies pour participer aux questions océaniques » (CMIO, 1998, p. 22).

Dans cette optique, on comprend qu'à côté de la proposition pour l'organisation d'un Forum Mondial Indépendant pour les Océans (réalisable tous les trois ou quatre ans), des propositions soient avancées soit pour des débats dans la diplomatie intergouvernementale – la création d'un Observatoire Mondial des Questions Océaniques, afin d'accompagner le système de gouvernance des océans – soit directement destinées aux Nations Unies (la réalisation d'une Conférence des Nations Unies sur les Questions Océaniques) en tant qu'impulsion à une rationalisation des moyens institutionnels intergouvernementaux agissant dans cette problématique.

L'État portugais a été l'un des supports principaux de l'activité de la CMIO, ainsi que sur le plan de son encadrement diplomatique.

La première matérialisation de cet encadrement consista dans la mobilisation de volontés en vue de la proclamation de 1998 comme l'Année Internationale des Océans. Ce processus visait la création d'un cadre de référence pour les initiatives des organisations du système des Nations Unies, des ONG et de la communauté scientifique internationale dont l'activité et les propositions de la CMIO en serait l'élément crucial. Le Portugal fut le pays déclencheur et le porte-parole de cette stratégie jusqu'à son accomplissement. Cela se manifeste dès 1993 dans la VII^e Session de la Commission Océanographique Internationale de l'UNESCO, organisme dont le coordinateur de la CMIO, Mário Ruivo, avait été secrétaire. La Résolution XVII-17, alors approuvée, fixa comme objectif de l'Année Internationale des Océans, le centrage et le renforcement de l'attention du public, des gouvernements et des décideurs politiques sur l'importance des océans et de l'environnement marin en tant que ressources pour un développement durable. Cette initiative de la Commission Océanographique Internationale fut, par la suite, assumée par l'UNESCO elle-même, dans sa XXVII^e Conférence Générale, réalisée en novembre 1993. Sa Résolution 2.5 fut la base de l'adoption par le Conseil Économique et Social de l'Organisation des Nations Unies de la Résolution 1994/48, qui requiert de l'Assemblée Générale de l'ONU qu'elle considère la proclamation de 1998 en tant qu'Année Internationale des Océans. L'Assemblée Générale prit cette décision le 19 décembre 1994 par le biais de la Résolution 49/131.

La résolution de l'Assemblée Générale des Nations-Unies sur le droit de la mer, prévue pour sa 53^e Session (1998) fut une seconde et fondamentale opportunité diplomatique utilisée par le Portugal pour promouvoir le travail de la CMIO. Le Portugal parvint à ce que 41 autres États s'associent à lui dans une sollicitation auprès du Secrétaire Général pour qu'il fasse circuler une note (doc. A/53/524) sur les conclusions et les recommandations de la CMIO avant la discussion de cette résolution².

À la suite de cette initiative, et après des négociations bilatérales et dans le cadre de la VI^e Commission de l'Assemblée Générale, le Portugal connut un laborieux succès pour l'inclusion d'un paragraphe dans la Résolution 53/32, avec la rédaction suivante : « l'Assemblée Générale prend note du travail de la Commission Mondiale Indépendante pour les Océans et de son rapport « L'océan... notre futur » et elle salut son lancement dans le contexte de l'Année Internationale des Océans ». Certainement plus significatif que le texte en lui-même et que le résultat du vote – 134 votes pour, 1 contre (la Turquie) et 6 abstentions (la Colombie, l'Équateur, le Salvador, l'Islande, le Pérou et le Venezuela) –, il faut souligner le fait que 13 des 35 interventions dans le débat de la résolution ont fait référence à la CMIO et au rôle du Portugal, avec une attention particulière pour l'intervention de l'Autriche, au nom de l'Union Européenne.

Enfin, la VII^e Session de la Commission pour le Développement Durable des Nations Unies, déjà réalisée en 1999 et consacrée à la thématique des mers et des océans, a permis au Portugal de renforcer la visibilité de son leadership dans le processus de remaniement du régime international des océans. Avec ce pari simultané de renforcement et de changement, le rapport du Secrétaire Général de cette

Commission (doc. E/CN.17/1999/4) souligne que l'intérêt montré par le rapport de la CMIO « reflète un consensus croissant exprimé par des gouvernements, des institutions et des organisations non gouvernementales, basé sur le fait que le système actuel en vigueur n'est peut-être pas aussi efficace que nécessaire pour la solution des problèmes multidimensionnels qui affectent l'océan » et, c'est la raison pour laquelle, on fait l'écho des propositions de la Commission qui tendent à la réalisation de la Conférence des Nations Unies sur des Questions Océaniques, à la création d'un Observatoire Mondial des Océans et à la révision des mandats et des programmes des institutions du système des Nations Unies avec des compétences sur des affaires océaniques.

La CMIO est le visage institutionnel particulier de la globalisation. Expression de la société civile globale mais ayant pour vocation de servir de liaison avec le système inter-étatique, la CMIO, en devenant porte-parole du besoin de rénovation démocratique et solidaire du régime des océans, a assumé une inspiration clairement contre hégémonique, qui, néanmoins, s'est diluée dans le réalisme politique qui entoura ses propositions. Dans les interstices de cette construction contradictoire, le Portugal a su rééditer le précédent de Malte de 1967 et rentabiliser le fait que, par sa petitesse et son statut semi périphérique dans le système international, il n'éveille pas d'antagonismes de la part des grandes puissances océaniques, s'assurant comme étant le « monsieur océans » du tournant du siècle.



Notes

1. L'auteur veut remercier Mlle. Rosa Maria Chaves pour son aide à la version française de cet article.
2. Ces pays étaient : l'Afrique du sud, l'Allemagne, l'Angola, l'Arabie Saoudite, l'Algérie, l'Argentine, l'Autriche, les Bahamas, la Belgique, le Brésil, la Bulgarie, le Cap Vert, le Canada, la Chine, Chypre, le Costa Rica, l'Espagne, les Fidji, la Finlande, la Grèce, la Guinée-Bissau, la Guyane, la Hollande, l'Inde, l'Italie, la Jamaïque, le Japon, le Luxembourg, la Malaisie, Malte, le Maroc, le Mexique, le Mozambique, Monaco, la Nouvelle Zélande, la Russie, St Tomé-et-Principe, le Sénégal, les Seychelles, Singapour et l'Uruguay.



Références

- CMIO (Comissão Mundial Independente para os Oceanos), *O Oceano... nosso futuro*. Lisboa, Expo'98 e Fundação Mário Soares, 1998.
- CMIO (Comissão Mundial Independente para os Oceanos), *Draft minutes of the study group on « Partnership and Solidarity: North-South issues »* (doc. IWCO/EC/WP11), 1997.
- Falk R., « Liberalism at the global level: the last of the independent commissions? », *Millenium*, vol. 24, n° 3, 1995.
- Falk R., *Law in an Emerging Global Village. A Post-Westphalian Perspective*, Ardsley, New York, Transnational Publishers, 1998.
- Falk R., « O impossível acontece », entretien à *Público*, 22/05, 1999.
- Haas P. « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992.
- Hardin G., « The tragedy of the commons », *Science*, vol. 162, 1968.
- Keohane R., Nye J., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.
- Krasner S., *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

LE PORTUGAL DU POLITIQUE

- Payoyo P., *Ocean governance. Sustainable development of the seas*, N. York/Tóquio, United Nations University Press, 1994.
- Pureza J. M., *O património comum da humanidade. Rumo a um Direito Internacional da solidariedade?*, Porto, Edições Afrontamento, 1998.
- Rosenau J., Czempiel E. O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Santos B., *Toward a New Common Sense. Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, New York, Routledge, 1995
- Schmidt M., *Common Heritage or Common Burden? The US Position on the Development of a Regime for Deep seabed mining in the Law of the Sea Convention*, Oxford, Clarendon Press, 1989.
- Vogler J., *The Global Commons. A Regime Analysis*. Chichester, John Wiley & Sons, 1995.
- Weil P., « Des espaces maritimes aux territoires maritimes : vers une conception territorialiste de la délimitation maritime », in *Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges offerts à Michel Virally*, Paris, Pédone, 1991.
- Young O., *International Cooperation. Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, Cornell University Press, 1989.

