

## Demain, la sécurité mondiale...

**L'incapacité des grandes puissances à s'entendre pour imposer un règlement à la crise de Bosnie rappelle combien, malgré la fin de la guerre froide, la paix demeure fragile. Alors que s'aggravent les distorsions économiques et les risques d'explosions nationalistes, le système de maintien de la paix de l'ONU est bien incapable de faire face aux conflits de nouveaux types que l'on voit se dessiner un peu partout. Pourquoi laisser aux seules institutions de Bretton Woods le pouvoir de remodeler l'ordre planétaire ? La sécurité mondiale ne peut être assurée que par un organisme associant maintien de la paix et justice économique.**

La classe politique des pays occidentaux, en Amérique comme en Europe, semble avoir pris l'habitude de faire jouer à l'Organisation des Nations unies un double rôle : celui de bouc émissaire sur lequel on rejette la responsabilité de tous les échecs en matière de politique étrangère<sup>1</sup> et celui d'autorité chargée de légitimer toutes les interventions<sup>2</sup>. Cela ne va pas sans quelques contradictions et l'opinion a de plus en plus de mal à croire que les gouvernements membres du Conseil de sécurité n'ont aucune responsabilité dans les décisions qui y sont prises. Elle trouve aussi difficile d'admettre que les échecs en Yougoslavie, Somalie, Angola, Haïti et autres lieux soient uniquement dus aux « dysfonctionnements » d'une organisation qu'il suffirait de réformer quelque peu et de mieux gérer pour que les échecs se transforment en succès.

Le rideau de fumée derrière lequel les gouvernements des grands pays essaient de cacher leur absence de stratégie commence lentement à se dissiper. Mais les idées sur ce qu'il serait possible de faire pour mieux résoudre les problèmes difficiles posés par la perpétuation et le développement des conflits intra-étatiques manquent de précision. Cela est sans doute dû à la complexité et à la nouveauté des problèmes de sécurité qui se posent aujourd'hui : absence d'ennemi géographiquement localisé, adversaires potentiels difficiles à identifier, existence de menaces non militaires (migrations, environnement, etc.), tentatives de définir des systèmes de défense régionaux sans savoir où placer les frontières des régions, multiplicité des organisations militaires internationales - Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), Union de l'Europe occidentale (UEO), Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), etc. -, poursuite des ventes d'armes, prolifération des armes nucléaires et des vecteurs, etc. Mais cela est dû aussi, en ce qui concerne le rôle de l'ONU et l'aspect planétaire des problèmes de sécurité, à deux ou trois idées reçues qui bloquent toute réflexion. Ces lieux communs affirment que la « sécurité collective », telle qu'elle est définie dans le chapitre VII de la charte des Nations unies, est un système possible et souhaitable, même s'il n'a pas jusqu'ici très bien fonctionné ; que la charte de l'ONU est un texte excellent qui définit des principes essentiels qu'il suffirait de mieux respecter ; enfin qu'il serait utopique de proposer de remplacer le système institutionnel mondial existant, parce que ce genre de novation n'est envisageable qu'à la fin d'une guerre mondiale (un consensus mondial n'étant rendu possible, comme en 1919 et en 1945, que par la victoire d'une coalition).

Or ces idées reçues, qui contribuent à renforcer l'idéologie conservatrice dominante, sont fort contestables. L'idée que la « sécurité collective » est un système qui peut fonctionner est irréaliste. Depuis que le pacte de la Société des Nations (SDN) a été élaboré en 1919 autour de ce concept, l'histoire s'est chargée de démontrer sa fausseté. Aucun pays n'a jamais accepté

---

<sup>1</sup> Cf. le discours de Mme Madeleine K. Albright, déléguée des Etats-Unis à l'ONU, devant le Council of Foreign Relations le 11 février 1993, expliquant que les échecs des opérations de maintien de la paix sont dus à l'"amateurisme" des Nations unies. Voir aussi les déclarations de plusieurs ministres français en janvier 1994 sur les "dysfonctionnements" de l'ONU.

<sup>2</sup> Cf. le président Mitterrand déclarant en 1990 que la France suivait les décisions du Conseil de sécurité au sujet de la guerre du Golfe et celles du président Clinton donnant dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU en 1993 des conseils de modération à l'Organisation.

de mettre en danger la vie de ses soldats pour défendre autre chose que ce qu'il considère comme ses intérêts vitaux. La SDN n'a pas dissuadé le Japon, l'Allemagne ou l'Italie de leurs visées, ni réprimé leurs agressions. Les deux seuls cas dans lesquels l'ONU a couvert de son autorité une intervention de plusieurs de ses membres, - la guerre de Corée en 1950 et la guerre du Golfe en 1991 - ne sont pas des exemples de « sécurité collective ». Les procédures prévues au chapitre VII de la charte n'ont pas été appliquées, et il s'est agi en fait d'une utilisation de l'organisation mondiale par la puissance hégémonique dont les intérêts étaient menacés<sup>3</sup>. Il est clair que, lorsque de tels intérêts ne sont pas en cause, le système de sécurité de l'ONU ne fonctionne pas : dans tous les endroits du monde où des conflits armés se poursuivent, la communauté internationale ne songe guère qu'à le déplorer.

### **Déficiences sociales et heurts identitaires**

C'est dire que la charte des Nations unies est un document non seulement obsolète, mais inadéquat. Ce n'est pas en lui apportant quelques amendements mineurs, du type élargissement du Conseil de sécurité ou suppression de quelques articles désuets, tels ceux concernant la tutelle de territoires sous mandat ou ceux visant les « États ennemis »<sup>4</sup> qu'il serait possible de la rendre efficace. Puisque le système de sécurité collective du chapitre VII ne fonctionne pas, le chapitre VIII sur les relations de l'ONU et des organisations régionales n'a aucun sens. Le chapitre VI, sur le règlement pacifique des différends, est une collection de bonnes intentions, mais ne fournit aucun moyen d'exercer une influence sur les acteurs d'un conflit ou sur les situations qui conduisent à des conflits. Les grands principes énumérés dans le préambule et le chapitre Ier ne sont eux aussi en aucune manière des engagements précis assortis de moyens de vérification.

Quant aux dispositions concernant l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, le système de représentation qui donne une voix à chaque pays, qu'il s'agisse de la Chine et des États-Unis ou d'Andorre et de Monaco, a, depuis l'origine, privé de toute crédibilité les résolutions qui y sont adoptées. Enfin, la séparation de la compétence économique et financière (confiée aux organisations de Bretton Woods) et de la compétence en matière de sécurité est le défaut principal du système institutionnel mondial. Le Fonds monétaire international utilise les pouvoirs qu'il détient pour imposer aux pays pauvres et endettés des politiques d'ajustement structurel qui aggravent les situations sociales, mais il n'a pas pour mission de tenir compte des problèmes de sécurité.

Or ce qu'il s'agit d'empêcher aujourd'hui, c'est le développement des conflits intra-étatiques. Il faudrait donc pouvoir agir sur les conditions qui conduisent à ces conflits, c'est-à-dire pouvoir infléchir les politiques suivies par les gouvernements ou par les factions qui les contestent. Les causes de ces conflits se trouvant généralement dans des situations sociales défectueuses et dans les repliements identitaires qu'elles provoquent, il serait indispensable de disposer des moyens d'une conditionnalité économique pour y réussir. Une institution mondiale qui pourrait envisager de patronner des « plans Marshall » adéquats aurait des moyens d'apaiser et même de prévenir des conflits<sup>5</sup>. Or le système actuel est structuré de manière à agir en sens inverse. Il pourrait donc paraître raisonnable, en raison de la multiplication des échecs, de commencer à réfléchir à l'élaboration d'un système entièrement nouveau, doté de moyens d'action réalistes. Depuis le milieu des années quatre-vingt, l'idée de la nécessité d'envisager

---

<sup>3</sup> Lire à ce sujet l'article de Monique Chemillier-Gendreau : "Comment les Nations unies auraient pu dénouer la crise du Golfe en 1990", *le Monde diplomatique*, juillet 1993.

<sup>4</sup> Il n'y a plus aujourd'hui de territoires sous tutelle, les chapitres XII et XIII de la charte n'ont donc plus d'utilité. Les "États ennemis" sont mentionnés à l'article 107 de la charte ; il s'agit notamment de l'Italie, de l'Allemagne et du Japon.

<sup>5</sup> Plan Marshall : plan américain d'aide économique à l'Europe, au lendemain de la guerre de 1939-1945. Les accords d'Oslo entre Israël et les Palestiniens font expressément mention d'un "plan Marshall" pour aider à construire la paix. Il serait aussi judicieux d'y recourir pour éviter les guerres.

une organisation mondiale « de troisième génération » a été lancée et a fait quelques progrès<sup>6</sup>. Mais les chancelleries, les gouvernements, et même la majorité des universitaires spécialistes des organisations internationales, continuent de considérer une telle entreprise comme utopique. Pourtant l'impossibilité d'obtenir un consensus sur un nouveau système (que nul n'a d'ailleurs défini de façon précise) ou la prévisible résistance des institutions existantes au changement ne sont pas des raisons sérieuses pour refuser de commencer à réfléchir. Et l'inquiétude que provoque, à juste titre, la multiplication des échecs du système actuel ouvre les esprits à la nécessité de recherches nouvelles en ce domaine. Les données du problème sont en tout état de cause connues.

Dans le monde de cette fin de vingtième siècle, les problèmes de sécurité les plus importants sont dus au développement des conflits internes qui tendent à déstabiliser des régions entières et à entraîner des phénomènes de migrations massives risquant de déstabiliser bien d'autres pays. Or seul un système de sécurité planétaire peut permettre de répondre à de telles situations, puisqu'il n'est pas possible d'intervenir dans les affaires intérieures d'un État sans que cette intervention soit reconnue nécessaire par une autorité légitime. D'autre part, les peuples riches et développés ont mis au point entre eux, dans le cadre de la CSCE, un système nouveau fondé sur les mesures de confiance et de sécurité. Il devrait être possible de s'inspirer de ce modèle pour créer un système mondial plus crédible. Enfin, les moyens les plus efficaces d'agir sur les situations qui peuvent conduire à des conflits sont certainement de nature économique, et un organe unique devrait donc pouvoir assumer, au niveau mondial, les responsabilités concernant à la fois la sécurité et la justice économique.

Il en résulte que le type de système dont le monde aurait besoin devrait reposer (comme la charte actuelle) sur l'acceptation de principes communs mais que leur application devrait être vérifiable par des mécanismes internationaux. Ils devraient inclure, outre les droits de l'homme et des peuples, la réduction des armements, le contrôle de la production et du commerce des armes, tant nucléaires que conventionnelles, la transparence des appareils militaires. Seuls devraient être admis à participer à l'organisation mondiale les pays dont les gouvernements accepteraient ces contrôles, moyennant, au besoin, l'aménagement de transition. L'abandon du principe de l'universalité, qui permet aujourd'hui aux dictateurs de glorifier les droits de l'homme, renforcerait la cohésion de l'institution.

Enfin, les systèmes de représentation des gouvernements et des peuples, dans les organes de décision et dans ceux de contact, de discussion ou de négociation devraient être à la fois plus crédibles et plus démocratiques. Cela suppose l'existence de deux types d'organes : un directoire mondial, Conseil de sécurité à la fois économique et militaire, où la représentation des États serait assurée sur une base régionale (les grandes puissances y disposant d'un siège et les pays moyens et petits étant représentés par groupements régionaux) ; des organes de contact, discussion et négociation établis sur la base d'une représentation démocratique. Un Parlement mondial, dans une organisation composée d'États démocratiques, n'aurait rien d'utopique. Sans doute ne serait-il pas aisé de se mettre d'accord sur un système de représentation tenant compte à la fois de la population et de l'importance politique et économique des pays en question, ou sur le niveau de compétence à accorder à ce Parlement. Mais les Constitutions de type fédéral, dans de nombreux pays, offrent des modèles dont il serait possible de s'inspirer.

---

<sup>6</sup> Cf. notamment Maurice Bertrand, "Pour une organisation mondiale de troisième génération" et "Le retournement des positions soviétiques aux Nations unies", le Monde diplomatique, octobre 1985 et février 1988. On trouvera une bibliographie sur le sujet dans le Rapport sur le développement humain (1992) du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Le président de la Commission européenne, Jacques Delors, a dans plusieurs discours en 1993 soutenu l'idée de l'institution d'un "conseil de sécurité économique" à l'échelle mondiale.

Ce qui est important, c'est d'abord de reconnaître que le système actuel est complètement périmé, que « le roi est nu », que le lancement d'une réflexion nouvelle sur ce problème est devenu indispensable. Les hommes de gauche semblent avoir oublié que leur inspiration fut autrefois internationaliste et que la paix est un objectif préalable à tout progrès social. Il serait peut-être temps qu'ils s'en souviennent.

**Maurice Bertrand**