

L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES: DROIT ET POUVOIR

Lorsque j'ai eu l'honneur d'être invité à participer à ce colloque, je sortais d'un autre colloque américain sur le concept de gouvernance au niveau des Nations Unies, et j'étais animé d'un esprit très critique vis-à-vis du concept lui-même. J'avais essayé d'expliquer à mes interlocuteurs que le concept de « gouvernance » était extrêmement difficile à traduire en français et peut-être même impossible. Je sais que des efforts ont été faits ici et que l'on a proposé plusieurs vocables pour remplacer ce mot. Mais j'étais surtout irrité par le concept de gouvernance tel qu'il est utilisé dans les milieux proches des Nations Unies, parce que dans ces milieux ce concept a deux sens : le premier est que la planète est gérable et qu'elle n'est pas très bien gérée, le deuxième est que le réseau d'institutions mondiales, dont l'ONU est le centre, ne participe pas comme il le devrait à la gestion de cette planète, mais que ce n'est pas sa faute, et que l'on doit le développer, le réformer, l'encourager pour qu'il en aille ainsi. Cette conception de la gouvernance me paraît devoir être rangée dans la liste de ces mots qui font partie de ce que l'on appelle à l'ONU la « langue de bois », comme « maintien de la paix », « développement durable », « éradication de la pauvreté », tous objectifs ou prétentions tout à fait ridicules, qui ne sont jamais atteints, ni par l'ONU ni par ses États membres. J'ai constaté grâce aux intervenants qui m'ont précédé que le concept de gouvernance ici était vu d'une manière à la fois plus critique et plus modeste ; le Général JANVIER a défini la guerre comme étant l'effet d'une « carence de la gouvernance » et cette définition m'est allée droit au cœur, parce que j'ai pensé en effet qu'il y avait là l'expression d'un espoir, sinon celle d'une réalité. L'expression qu'a employée Monsieur STOFFAES en expliquant que la gouvernance avait pour objectif la survie m'a confirmé dans ce que je pensais de cette notion aux Nations Unies : le concept de survie n'y est pas appliqué à la planète, il y est appliqué à l'institution.

Je voudrais aborder cet exposé sur l'ONU sous cet angle critique et essayer d'expliquer

— que la gouvernance de la planète ne peut pas passer par l'ONU quelles que soient les réformes que l'on pourra envisager pour elle,

— et que par conséquent il faudra trouver d'autres voies pour essayer d'aboutir à cet idéal extraordinaire qui serait une planète bien gérée. Je crois que nous sommes très loin du compte et que cette planète est horriblement mal gérée.

Le titre de l'exposé qui m'a été proposé, et que j'ai accepté, était « l'ONU, droit et pouvoir » et j'en conclus que les rédacteurs de ce titre pensaient que l'ONU n'avait aucun pouvoir, mais qu'elle incarnait le droit. Si c'est ce qu'ils ont cru, je ne suis pas en accord avec eux, parce que je crois que la Charte des Nations Unies propose une mauvaise définition du droit international. Je sais qu'en disant cela, je m'oppose à bien des supporters de cette Charte. Mais je voudrais démontrer qu'il s'agit d'un instrument mal conçu, inefficace et inadapté. La théorie aujourd'hui soutenue dans les débats sur l'ONU est que l'ONU n'est pas très efficace, qu'elle fait ce qu'elle peut, mais que l'on connaît les responsables de son mauvais fonctionnement : soit la bureaucratie — le secrétariat de l'ONU est généralement accusé de toutes sortes de défauts —, soit les États membres, qui ne respectent pas les obligations de la Charte, soit encore les Américains qui aujourd'hui ne veulent plus de l'ONU. Toutes sortes d'explications, qui sont peut-être les unes et les autres partiellement exactes, mais qui ne correspondent pas à la réalité. La réalité est que la conception même de la Charte, instrument qui a succédé au Pacte de la Société des Nations, est fondée sur une idée fautive, celle de la « sécurité collective ». Idée que l'on peut résumer en une formule : un pour tous, tous pour un, c'est-à-dire tous les États membres sont parties d'une alliance militaire, et la règle de cette alliance est que si l'un d'entre eux est attaqué par qui que soit, tous les autres États membres se mobiliseront et feront la guerre pour empêcher l'agression contre cet État.

Cette idée est fautive. Il a fallu 75 ans pour s'en apercevoir et je ne suis pas tout à fait sûr que l'on en soit encore convaincu, en dépit des démentis reçus pendant toute la période de la SDN puis pendant toute la période de l'ONU. La sécurité collective n'a jamais fonctionné. L'exemple le plus clair pour l'ONU est que ceux qui ont le plus violé la Charte sont les membres permanents du Conseil de sécurité. Depuis 1945 jusqu'à nos jours nous avons assisté

à une série d'agressions et de guerres dont l'énumération prendrait plusieurs heures. Mais parmi ces agressions les plus caractéristiques ont été faites par les membres permanents eux-mêmes : la Russie en Hongrie et en Tchécoslovaquie puis en Afghanistan, la Chine au Tibet, les Français en Indochine et en Algérie, dans des conditions contestées par la Communauté internationale, les Américains, en Amérique latine, et au Vietnam. Donc la sécurité collective n'a jamais fonctionné. On donne traditionnellement pour exemple les deux interventions faites avec la bénédiction du Conseil de sécurité, c'est-à-dire la guerre de Corée et la guerre du Golfe, mais aucune de ces deux guerres n'a été une opération de sécurité collective. Ce sont dans les deux cas, des opérations patronnées par les États-Unis, pour la défense de leurs intérêts propres et dans des conditions qui en aucune manière ne faisaient mettre en œuvre les mécanismes prévus par la sécurité collective, c'est-à-dire le Conseil militaire de l'ONU, la Direction des opérations par ce Conseil militaire, etc. Par conséquent, en ce qui concerne la répression des agressions entre États, le système de sécurité collective est formellement condamné, et je crois qu'il serait temps que l'on en prenne note. Ceci dit, les problèmes d'aujourd'hui ne sont plus des problèmes d'agression entre États. La notion de conquête territoriale est devenue depuis la fin de la décolonisation, obsolète, sinon ridicule et aucun gouvernement ne songe à conquérir des territoires, ce qui ne ferait qu'aggraver ses problèmes. Le « jeu » de la conquête des territoires a été remplacé, pour les classes gouvernantes, par le jeu des OPA. On se bat sur les marchés, mais c'est une bataille pacifique qui ne fait pas intervenir les armes, on ne se bat pas entre États. En revanche, on se bat beaucoup — c'est une constatation banale — à l'intérieur des États. Les statistiques de l'Institut Suédois de Recherche sur la Paix varient d'année en année, mais comptabilisent en moyenne entre 30 et 35 conflits intra-étatiques par an et quand par chance l'un ou l'autre de ces conflits vient à s'arrêter, généralement par épuisement des combattants, d'autres prennent le relais. L'année que nous venons de vivre a vu plusieurs conflits intra-étatiques continuer à se développer et certains d'entre eux dans des conditions tragiques aboutissant à la destruction complète des pays concernés provoqua des catastrophes de tous ordres, et pour lesquels l'ONU n'a pu que montrer son impuissance. Les quelques exemples de conflits où l'ONU a réussi à contribuer à leur apaisement sont extrêmement rares : la Namibie, le Salvador, peut-être le Cambodge. En revanche dans tous les autres cas l'échec a été partout.

L'exemple le plus récent est celui du Zaïre — ou du Congo si l'on préfère —. Mon ami Mohamed Sanoune a certes fait des efforts méritoires de diplomatie préventive, mais qui n'ont malheureusement pas abouti. Par conséquent, l'ONU est complètement désarmée devant les conflits intra-étatiques aujourd'hui. On ne voit pas quel type de réponses elle pourrait apporter — en tout cas pas la sécurité collective ni le chapitre 7 de la Charte des Nations Unies-. En matière de prévention par exemple l'ONU est complètement désarmée.

Je terminerais en disant que les espoirs de réformer l'ONU, c'est-à-dire de la revivifier, sont complètement illusoire. La procédure prévue pour une réforme est définie par les articles 107 et 108 de la Charte des Nations Unies qui exige pour ce faire une majorité des deux tiers des États membres, y inclut les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité. Ceci rend pratiquement impossible un accord entre les États membres, et la discussion qui a lieu depuis plus de quatre ans à l'Assemblée générale, sur la réforme du Conseil de sécurité semble bien démontrer que cela ne saurait aboutir. Le climat politique n'est pas propice. Le pouvoir hégémonique des États-Unis d'Amérique ne souhaite pas que l'ONU prenne de l'importance. Il préférerait même la réduire à la portion la plus congrue. Les Européens sont pratiquement indifférents, ils ont d'autres problèmes à résoudre ; les pays asiatiques aussi. L'espoir de transformation de l'ONU est donc à peu près nul, mais cette crise politique s'étend aussi à toute idée de remplacement de l'ONU par une autre institution. Ainsi sommes-nous dans une situation paradoxale où tout le monde parle de la mondialisation, économique, financière et même sociale de la planète, et où aucune réponse politique à cette mondialisation n'existe ni n'est prévue, ni même recherchée.

Conclusion

Il est vrai qu'il n'y a aujourd'hui aucun espoir. Seule une crise pourra un jour peut-être créer le besoin de cette réponse politique à la mondialisation. J'espère que cette crise ne sera pas trop catastrophique, mais je ne pense pas que sans crise, une prise de conscience de la gravité et de l'importance du problème puisse se produire. Que pouvons-nous faire dans le temps d'absence de crise, dans le temps d'indifférence vis-à-vis de la solution ? Je crois que nous pouvons réfléchir et je voudrais indiquer très rapidement trois axes de réflexion :

Si l'on voulait donner à ce concept de gouvernance une signification au niveau de la planète, je crois qu'il faudrait remplir deux conditions : la première est qu'il y ait un système de concertation pris au sérieux par les grandes puissances, et qui permette aux États petits et moyens d'y participer. L'ONU n'est pas cela, l'ONU est une scène de théâtre sur laquelle chacun vient faire sa propagande, mais où l'on ne négocie pas et on ne discute pas. On a créé à cet égard un organe de substitution qui est le G7. Un des axes de réflexion possible serait l'élargissement du G7. On passe déjà au G8, pourquoi ne passerait-on pas au G12 ou 15 et l'on pourrait le doter d'un secrétariat. Je crois que ce système de remplacement de l'ONU, couplé avec une réforme du Fonds Monétaire International, permettrait d'approcher d'une institution mondiale qui fasse sens.

Dans le domaine de la sécurité il existe un modèle beaucoup plus efficace que celui de l'ONU, c'est le modèle de l'OSCE au niveau intercontinental. Il a beaucoup d'avantages que je ne développerai pas, mais il me semble qu'entre les mesures de confiance et de sécurité et les capacités de prévention dont elle s'est montrée capable au niveau de l'Europe, l'OSCE est un bon modèle. Vous savez qu'il existe des projets de répliation : l'OSCM au niveau de la Méditerranée, l'OSCA au niveau de l'Asie. Cette direction de recherche me paraît être la bonne. Il me semble que c'est dans le cadre régional que pourraient se développer les méthodes de prévention à long terme pour les conflits intra-étatiques. La « diplomatie préventive », telle qu'elle est conçue aujourd'hui, est malheureusement condamnée à l'inefficacité absolue, que soit le charisme des diplomates que l'on utilise à cette fin. En revanche la prévention à long terme, pourrait peut-être permettre de commencer à gérer cette planète sur le plan de la sécurité d'une manière un peu plus intelligente.

Je n'ai pu que vous indiquer quelques orientations. Puisque nous avons parlé de l'Europe, je signale tout de même, au sujet de la prévention, que la Communauté européenne vient de mettre un million d'écus dans son budget pour étudier la possibilité de créer un Institut de Prévention des Crises ; je pense que c'est une bonne idée, mais qui devrait être envisagée au niveau mondial.

Nous sommes dans une phase où la seule activité raisonnable serait la préparation intellectuelle d'une réponse qui ne pourra être mise en œuvre que lorsque les conditions politiques seront réunies et, en tout état de cause, je crois qu'il faut continuer à se battre contre les idées fausses : au nombre desquelles celle que l'ONU est une solution possible.

Maurice Bertrand