l'ONU face au nouveau paysage international

par Michel Branciard

Depuis quelques années, les évolutions s'accélèrent dans le domaine international : désengagement soviétique dans le Tiers-Monde – progrès des négociations sur le désarmement – désagrégation du Pacte de Varsovie – mais aussi apparition de nouvelles puissances militaires et résurgence des nationalismes. Face à ce bouleversement du paysage mondial, l'ONU est-elle en mesure de jouer un rôle efficace ? Diverses prises de positions récentes peuvent susciter un tel espoir. Il convient cependant d'apprécier la capacité de cette institution à remplir les fonctions qui lui ont été imparties, ainsi que la légitimité qui lui est reconnue par la multitude des nations.

quand l'histoire s'accélère

Selon l'expression de François de Rose, « nous sommes vraiment entrés dans la fin de l'après-guerre » [1]. Entendons-nous bien, il ne s'agit pas de la disparition des conflits, mais de la fin des séquelles de la seconde guerre mondiale, de la « guerre froide », de la politique des blocs. Trois constations permettent d'étayer cette affirmation.

Désengagement soviétique dans le Tiers-Monde. L'Afrique et l'Amérique latine étaient encore, il y a peu, le terrain de manœuvre des stratégies indirectes de l'Est et l'Ouest. Dans la Corne de l'Afrique, Moscou comme Washington se sont en 1989-90 désengagés des conflits opposant l'Ethiopie à sa province érythréenne, l'Ethiopie à la Somalie, le Soudan du Sud au Soudan du Nord. Ce retrait n'a rien changé à l'âpreté des combats.

Au Sud-Afrique où le bloc de l'Est était notamment engagé en Angola, par le biais des Cubains, l'accord tripartite (Angola, Afrique du Sud, Cuba), de décembre 1988, a établi un lien entre le départ des Sud-Africains de Namibie, ce qui a permis l'accession de ce pays à l'indépendance, et le retrait des Cubains d'ici juillet 1991. On pourrait parler aussi du désengagement soviétique en Amérique latine, en Afghanistan. Pour Moscou, le renoncement à l'intervention dans ces conflits régionaux est « un sacrifice quasi-nul, eu égard aux résultats

médiocres obtenus et au regain d'influence qui, localement, et de par le monde, peut résulter d'une volonté affichée de passer des armes au dialogue » [2].

Progrès dans le désarmement. De multiples négociations jusqu'alors bloquées sont sanctionnées par un accord ou en bonne voie de l'être. Parmi les plus importantes on peut citer :

- la négociation sur les forces nucléaires intermédiaires (missiles entre 500 et 5500 km), entrée en vigueur en juin 1988 ;
- la signature entre Etats Unis et URSS d'un accord sur la réduction des arsenaux chimiques (juin 1990) ;
- la déclaration d'intention URSS-Etats-Unis (juin 1990) à propos du traité Start, limitant à 1600 vecteurs et 6000 têtes nucléaires les trois catégories d'armes de portée intercontinentale (missiles terrestres, sous-marins, bombardiers). Start réduit d'un tiers les arsenaux centraux des deux pays ;
- dans le cadre de la négociation des 23 pays de l'OTAN et du Pacte de Varsovie, sur la réduction des forces conventionnelles, accord informel URSS-Etats-Unis sur le niveau de forces stationnées en Europe.

Désagrégation du Pacte de Varsovie. Lorsque l'URSS décide de réviser en baisse ses objectifs de politique étrangère en abandonnant le Tiers-monde, elle n'imagine pas que le «recentrage» va être bien plus considérable qu'elle ne l'envisageait. Au cours de cette dernière année on assiste à l'éclatement du Pacte de Varsovie. Les satellites européens ont repris leur liberté vis à vis de Moscou et, d'ici trois ou quatre ans, toutes les forces soviétiques stationnées en Europe de l'Est auront fait retour à l'intérieur des frontières de l'URSS. Non programmée, cette dernière évolution a cependant été facilitée par le refus de Gorbatchev d'appliquer la doctrine Brejnev de « souveraineté limitée ». En outre l'effervescence au sein des républiques soviétiques, antérieure à l'effritement du Pacte, a été encouragée par cette désagrégation et affaiblit politiquement l'URSS. Quant aux difficultés de la perestroïka économique, elles conduisent cet « ex-super-grand » à quêter des subsides en Occident, élément à prendre en compte dans l'analyse de la situation.

Ainsi, au monde bipolaire succède un système dont il est bien difficile, aujourd'hui, de tracer les contours, d'autant plus que deux éléments nouveaux sont à prendre à compte.

Le premier est la conséquence de la fin d'un « empire construit autour d'une idéologie »[3]. Le « réveil des nationalités »

va de pair avec le développement du nationalisme. Redécouverte de racines, d'une mémoire commune, celui-ci est un phénomène positif dans la mesure où il permet la reconstitution de communautés rassemblées autour de structures acceptées et non imposées. Mais dans le même temps ressurgissent les tensions qui dans le passé ont opposé des peuples, des ethnies ; le nationalisme est ainsi riche de conflits potentiels.

La communauté mondiale ne peut se désintéresser de ces risques de conflits régionaux, car – second élément nouveau – la puissance de feu de nombreux pays est aujourd'hui source de conflits généralisés. La volonté de Gorbatchev de régler le conflit Irak-Koweit par le seul embargo n'est pas sans doute étrangère au fait que le sud du territoire soviétique est à portée des missiles irakiens.

Sur un immense arc de cercle s'étendant de la Corée du Nord à la Libye, plus d'une dizaine de pays se dotent ou sont dotés de missiles dont les portées s'allongent et qui peuvent être pourvus d'ogives chimiques, et pour certains bientôt nucléaires. Analysant il y a un an les «quasi-nucléaires», H. Eyraud [4] dénombrait une douzaine de pays allant de l'Argentine et du Brésil à l'Inde en passant par la Libye et l'Irak. Sur ces douze, huit sont en recherche plus ou moins avancée et quatre sont des « nucléaires masqués » : Israël, Inde, Pakistan, Afrique du Sud.

Compte tenu de ces données nouvelles, quel peut être le rôle de l'ONU aujourd'hui ? Avant d'examiner ce point, effectuons un retour en arrière en vue de préciser les principales difficultés qu'elle a dû affronter dans le passé.

l'ONU : des principes à la réalité

Votée en 1945, la Charte de l'ONU tend à codifier l'usage de la violence, à préciser les procédures de règlement pacifique des conflits... On a parlé à son sujet « d'acte de foi visant à surmonter les menaces et les angoisses de la guerre » [5]. Mais les objectifs vont bien au delà. A travers la « Déclaration universelle des droits de l'homme » de 1948 et les deux pactes qui la complètent en 1966, l'ONU proclame des idéaux à vocation universelle. Elle tente d'exprimer l'émergence d'une société politique mondiale.

Les limites des principes. Organisation internationale et non supranationale, elle fait de la nation un domaine réservé, en principe inaccessible à ses pressions. Il convient cependant

de s'interroger sur la contradiction ou la complémentarité de deux éléments-clés de la Déclaration universelle – l'idée de « famille humaine » tendant à abolir tous les échelons intermédiaires, donc l'Etat, entre les hommes et l'humanité – la disposition selon laquelle l'individu a des devoirs envers la Communauté (donc l'Etat) « dans laquelle seul le libre et plein épanouissement de sa personnalité est possible » [6].

C'est en fonction du premier élément : l'idée de « famille humaine », dont les fondements sont mis en cause par des pratiques comme l'*apartheid*, que l'ONU est fondée à intervenir dans les affaires internes de pays comme l'Afrique du Sud.

Affirmant le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », l'ONU, à partir de 1952, multiplie les positions en faveur de la décolonisation. Mais si ce droit est clairement exprimé dans le cadre de situations qualifiées de coloniales, il n'est nullement reconnu pour des minorités au sein d'un Etat constitué. Il faut attendre 1966 pour qu'on reconnaisse *individuellement* aux membres des minorités le droit d'avoir « leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue ». Il ne saurait être question d'aller au delà. Aussi, en 1967, lorsque, sous l'influence de la minorité Ibo, le Biafra proclame son indépendance au sein du Nigéria, indépendance immédiatement contestée par la force, l'ONU n'intervient pas.

Paralysie du conseil de sécurité. Constitué de quinze membres dont cinq permanents qui disposent d'un droit de veto (Etats-Unis, URSS, Chine, France, Grande Bretagne), le conseil est appelé à prendre les décisions rapides et essentielles. Se fondant sur le type de fonctionnement de cette instance, R.J. Dupuy parle d'un « système de castes » consacrant la primauté des grands. « Les grands sont dans l'organisation des Nations unies pour régler les conflits entre les autres, mais ceux qui les opposent ne relèvent que d'eux » [7].

On peut certes faire ce type d'analyse ; il faut cependant souligner que dans l'esprit des fondateurs l'efficacité de l'ONU réside dans une sorte de concert des grandes puissances, capables à la fois d'isoler et de contraindre l'adversaire éventuel. Sans cette entente des grands le système sera aussi inefficace que la Société des Nations qui l'a précédé. Il s'agit d'associer la force et le droit. L'idée est séduisante, mais elle implique que les cinq grands acceptent « un ensemble de normes et de procédures communes (et) se réclament fondamentalement d'une même légitimité internationale » [8]. Or, dès le départ il

n'en est rien. La guerre froide empêche le Conseil de sécurité de fonctionner. La procédure du veto est largement utilisée et l'action de l'ONU se situe dans des domaines diplomatiques restreints.

Pour pallier la paralysie du Conseil, appel est fait à l'Assemblée générale où chaque Etat (160 aujourd'hui) dispose d'une voix. Au sein de l'Assemblée, une majorité se dégage généralement (le veto n'existe pas), mais la division des grands paralyse la mise en œuvre des résolutions. Quand l'une de celles-ci concerne un super-grand il l'ignore purement et simplement : – URSS condamnée à plusieurs reprises au début des années 1980 pour l'invasion de l'Afghanistan – Etats Unis pour leur intervention à la Grenade en 1983.

Pourtant, comme nous allons le voir, l'ONU peut remplir certaines fonctions dans les crises, notamment lorsque les grands estiment qu'il est de leur intérêt à stopper le conflit.

fonctions de l'ONU dans la crise

Ph. Moreau Defarges distingue quatre fonctions[9] :

• contribuer à l'**arrêt des combats**. Ainsi la résolution 338 du 22 octobre 1973 met fin à la « guerre d'octobre » entre forces égyptiennes et israéliennes. Mais cette résolution n'est que la conséquence, la consécration internationale, d'un accord entre Moscou et Washington. Brejnev inquiet de la situation suggère à Nixon d'envoyer Kissinger à Moscou. Un accord est réalisé prévoyant un cessez-le-feu et des négociations entre les parties. Cet accord est repris tel quel par le Conseil de sécurité un jour plus tard[10] ;

• poser des **principes de solution**. Depuis 1967, la résolution 242 demeure le document-clé pour une éventuelle solution du conflit israélo-palestino-arabe. Yasser Arafat réussit à faire accepter ce texte par les «durs» du conseil palestinien le 15 novembre 1988 à Alger. Il s'agit de la reconnaissance implicite d'Israël. Là encore la pression d'un grand a joué. En effet, en avril précédent, Gorbatchev avait vivement engagé Arafat, en visite à Moscou, à reconnaître Israël, s'il voulait que la communauté internationale reconnût le droit des Palestiniens à l'autodétermination. Le leader palestinien avait volontairement donné une certaine publicité à cette « injonction soviétique »[11] ;

• confier au secrétaire général des Nations unies une **mission de bons offices**, comme lors de la guerre Irak-Iran, des conflits afghan ou du Sahara occidental. La personnalité du secrétaire

général est certes un élément non négligeable de la réussite d'une mission. Le plus efficace en ce domaine fut Dag Hammarskjoeld qui périt en effectuant une mission au Congo. Mais comme l'explique l'actuel titulaire du poste : « Tout va dépendre de la volonté politique des parties. Si elles veulent vraiment résoudre le problème, ce peut être une affaire de quelques mois, sinon cela peut durer des années » ;

• envoyer des **forces d'interposition** ou de contrôle. Comme par exemple en 1971, lors du conflit indo-pakistanais où l'URSS appuie l'Inde, alors que la Chine soutient le Pakistan. Plus près de nous, la FINUL (Force Intermédiaire des Nations unies au Liban) déployée à la frontière sud, après la première opération israélienne de «nettoyage» de mars 1978, a été dans l'incapacité de remplir sa mission. Les 6000 «soldats de la paix» ont assisté l'arme au pied à l'invasion israélienne de 1982.

Dans quelle mesure l'ONU peut-elle aujourd'hui remplir ces fonctions ?

renouveau de l'ONU ?

L'efficacité de cette institution suppose – un accord au sein du Conseil – des moyens pour faire appliquer les termes de l'accord – un concert des nations qui reconnaisse la légitimité de ses interventions – des dispositifs régionaux de sécurité pour prévenir les conflits.

L'unanimité au sein du Conseil. Depuis quelques mois, l'élément vraiment nouveau réside dans l'accord réalisé au sein du Conseil, notamment entre les cinq membres permanents – mais même au delà – pour parvenir à des solutions communes. Ce fut le cas pour l'Irak, Israël, mais aussi le Cambodge. Dans cette dernière affaire, alors que Soviétiques et Chinois s'opposent sur le terrain par Vietnamiens et Khmers rouges interposés, le conseil a pu néanmoins trouver un cadre de règlement. Depuis que Gorbatchev a décidé de mettre un terme à la guerre froide, il insiste sur le rôle que l'ONU doit jouer en vue du règlement des conflits entre « gens civilisés ».

Faut-il en conclure que désormais l'unanimité va devenir la règle ? c'est sans doute aller un peu vite en besogne ; seul l'avenir nous le dira. Par ailleurs l'unanimité dans le conflit du Golfe peut s'expliquer par des raisons diverses : – volonté de stopper un agresseur qui, si on ne l'arrête pas, peut, en continuant sur sa lancée, détenir deux tiers des réserves mondiales de pétrole – danger d'une confrontation directe

Irak-Israël risquant de dégénérer en conflit mondial – crainte de toute remise en cause des frontières, à l'heure où les nationalismes se réveillent.

D'ailleurs, l'accord ne supprime pas les divergences. Les Etats-Unis ont réussi à édulcorer la résolution visant Israël. Vis à vis de l'Irak, Gorbatchev insiste plus sur l'embargo que sur la guerre, n'ignorant pas la résonance qu'aurait un tel conflit au sein des républiques musulmanes de l'URSS. On ne saurait cependant trop insister sur les possibilités actuelles d'accord .

Les moyens de contrainte. Si la fin de la guerre froide permet l'accord au sein du Conseil, il n'est pas évident qu'elle facilite pour autant la fin des conflits régionaux. Au temps des «blocs», les Etats Unis comme l'URSS étaient en capacité de peser, chacun de leur côté, sur les protagonistes pous stopper le conflit. Tel a été le cas lors de la guerre israélo-égyptienne de 1973. Or aujourd'hui l'URSS, qui entretenait les meilleurs rapports avec l'Irak et lui fournissait la grande majorité de son armement, n'a pas été en mesure d'exercer une pression efficace sur Sadam Hussein.

Seuls restent les Etats Unis qui, cette fois encore, ont été les premiers à intervenir massivement et à appliquer l'embargo, avant même qu'il ne soit voté. Mais s'ils sont toujours prêts à jouer le rôle de « gendarme du monde », ils entendent en partager les frais avec les autres puissances. Surtout, et c'est la question fondamentale, l'ONU peut-elle déléguer sans risques, à une seule puissance, le soin de défendre le droit international ?

Peut-on rêver d'une ONU qui disposerait de moyens propres à assurer l'application de ses résolutions ou, sinon, d'une véritable force multinationale formée de contingents nationaux équilibrés, sous un commandement unifié, contrôlé par l'ONU ? On demeure fort loin d'une telle perspective !

Légitimité de l'ONU ? Si l'ONU demeure balbutiante c'est que reste posé le problème de sa légitimité. Au sein de la nation « le concept de légitimité renvoie (...) aux valeurs morales ou plus largement culturelles qui justifient l'obéissance au pouvoir, qui rendent l'autorité acceptable et qui lui assurent sa reconnaissance »[12].

Peut-on appliquer ce concept dans un système international par essence hétéroclite ? « L'ordre international » comme le soulignait Kissinger n'est-il pas en fait celui réalisé par les grandes puissances qui s'accordent sur les structures internationales existantes ? La légitimité n'est alors qu'une sorte de consensus établi autour de la notion «d'équilibre» des

puissances, notion chère aux penseurs de tendance traditionnelle !

Une légitimité mondiale de l'ONU du type de celle qui existe au sein d'une nation n'est-elle qu'un leurre ? Certes aujourd'hui, la Chine comme la Corée du Nord se sont associées à la condamnation de l'agression irakienne. Mais dans le même temps la Chine, qui n'hésite pas à réprimer dans le sang la révolte des étudiants et maintient le pays sous l'éteignoir, ne paraît guère se référer aux valeurs morales communément admises aujourd'hui dans l'ensemble de l'Europe. De même, la montée des fondamentalismes religieux dans le monde est aussi une contestation de l'existence de valeurs morales universelles.

lueurs d'espoir ?

Faut-il pour autant désespérer ? Il convient de ne pas négliger les lueurs d'espoir découlant des événements que l'Est a connus il y a un an et qui montrent l'impact sur les peuples de notions comme les droits de l'homme.

Lorsqu'en 1975 sont signés les accords d'Helsinki, fixant des principes concernant la sécurité, la coopération, la non-intervention..., personne « ne prévoit vraiment le retentissement que les passages sur les droits de l'Homme auront en Union soviétique et dans les autres pays de l'Europe de l'Est »[13]. Et pourtant tout se passe comme si les dispositions de « l'acte final » relatives aux libertés fondamentales avaient été prises au sérieux par les dissidents d'abord, puis par la majorité de la population. Cette « troisième corbeille » d'Helsinki concernant les échanges de personnes et d'idées portait en elle, sans qu'on en ait pris conscience, non seulement une charge d'espoir pour les peuples, mais une charge de dynamite pour les régimes oppresseurs.

N'est-ce pas cette prise de conscience qui fonde la légitimité d'un organisme comme la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) issue justement de ces accords d'Helsinki. La CSCE qui groupe, outre l'ensemble des pays européens, les Etats Unis et le Canada, apparaît aujourd'hui comme un élément essentiel pour le règlement de nombreux problèmes. Pour la rendre plus efficace on envisage de la doter d'institutions permanentes. Récemment Bush et Gorbatchev appelaient au « développement de structures régionales de sécurité ».

Il ne s'agit pas de remplacer l'ONU, mais de prévenir ou de régler des conflits selon une procédure moins lourde que la mécanique onusienne. Certes, ce qui est possible en Europe ne l'est pas forcément en Afrique ou au Moyen Orient ; mais à ce propos, l'Europe (de l'Atlantique à l'Oural) peut déjà montrer la voie. Les pays riches de cette Europe se doivent en outre, par le développement des rapports Nord-Sud, de prévenir les conflits qui sont en germe dans l'accroissement des inégalités entre pays. C'est aussi une tâche de l'ONU qui pour ce faire a créé de multiples institutions.

Michel Branciard, *9 novembre 1990, premier anniversaire de la chute du mur de Berlin*

1/ «Vers plus de sécurité à des niveaux d'armement réduits» in *L'année internationale 90/91*, Hachette, 1990, p. 347.
2/ F. Nelson, «Conflits et crises dans le monde», in *L'année internationale 90/91*, *op. cit.*, p. 384.
3/ Hélène Carrère d'Encausse, *La gloire des nations*, Fayard, 1990, p. 398.
4/ «Les "quasi-nucléaires" en 1989-1990» in *L'année internationale 1990*, Hachette, 1989, pp. 221-224.
5/ Pierre de Senarclens, *La crise des Nations Unis*, PUF, collection «Perspectives internationales», 1988, p. 29.
6/ Philippe Moreau-Defarges, *La politique internationale*, Hachette, collection «P.E.S.», 1990, p. 167.
7/ *La clôture du système international. La cité terrestre*, PUF, Collection «Perspectives internationales», 1989, p. 14.
8/ P. de Senarclens, *op. cit.*, p. 53.
9/ *Op. cit.*, p. 311.
10/ Voir André Fontaine, *Un seul lit pour deux rêves*, Fayard, 1982, p. 316.
11/ François Puaux, *La politique internationale des années quatre-vingts : de Reagan à Gorbatchev*, PUF, coll. «Perspectives internationales», 1989, p. 236.
12/ P. de Senarclens, *op. cit.*, p. 20.
13/ Alfred Grosser, *Les Occidentaux*, Fayard, 1978, p. 369.

Esprit et Technique

Dans son N° 152, paru en décembre, la revue *Esprit et Technique* consacre son dossier aux journées nationales de Reims, Pentecôte 90 : non seulement le contenu des interventions sur l'enseignement (Domenach, Nimier) ou encore les points de vue d'un chef d'entreprise ou d'un syndicaliste, mais aussi la manière dont l'équipe locale a préparé et vécu cette rencontre. Soulignons également la rubrique *points de repères* qui aborde **La question du sens** dans un monde éclaté.