

L'ONU dans un monde inégal
L'instrumentalisation du Conseil de sécurité
Nils Andersson

Contribution au Colloque du 19 octobre 2002 de l'IDRP à Tremblay en France

Dans un monde déstabilisé où enjeux stratégiques et conflits internes se multiplient et dans lequel la guerre redevient un moyen ordinaire de dicter ses ambitions ou de résoudre les crises, l'ONU reste nécessaire. Une organisation à caractère universel, lieu de contacts irremplaçable, ayant pour but de préserver la paix et de garantir, autant que faire se peut, la sécurité internationale, demeure plus que pertinente, capitale.

Cela affirmé, reste à constater le rôle qui lui est attribué, les limites et les carences de l'institution. Avec le « nouvel ordre mondial », le rôle revenant à l'ONU de maintenir la paix et la sécurité internationale allait, disait-on, pouvoir s'exercer. Toutefois, lors de l'Assemblée du millénaire des Nations Unies, on a pu dresser le terrible constat que, durant ces dix années, les guerres avaient causé plus de 5 millions de morts, déplacé plus de 30 millions de personnes et que, sur tous les continents, l'instabilité économique, sociale, humanitaire et écologique s'était aggravée. Le rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix a reconnu que la responsabilité de l'Organisation était directement engagée au Rwanda où celle-ci était présente alors même que se commettait un génocide, comme elle était sur place lors des massacres de Srebrenica, ville déclarée « zone de sécurité de l'ONU. »

Les menaces qui pèsent aujourd'hui sur le devenir de l'ONU sont dues notamment à son instrumentalisation par une ou plusieurs puissances décidant de son action. Certes, les « puissants » ont toujours imposé leur loi et leurs intérêts aux dominés et aux vaincus et, selon la couleur de la peau, l'appartenance nationale ou ethnique, la situation géographique du pays ou la richesse du sous-sol, les relations internationales et les règles du droit international s'avèrent perverties par des rapports inégaux.

Cependant, réduire ces inégalités a toujours été une intention première des grandes assemblées internationales. Au Congrès de Vienne, la volonté fut affirmée de mettre en place un système d'équilibre réel et durable et [de] jeter les bases d'une entente entre les nations européennes.

La troisième convention de La Haye, évoquant « l'arbitrage international [pour] le règlement de litiges entre les États « sur la base du respect du droit », va jusqu'à « reconnaître le principe de l'arbitrage obligatoire », y compris pour les Grandes puissances. Le Programme de paix de Wilson, à l'origine de la SDN, appelle à constituer « une association générale des Nations » ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégralité territoriale aux petits comme aux grands États. » La déclaration signée en 1943 à Moscou, préluant l'ONU souligne " la nécessité d'établir une organisation internationale fondée sur le principe d'une égale souveraineté de tous les États pacifiques « afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. »

Que l'intention ne soit pas concrétisée est une chose, qu'elle soit ouvertement bafouée en est une autre et, d'évidence, nous sommes dans une phase de l'histoire où les rapports inégaux entre les États vont s'accroissant et où les mentalités "impériales" s'expriment avec une arrogance retrouvée. Certes, nous n'en sommes pas revenus à la Conférence de Berlin sur le partage de l'Afrique où il suffisait aux puissances coloniales, pour s'attribuer un territoire, d'y "mettre pied". Mais, en sommes-nous éloignés avec la mise en place de politiques de dérégulation économique et une stratégie de déstabilisation globale qui débouchent sur une guerre permanente comme moyen de gérer et contrôler unilatéralement le monde ? Une chose paraît évidente, les conséquences humaines, identitaires et économiques des ingérences d'aujourd'hui ne diffèrent guère des conséquences des annexions de hier.

L'ONU est le théâtre de cette réalité qui s'y exprime avec cynisme, avec pour conséquence que ce n'est plus seulement l'image de l'institution qui est atteinte mais sa raison d'être qui se voit mise en question. Il serait angélique de l'ignorer, l'égalité entre " nations grandes et petites ", affirmation de principe fondamentale, incluse dans la Charte des Nations Unies, n'inverse pas l'évidence. L'importance de la population, la superficie du pays, le niveau de développement humain, le volume des marchés financiers, la capacité économique, les ressources naturelles, le potentiel technologique et scientifique, la puissance militaire ou nucléaire, la stabilité politique, l'investissement social, l'identité nationale,

l'état des droits de l'homme, le degré d'émancipation de la femme, un passé de conquêtes ou de soumission, tous ces aspects participent de rapports inégaux entre les États et les nations.

La question soulevée ici n'est donc pas qu'il existe des relations inégales entre les États, relations qui, si elles peuvent se modifier, restent inscrites dans les faits, mais la manière dont ces relations inégales se reflètent et sont amplifiées par les décisions prises au sein du système onusien.

Les Nations Unies sont nées - sans tirer beaucoup de leçons de l'échec de la SDN - dans un contexte donné, celui de la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Ses règles et ses pratiques sont marquées du sceau de son origine ; de plus, comme tout organisme, l'institution s'est figée dans ses structures et jamais ne s'est manifesté une volonté politique de l'adapter aux conditions nouvelles qui, inéluctablement, se créent. C'est ainsi que dans le cours des années 90, on est passé, sous le couvert du droit d'intervention ou du droit d'ingérence, de l'état de statu quo qui prévalait, à un interventionnisme actif et sélectif, en fonction des intérêts ou des ambitions des États les plus puissants, au premier rang desquels les États-Unis. D'où le fondé de cette interrogation : le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale a scellé l'échec définitif de la SDN, la disparition d'un monde bipolaire peut-il à son tour signifier la fin de l'ONU ?

Depuis les années 60, la réforme du système des Nations Unies est une question récurrente. On débat périodiquement du rôle d'une Assemblée générale devenue totalement aphone, paralysée qu'elle est par l'article 12 qui lui interdit même une recommandation sur un sujet dont est saisi le Conseil de sécurité. On débat également des attributions du Secrétaire général, pour savoir s'il doit être un diplomate, un homme d'État, ou simplement "le plus haut des fonctionnaires" ainsi que le stipule l'article 97 de la Charte, mais la question essentielle est celle du Conseil de Sécurité, de sa composition et du droit de veto dont disposent ses membres permanents.

Ce sujet est fondamental, car c'est au sein du Conseil de sécurité, lieu réel de pouvoir, que s'affirme de la façon la plus évidente un traitement inégalitaire des questions internationales et le droit de veto, dont disposent ses 5 membres permanents, constitue un instrument essentiel de la prise de décisions politiques inéquitables.

Dès la Conférence de San Francisco, la prérogative que constitue le droit de veto, contredisant l'égalité proclamée entre les nations, fut l'objet de controverses et d'intenses débats. De petites et moyennes puissances s'opposèrent à ce droit ou, à tout le moins, voulurent en limiter l'usage.

Mais les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Union Soviétique et la Chine publièrent le 7 juin 1945 une déclaration sans détours évacuant toute utopie : "étant donné les responsabilités primordiales des membres permanents, on ne peut pas s'attendre, dans l'état actuel des conditions du monde, à ce qu'ils assument l'obligation d'agir dans un domaine aussi grave que le maintien de la paix et de la sécurité, en exécution d'une décision à laquelle ils n'ont pas donné leur adhésion." Seule concession, le recours au droit de veto serait exceptionnel. Vœu pieux dans le cours de la guerre froide mais, depuis la fin d'un monde bipolaire, ce droit a vu son usage devenir effectivement exceptionnel puisqu'il n'y a été fait recours que 12 fois depuis 1990.

Est-ce à dire que les membres permanents seraient moins enclins à faire prévaloir leurs intérêts géopolitiques ? Nullement, mais le Conseil de Sécurité, de lieu de confrontation et de compromis entre les deux blocs est devenu un lieu de conciliabules et de marchandages où tout se décide entre les 5 dans des rencontres de couloirs au cours desquelles sont modulés les termes, selon leurs intérêts, des résolutions. Une fois le compromis passé, les grandes puissances, lors de réunions préparatoires font prévaloir et avaliser leur politique par les membres non permanents.

Ainsi, du 1er janvier 1996 au 31 décembre 2000, sur 304 résolutions présentées, on n'a recouru au droit de veto qu'à 5 reprises (par 2 fois la Chine et par 3 fois les États-Unis) et sur les 299 résolutions adoptées durant cette période, 271 l'ont été à l'unanimité, 26 avec une ou plusieurs abstentions et, à une seule occasion sur 304, un membre non permanent, la Namibie, s'est prononcée, à propos du Sahara occidental, contre une résolution. Est-ce là un signe de bonne gérance des affaires du monde et

vivons-nous, sans le savoir, dans un monde idéal, au sein duquel règne un climat de quasi-unanimité entre les États pour résoudre les crises ?

À ce propos, le décompte des abstentions est un exercice édifiant. Durant cette période où les principaux sujets litigieux concernaient le Moyen-Orient, les Balkans et l'Irak, la Chine s'est abstenue 16 fois, la Russie 13 fois, les États-Unis 2 fois, la France 2 fois (une fois elle n'a pas pris part au vote). Soit un total de 34 abstentions pour les membres permanents. La Grande-Bretagne est le seul " grand " à avoir accepté toutes les résolutions.

Portons maintenant attention aux membres non permanents qui, passés les marchandages entre les Grands, devraient faire entendre des voix différentes. Ils ont voté les résolutions à 99,7%. Sur 304 votes, il n'y eut en effet que 9 abstentions, qui furent le fait de la Malaisie, du Mali, de la Namibie, de l'Égypte, du Kenya et de la Jamaïque. Aucun État européen, qu'il soit membre ou non de l'Union Européenne, ne s'est jamais abstenu. (1)

Quel meilleur exemple de la mise sous tutelle du Conseil de sécurité par ses membres permanents !

De fait, trois règles régissent aujourd'hui son fonctionnement. La première, l'absence de décision si le compromis n'est pas possible, quelles que soient l'acuité et la gravité de la situation sur le terrain - les exemples sont nombreux - La deuxième, le marchandage donnant donnant ; ainsi en 1994, les États-Unis voulant intervenir à Haïti, la France au Rwanda et la Russie demandant l'envoi d'observateurs de l'ONU en Géorgie, chacun a soutenu l'initiative de l'autre ; autre exemple, actuel : la Russie négocie avec les États-Unis l'acceptation d'une résolution sur l'Irak en échange de son accès au pétrole irakien et de sa liberté d'action dans le Caucase et la Chine se fait discrète, tant que la question du Sin-kiang ou une autre question qu'elle juge sensible n'est pas soulevée. La troisième règle consiste à ignorer, c'est le cas avec Israël, ou à imposer militairement, c'est le cas avec l'Irak, le respect des résolutions adoptées.

Ainsi, véritable "directoire", les 5 membres permanents et plus particulièrement le plus puissant d'entre eux, les États-Unis, décident seuls des interventions ou de l'inaction de l'ONU. Que l'égalité entre les nations soit une affirmation de principe, chacun en est conscient, mais il est dangereux qu'un principe soit ignoré et bafoué de façon ouverte et constante au sein du Conseil de sécurité, devenu un instrument essentiel d'imposition des rapports inégaux qui régissent le monde. C'est faire montre d'une grande irresponsabilité que de ne pas prendre en compte la mesure des frustrations et des ressentiments qui résultent de ces rapports inégaux, dont on ne peut prévoir les effets à venir, non plus l'ampleur des réactions qu'ils ne manqueront pas de susciter.

Pour autant, cette main mise sur le lieu de pouvoir au sein de l'ONU paraît encore insuffisante aux États-Unis qui, n'acceptant aucune entrave à leur politique hégémonique, s'emploient à la déposséder de ses attributions et à mettre en cause ses principes fondateurs. Ainsi en a-t-il été avec l'adoption en 1998, de la résolution 1203 sur la situation au Kosovo. Cette résolution, reconnaissant à une organisation régionale, l'OTAN, le droit d'intervenir militairement sans accord préalable du Conseil de sécurité, rendait caduc l'article 53 de la Charte des Nations Unies dans laquelle est stipulé « ... qu'aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux ».

Richard Holbrooke s'est félicité de l'adoption de cette résolution déclarant : « Les événements du Kosovo ont créé un précédent dans le sens le plus positif du terme. C'est bien la première fois dans l'Histoire qu'une organisation militaire (l'OTAN) revendique le droit d'intervenir militairement à l'intérieur d'un pays souverain, pour protéger la population de ce pays contre ses propres dirigeants » ; et d'ajouter : « Kofi Annan et moi sommes du même avis, il s'agit d'un précédent positif. »

Dans les minutes qui suivent, un de ses conseillers réplique : « Il est vrai que M. Annan estime que les événements tragiques au Kosovo ne peuvent plus être considérés comme étant une affaire purement intérieure (à la Yougoslavie). Mais, il n'a jamais dit que la décision de l'OTAN d'intervenir militairement créait un précédent. »

Mais Madeleine Albright met définitivement les choses au point quand elle répond à la question : « L'OTAN du XXIème siècle devra-t-elle toujours disposer d'un mandat précis du Conseil de sécurité d'ONU pour agir? », « Non... Car, dans une telle hypothèse, l'OTAN ne serait plus qu'une simple filiale de l'ONU ! » On ne peut être plus clair.

Afin d'ouvrir le champ à des interventions unilatérales et à une politique globale de guerre, cette volonté de redéfinir la Charte de l'ONU s'affirme de façon encore plus brutale avec l'administration Bush. Premier exemple, pour légaliser leurs interventions, les États-Unis évoquent l'article 51 de la Charte qui reconnaît un droit de légitime défense "dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée" ; mais, ce faisant, ils ignorent délibérément que les attentats du 11 septembre ne sont pas le fait d'un État désigné et, surtout, toujours selon l'article 51, que devant un acte d'agression il revient au Conseil de sécurité, et non à un État, si puissant soit-il, de prendre "les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale."

Deuxième exemple, la volonté affirmée de renverser le régime de Saddam Hussein et les plans d'une occupation militaire de l'Irak sont une transgression de l'article 2.7 qui "n'autorise [pas] les Nations Unies (et encore moins un membre de l'ONU) à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État". Indépendamment de la nature du régime, ceci relève d'une politique d'immixtion dans les affaires intérieures d'un État contraire à l'esprit de la Charte.

Enfin, et surtout, avec le concept de "guerre préventive", les États-Unis, violent le chapitre VII de la Charte, notamment l'article 39, qui énonce de façon claire que c'est le Conseil de sécurité qui "constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression" et qui décide des mesures à prendre, y compris militaires, sans que jamais, dans le dispositif des mesures réservées à l'ONU, soit fait mention d'interventions préventives. Un tel concept nie les principes même de la Charte.

Ceci relève d'une volonté de déstabilisation de l'ONU, de démantèlement de ses fondements et de mise en cause du droit international. L'unilatéralisme que veulent imposer les États-Unis est contraire à l'idée même de Nations Unies. La menace est grande et il est nécessaire de faire montre de lucidité. Le système onusien est, en l'état actuel, le seul lieu où les représentants de l'ensemble de la communauté internationale se côtoient, il reste, malgré tout, un lieu où les faibles se sentent moins faibles. C'est certes trop peu, mais c'est irremplaçable.

La Charte des Nations Unies, comme le Pacte de la Société des Nations, sont là pour constater que ce n'est qu'au sortir de guerres aux conséquences humaines effrayantes qu'il a été possible de créer un organisme universel. Si les coups de boutoir portés aujourd'hui contre les Nations Unies devaient lui être fatals, cela signifierait que la Troisième Guerre mondiale a commencé.

D'où la nécessité que la raison prévale et, devant la gravité de la situation, on ne permettra de réintroduire de l'utopie en évoquant le Préambule de la Charte des Nations Unies, texte qui s'inscrit dans les déclarations généreuses du sortir de la Seconde guerre mondiale et commence par ces mots: « Nous, peuples des Nations Unies ». Certes, l'ONU ne peut être de gigantesques comices ou une foire du trône, mais il y a urgence à agir pour que, dans ce monde éclaté, dans lequel clivages et déchirures sans cessent naissent ou ressurgissent, dans ce monde où le sens de l'aventure humaine se cherche, les peuples et les citoyens prennent la mesure de l'importance de ce lieu politique que sont les Nations Unies, qu'ils en comprennent le rôle et entendent ce que signifierait la disparition du "Machin".

1. Durant cette période, ont été membres non permanents du Conseil de sécurité, parmi les pays appartenant à l'Union européenne : l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et la Suède et aussi la Pologne, la Slovaquie et l'Ukraine.