

POUR UN SAN FRANCISCO II

Par Charles ZORGBIBE



Les Etats-Unis se sont parfois comportés en superpuissance maladroite

En guerre depuis l'agression qu'ils ont subie le 11 septembre 2001, les Etats-Unis se sont parfois comportés en superpuissance maladroite dans les conciliabules des Nations unies : ils ont confirmé leur difficulté à s'ajuster à une conception classique, inter étatique, de l'ordre international, au concert des puissances à l'euro-péenne. Déjà, les " Pères Fondateurs " rejetaient la diplomatie de cette vieille Europe qu'ils avaient fuie, ces jeux de l'équilibre qui leur semblaient immoraux ; selon eux, la première vertu d'une société internationale idéale aurait justement été de ne plus être internationale. Avec deux conséquences possibles : le retrait du système international, cette attitude " quiétiste " qui caractérise le premier siècle de vie des Etats-Unis, jusqu'à leur irruption dans le concert européen sous Théodore Roosevelt ; l'internationalisme affiché, la projection du modèle de l'Etat-monde à partir de Woodrow Wilson.

En votant le 22 mai 2003 la résolution 1483 sur l'organisation politique et économique de l'après-guerre en Irak, quatorze des quinze membres du Conseil de Sécurité ont légitimé a posteriori l'intervention militaire de la coalition anglo-américaine, déclenchée sans mandat de l'ONU. Précédée par le renversement du régime des Talibans en Afghanistan, accompagnée de pressions sur la Syrie et l'Iran, **l'action de la coalition contre l'Irak de Saddam Hussein confirme l'inscription dans les relations internationales de l'Après-guerre froide du concept central de " souveraineté conditionnelle " :**

Les Etats restent, en principe, souverains...mais la souveraineté d'un Etat disparaît si ses dirigeants ne respectent pas la démocratie, ou détiennent des armes de destruction massive, ou sont en liaison avec des réseaux terroristes. N'était-ce pas déjà, en creux, la définition de l'Etat-voyou chère aux administrations Clinton puis Bush junior ? L'Etat perturbateur du XIX^e siècle troublait l'ordre international, mettait en péril l'équilibre des puissances. L'Etat-voyou de ce début de XXI^e siècle peut être un trublion international, tenter de se doter d'armes de destruction massive, soutenir des groupes terroristes transnationaux ; mais il peut aussi être érigé en délinquant pour des raisons purement internes, parce que ses structures constitutionnelles et sa pratique gouvernementale ne sont pas conformes à l'esprit de l'Après-guerre froide. A l'heure des frappes de l'OTAN sur Belgrade, la secrétaire d'Etat Madeleine Albright expliquait : « Nous devons apprendre à la Serbie comment on dirige un Etat multiethnique ».

La doctrine de la souveraineté conditionnelle peut apparaître comme le reflet très subjectif d'un messianisme libéral occidental et elle peut sécréter nombre de contradictions dans son application concrète. Ainsi des raisons exactes de la " mise en examen " d'un Etat qualifié de délinquant : la recherche d'armes de destruction massive sur le sol irakien s'est avérée vaine et le secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz, concédait qu'il s'agissait d'un " alibi bureaucratique ", alors qu'à la veille du conflit il dénonçait le « cache-cache mortel » que jouait le régime de Saddam Hussein avec les inspecteurs de l'ONU...Il n'en reste pas moins que la nouvelle doctrine constitue désormais le fil conducteur de la diplomatie de l'Après-11 septembre. Elle est endossée par les trois associés des Etats-Unis au sein du " Quartet ", l'Union européenne, la Fédération de Russie et les Nations unies à travers le plan de paix pour

le Proche-Orient. La fameuse " Feuille de route " met deux conditions à l'émergence d'un Etat palestinien en 2005 : la démocratisation des structures palestiniennes pré-étatiques et l'éradication du terrorisme. Une prise de conscience favorable s'esquisse dans l'opinion internationale : le ministre jordanien des affaires étrangères, Marwan Muasher, vantait, le 28 avril 2003, les mérites du Rapport des Nations unies sur le développement humain dans le monde arabe, qui préconise la démocratisation progressive des régimes politiques arabes et la condamnation publique des attentats-suicides par leurs dirigeants.

En face, la France avait mené un éphémère front du refus, en s'érigeant en championne du maintien de la paix selon la lettre de la Charte de l'ONU.

Bien entendu, ce rôle est récent : la France n'est ni le Canada, ni la Norvège, ces nations pionnières de l'ordre onusien. Et son subconscient collectif mêle l'éternelle fascination pour l'alliance de revers, depuis le scandale provoqué dans la chrétienté de son temps par François 1er et son alliance avec le sultan ottoman, la nostalgie de la geste gaullienne et de la rupture sans risque avec l'organisation atlantique intégrée, et aussi les contraintes du "multicommunautarisme", la limitation de l'indépendance nationale par la présence d'une importante minorité islamique sur son territoire.

Cette résistance au nouvel ordre mondial, la France l'a menée avec un certain panache : déjà, dans son " Impromptu de Paris ", Jean Giraudoux notait que " la destinée de la France c'est d'être l'embêteuse du monde ; elle a été créée, elle s'est créée pour déjouer dans le monde le complot des rôles établis ". Mais pourquoi ne pas avoir expliqué le " retournement " de la France en matière d'interprétation de la Charte ? Quatre ans plus tôt, le 24 mars 1999, la France intervenait militairement au Kosovo, avec ses alliés atlantiques, sans mandat formel de l'ONU. Ce qui était concevable contre le Serbe Milosevic ne l'était plus contre l'Irakien Saddam. Ainsi va la diplomatie selon Pirandello : à chacun sa vérité en matière de sécurité internationale.

Au-delà, la question de la centralisation de la sécurité collective était posée : qui doit maintenir la paix ? L'ONU ou quelque coalition d'Etats, même en dehors du système de l'ONU, même en l'absence d'un mandat clairement exprimé du Conseil de Sécurité ? La question est plus actuelle que jamais dans le paysage dévasté qu'offre la société internationale organisée : l'Europe de la Défense, l'alliance atlantique, l'ONU sont délégitimées. L'heure sera bientôt à une reconstruction totale du système de sécurité collective : un San Francisco II, plus d'un demi-siècle après la conférence qui vit naître les Nations unies. Mais se posera, alors, la question de la mondialisation de la démocratie, la première des conditions énoncées par la nouvelle doctrine de la souveraineté conditionnelle. Une question posée dès 1917 par le secrétaire d'Etat américain Robert Lansing, alors que Woodrow Wilson s'apprêtait à créer la première organisation mondiale de sécurité collective : dans un conflit prémonitoire, le chef de la diplomatie américaine reprochait au président de ne pas avoir réservé l'admission à la Société des Nations aux seules démocraties, aux seules « nations républicaines » pour reprendre la formule de Kant.

INTERNATIONALISME DEMOCRATIQUE ET GUERRE PREVENTIVE.

Mondialiser la démocratie, c'est remodeler le monde, lui « redonner forme ». Une ambition scandée par la nouvelle doctrine Bush, cette « stratégie nationale de sécurité » rendue publique le 20 septembre 2002 : le modèle constitutionnel et économique américain, « l'expérience d'une grande démocratie multi-ethnique », est proposé au monde. Remodeler le monde à l'image de sa volonté : ce dessein n'est plus celui d'un perturbateur marginal, conquérant ou prophète, situé à la périphérie du système international, mais de la puissance centrale, de la superpuissance unique. En ce

moment unipolaire , les Etats-Unis détiennent le pouvoir militaire, avec le plus grand arsenal de tous les temps, un budget de la défense représentant près de la moitié des dépenses militaires mondiales, une percée technologique continue, appuyée sur les crédits de recherche du Pentagone, et le pouvoir économique et culturel, le contrôle des ressources pétrolières mondiales jusqu'aux marches de l'ancienne Union soviétique.

Exacerbée par la détermination des Etats-Unis d'intervenir en Irak, la critique de l'unilatéralisme de l'administration Bush a été au centre des controverses euro-américaines. La conseillère à la sécurité nationale, Condoleezza Rice, n'avait-elle pas hautement récusé l'héritage wilsonien, le grand dessein d'une organisation mondiale de sécurité collective proposé par le président Woodrow Wilson à la fin de la première guerre mondiale ? Dans un essai pour « Foreign Affairs », en 2000, elle avait invité les Etats-Unis à « ne pas sacrifier leur intérêt national à la recherche d'intérêts communs dans un ordre global ».

Pourtant, sous ce fameux "unilatéralisme ", la rhétorique wilsonienne est toujours présente L'internationalisme démocratique subsiste dans la doctrine Bush et nous ramène au messianisme américain, cette foi dans une harmonie finale libérale, appuyée sur les recettes de l'histoire américaine, Etat de droit et vaste marché commercial. D'autant qu'aux Etats-Unis les réalistes politiques ont presque toujours emprunté son style à l'idéalisme traditionnel, et préféré l'appel à l'esprit de croisade plus qu'à l'intérêt national. En outre, les deux postures de la poursuite de la puissance nationale et de l'idéalisme internationaliste peuvent facilement alterner. Opposera-t-on la méfiance actuelle des Etats-Unis à l'endroit de la Cour pénale internationale à leur attachement de jadis au règlement juridictionnel des conflits, un attachement illustré par l'affaire des « fonds pieux de Californie », une contestation vieille de quarante ans, confiée en 1902 par Théodore Roosevelt à la Cour permanente d'arbitrage afin qu'elle puisse inaugurer son prétoire ? Ce serait oublier qu'en 1920 les Etats-Unis ne sont pas partie à la création de la Cour permanente de justice internationale et qu'en 1946 ils assortissent leur acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de justice d'une des clauses les plus restrictives qui soient. Pierre Hassner qualifie, fort justement, la doctrine Bush de « wilsonisme botté »...à cela près que le wilsonisme, le vrai, a parfois été botté, comme le montrent les interventions armées des Etats-Unis de Woodrow Wilson au Mexique et à Haïti.

Ajoutons que si, sur le fond, la rupture avec le concept fondamental wilsonien –un ordre de paix fondé sur le droit- semble nette, cette rupture est intervenue dès la présidence Clinton. Dans sa « plate-forme » de candidat, Bill Clinton promettait un engagement américain dans le monde par le biais des Nations unies. Mais Clinton a connu le même échec que Wilson, un échec à froid et dédramatisé : comme le Sénat des années 20 avait repoussé le Pacte des Nations, le Congrès des années 90 a imposé l'unilatéralisme. Et les Etats-Unis en sont venus, dans l'affaire du Kosovo, à ériger l'OTAN, déjà devenue le bras séculier de l'ONU, en contravention de la doctrine wilsonienne sur l'illégitimité des alliances partielles, en substitut de l'ONU.

Reste la question que pose, dans le système international de l'Après-guerre froide, l'emploi de la force à titre préventif. Le constat du droit de légitime défense par l'article 51 de la Charte des Nations unies ne fait que déplacer le problème : le Conseil de Sécurité reste maître de la décision finale, il doit légaliser, après coup, l'action de légitime défense –et il est contourné, depuis le précédent de l'affaire du Kosovo. Joseph Nye, doyen de l'Ecole Kennedy d'administration de Harvard et ancien secrétaire adjoint à la Défense, a brossé le tableau d'un unilatéralisme relativisé par un certain degré de multilatéralisme : un « ingrédient multilatéral » qui serait « le facteur clé de la domination actuelle de l'Amérique » ; mais le flou de l'expression (« un réseau d'institutions multilatérales allant des Nations unies à l'OTAN ») évoque

plutôt le modèle d'une société internationale faible et non le système de sécurité collective centralisé dont la fin de la guerre froide semblait permettre l'apparition. C'était là, à la veille de la guerre d'Irak, le différend fondamental entre les Etats-Unis et la « vieille Europe ».

DE « L'URGENCE HUMANITAIRE » A LA « PROTECTION D'HUMANITE »

L'imminence d'une «catastrophe humanitaire», qui fut invoquée, lors de l'affaire du Kosovo, pouvait-elle être considérée comme une exception à la règle du non recours à la force, énoncée à l'article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies ? La seule exception prévue par la Charte est la légitime défense individuelle ou collective face à l'agression -ce droit de légitime défense dont l'existence est antérieure à la Charte et simplement constatée à l'article 51, car l'état de nature, l'état de jungle, resurgit ici derrière la fragile façade de la sécurité collective organisée. Et si la Convention du 9 décembre 1948 sur le crime de génocide - qui semblait sur le point d'être commis au Kosovo selon le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie- engage les Etats contractants à «prévenir» ce crime, la jurisprudence de la Cour internationale de justice maintient, de l'affaire du détroit de Corfou (1949) à celle des activités paramilitaires au Nicaragua (1986) que le «recours unilatéral à la force» ne saurait être une méthode appropriée, car il a « donné lieu, dans le passé, aux abus les plus graves ».

L'intervention des Etats membres de l'alliance atlantique au Kosovo était donc contraire à la Charte. Dans un discours prononcé à l'université de Michigan, le 30 avril 1999, le secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan, tentait de légitimer l'intervention de la coalition atlantique et le contournement du Conseil de Sécurité et de l'éventuel veto de la Russie ou de la Chine : face à un drame humain sur le point de s'accomplir, la communauté internationale se devait de réagir, même dans le cas d'une paralysie du Conseil de Sécurité. Ainsi le secrétaire général se ralliait-il à la doctrine britannique de «l'urgence humanitaire» : le Conseil de Sécurité constate une situation, avec ses arêtes, ses caractères, mais il ne peut agir du fait de ses divisions. C'est sur ce constat que s'appuiera une organisation régionale, voire une coalition d'Etats, pour intervenir même sans mandat...

Cette légitimation par «l'urgence humanitaire» n'est pas satisfaisante : elle rappelle les explications bâties au plus fort de la guerre froide, particulièrement la carence fonctionnelle du Conseil de Sécurité invoquée par Adlai Stevenson, alors délégué des Etats-Unis auprès de l'ONU, après l'intervention des Etats-Unis à Saint-Domingue en 1965. Faire resurgir ce thème de la guerre froide signifie-t-il que le système international est, à nouveau, l'objet d'une division inéluctable ?

Une véritable refonte de la Charte semble ici nécessaire ; elle pourrait comporter trois points forts : l'établissement d'une instance indépendante d'évaluation des situations humanitaires ; l'autolimitation des membres permanents du Conseil de Sécurité ; le retour au concept de «protection d'humanité».

- Les polémiques qui ont suivi le conflit du Kosovo (l'alliance atlantique a-t-elle réagi à une épuration ethnique menée par les Serbes ou a-t-elle aggravé, par son intervention, ladite épuration ethnique?) sont révélatrices de la défiance que suscitent, dans une partie de l'opinion internationale, les arguments de «l'urgence humanitaire». La mise en place, auprès du Conseil de Sécurité, d'une instance indépendante d'évaluation des situations humanitaires constituerait un progrès sur le chemin de la transparence des opérations de maintien ou d'imposition de la paix.

- Une autolimitation des membres permanents du Conseil de Sécurité. La Charte

renouvée pourrait encourager les membres permanents du Conseil de Sécurité à ne pas recourir au veto lorsque le Conseil serait amené à traiter d'une situation de catastrophe humanitaire ou de grave lésion dans l'exercice des droits de l'Homme, qualifiée comme telle par l'instance indépendante. Ainsi pourrait naître une véritable obligation d'intervention de la communauté internationale, sur mandat du Conseil de Sécurité.

- Le retour au concept de «protection d'humanité».

Pour les juristes classiques du XIX^e siècle, la «protection d'humanité» est la seule intervention armée licite : elle se fonde sur une «lésion de la société humaine», l'une des parties à un conflit interne enfreignant les droits humains fondamentaux.

Encore faut-il que la situation soit assez tranchée pour ne pas laisser place au doute, pour ne pas servir d'alibi aux politiques de puissance. Il n'en reste pas moins que les situations de «protection d'humanité» se multiplient dans le monde de l'Après-guerre froide ... Comment se tenir à la règle traditionnelle du consentement de l'Etat directement concerné lorsque l'Etat n'existe plus, que son appareil s'est effondré, ou... que la sécurité des personnes vivant sur son territoire n'est plus assurée ? Après l'évaluation de l'instance indépendante, la qualification de «protection d'humanité» par le Conseil de Sécurité donnerait sa solennité à l'intervention de la communauté internationale, à l'établissement d'une sorte de protectorat international.

IMPERATIF DEMOCRATIQUE ET REGIONALISME INTERNATIONAL

La préoccupation de défense et de développement de la démocratie dans le monde pourrait être, en partie, déléguée aux organisations régionales prévues par le chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Une communauté d'Etats unis par la géographie, voire par la civilisation, pourrait aborder avec plus de souplesse, et une plus grande légitimité, la question de l'ingérence démocratique. L'Organisation des États Américains (OEA), devenue pionnière dans la défense de la démocratie, pourrait fournir ici un élément de réponse.

Fondée par le traité d'assistance réciproque conclu à Rio le 2 septembre 1947, l'OEA se distingua tout au long de la guerre froide par son combat contre « l'infiltration communiste ». Mais l'implosion du communisme et la disparition de toute menace extérieure contre le continent frappèrent d'obsolescence le traité de Rio – qui était peut-être tombé en désuétude dès 1982, lorsque l'Argentine ne put obtenir le concours de ses alliés dans le conflit des Malouines. Une véritable communauté put alors prendre forme, axée sur la « défense de la démocratie », au lieu et place du traité d'assistance classique.

Certes, l'engagement de respect et de promotion de la démocratie figurait déjà dans la Charte de l'organisation (Bogota, 1948) et dans la Convention américaine des droits de l'homme de 1969. Mais il était relativisé par le primat des principes de souveraineté et de non-intervention, ainsi que par la bipolarité du système international et l'asymétrie entre les États-Unis et le reste du continent. À cet égard, l'adhésion du Canada et des micro États des Antilles a permis de rééquilibrer, à partir de 1990, les rapports interaméricains et de redéfinir les objectifs de l'organisation. Si le traité de Rio avait été le laboratoire des accords d'assistance réciproque, la nouvelle OEA devenait le creuset de l'assistance aux régimes démocratiques – l'assurance contre l'agression extérieure se trouvant doublée d'une assurance "anti-coup d'État".

La stratégie régionale pour la défense de la démocratie est proclamée en 1985 par le protocole de Carthagène, qui amende la Charte de l'OEA. Sont modifiés le préambule – la démocratie représentative est érigée en « condition indispensable de la stabilité et de la paix dans la région » – ainsi que le chapitre 1er, qui énonce les buts de l'OEA : « Promouvoir et consolider la démocratie représentative, en respectant le principe de non-intervention ». Ce rappel de la règle traditionnelle de la non-ingérence pouvait

limiter la nouvelle entreprise panaméricaine à une fonction purement déclaratoire, mais il n'en fut rien. En 1990, l'OEA créait en son sein, à initiative du Canada, une « Unité pour la promotion de la démocratie », avec trois priorités : le soutien technique à l'organisation d'élections, l'appui au processus législatif, l'appui à l'éducation aux pratiques démocratiques.

Surtout, en juin 1991, la XXI^e Assemblée générale de l'OEA adoptait la résolution 1080, première entorse significative à la notion de souveraineté dans l'agencement juridique régional : en cas de rupture du processus démocratique régulier sur le territoire d'un État membre, le secrétaire général de l'organisation doit automatiquement réunir le Conseil permanent de l'OEA, composé des ministres des Affaires étrangères, afin « d'analyser les événements collectivement et d'adopter toute décision qui semblera appropriée ». Ce mécanisme automatique de concertation a été renforcé, en juin 1993, par la déclaration de Managua qui précise les obligations des membres en matière de création d'un État de droit, de modernisation des structures administratives et politiques, de protection des minorités et des groupes d'opposition, de subordination des forces armées aux autorités civiles légitimes. Loin donc de la rhétorique à grand spectacle sur le « droit d'ingérence », la Résolution 1080 a fondé juridiquement les interventions de l'OEA dans divers cas d'atteinte à la démocratie. Nous en retiendrons deux.

Au Guatemala, le président Jorge Serrano Elias, élu en janvier 1991, s'engagea dans un processus de « réconciliation nationale »; mais, en mai 1993, invoquant la corruption au sein de l'appareil étatique, il tente un coup d'État (autogolpe), suspend la constitution et dissout le parlement et la Cour suprême. L'OEA condamne immédiatement ces actions et envoie une délégation à Guatemala City. Au bout d'une semaine, les pressions panaméricaines conduisent l'armée à destituer le président, qui trouve asile au Panama.

De même, au Pérou, le président Fujimori, en avril 1992, en butte aux entreprises de la guérilla et des producteurs de drogue ainsi qu'à de graves problèmes économiques, dissout le Congrès et suspend la constitution. Le 13 avril, les ministres des affaires étrangères du continent, réunis à Washington en application de la Résolution 1080, demandent le retour à la démocratie, recommandent l'envoi d'une mission de médiation, exigent le respect des droits de l'homme et mettent en place un groupe permanent de surveillance de la crise péruvienne. Certes, l'ampleur des problèmes internes du Pérou et la persistance, à l'époque, du soutien populaire au président Fujimori empêchent une réaction immédiate de type guatémaltèque. Mais, sans attenter ouvertement au principe de souveraineté, les pressions continentales amènent le président péruvien à fléchir. Dès l'assemblée générale de Nassau, quelques semaines plus tard, Alberto Fujimori annonce la tenue d'élections pour un nouveau Congrès, chargé d'élaborer une nouvelle constitution. Cette solution « douce » illustre le pragmatisme des mécanismes panaméricains : il n'y a pas rétablissement des institutions antérieures, mais refondation d'un système qui reste démocratique. D'autres organisations régionales –l'Union africaine, la Ligue des États arabes, l'Organisation de la Conférence islamique- pourraient répondre aux atteintes à la démocratie par une procédure semblable à la Résolution 1080 de l'OEA, à savoir l'ouverture d'une concertation inter-étatique accompagnant une approche diplomatique. Plutôt que condamner, le concert « régional » pourrait persuader et convaincre les pouvoirs publics en difficulté – tout en conservant sa capacité critique... Le progrès serait dans l'automatisme de la concertation. On imagine combien une telle intervention, souple mais incontournable, contribuerait à une saine solution de nombre de conflits internes en devenir, voire de crises déjà ouvertes, mais sans recours à la force. Tant que les perceptions ne sont pas encore rigides, que la communication est encore ouverte entre les parties, il est possible de convaincre telle ou telle d'entre elles de la non-conformité de sa décision ou de son action avec les normes démocratiques.

POUR UN " SAN FRANCISCO II "

La préoccupation d'efficacité des fondateurs des Nations Unies était apparue, d'emblée, dominante : il importait d'en finir avec la passivité de la Société des Nations entre les deux guerres mondiales. Le projet de nouvelle organisation prend forme à Yalta, au cours des entretiens de Franklin Roosevelt avec Churchill et Staline. Les trois Grands peuvent dès lors convoquer la conférence constituante, qui s'ouvre à San Francisco le 25 avril 1945 : la Charte de L'organisation des Nations Unies est signée le 26 juin.

Une organisation efficace : l'ONU sera réellement représentative, c'est-à-dire à vocation universelle, alors que la SDN était essentiellement européenne. Dans l'exercice de sa mission, elle devra traiter en profondeur les problèmes politiques, économiques et sociaux : une constellation de véritables « services publics internationaux » se déploie autour d'elle, de l'aéronautique à la santé et à la culture, de la monnaie et du développement à l'agriculture et aux télécommunications, et vient compléter le Bureau international du travail de l'ère de la SDN. La Charte édicte des règles concrètes, destinées à rendre impossible le retour à l'état de jungle : la renonciation des Etats membres à l'emploi de la force, l'obligation d'avoir recours à des modes de règlement pacifique des différends, le devoir de prêter assistance à l'organisation dans toute action contre un agresseur.

Surtout, l'intention des vainqueurs du conflit mondial est de fonder un véritable pouvoir international : en pratique, de maintenir le directoire du temps de guerre. A Yalta, les trois Grands introduisent dans le projet de Charte les dispositions qui garantiront le maintien de leur prééminence. La SDN n'était qu'un « club » d'Etats souverains et égaux, paralysé par le principe d'unanimité. La nouvelle organisation sera menée par un groupe d'Etats puissants, par un directoire efficace : les « chiens de garde », disait Roosevelt. Il ne s'agit plus de sombrer dans le juridisme, mais d'entreprendre une action réaliste ; l'heure n'est plus à la constitution d'une sorte de " tribunal des nations ", mais à la mise en place d'une gendarmerie internationale ; selon René-Jean Dupuy, l'objectif n'est plus « la paix par le droit » mais " la paix par la police des Grands ".

Un hommage rituel est, certes, rendu à la souveraineté et à l'égalité des Etats : l'Assemblée générale, ouverte à tous les Etats membres, incarnera la démocratie à l'échelle internationale ; mais son domaine de compétence, théoriquement très vaste, est en fait superficiel. En réalité, concentrant tous les pouvoirs en matière de maintien de la paix, sa suprématie absolue assurée sur l'Assemblée, le secrétaire général conçu comme son agent d'exécution, le Conseil de Sécurité institutionnalise l'hégémonie des « Grands », ses cinq membres permanents.

On sait que l'ONU fut l'une des premières victimes de la guerre froide

Le directoire des Grands était annihilé par les veto répétés de tel de ses membres permanents. Les problèmes Est Ouest essentiels –de la lancinante question de Berlin à la crise de Cuba et au dossier de la sécurité en Europe- échappaient à l'organisation. Les Problèmes Nord-Sud suscitaient l'affrontement par Etats, coalitions ou mouvements de libération interposés, des deux Grands et de leurs alliés. Les Nations Unies surent parfois s'adapter pour survivre dans ce climat hostile : de la résolution Acheson, qui permit de pallier, pendant la guerre de Corée, la défaillance d'un Conseil de Sécurité paralysé, aux opérations de maintien de la paix, mises en place à chaud, lors de la guerre de Suez, selon la formule improvisée par le premier ministre canadien Lester Pearson.

Mais, en 1982, le déclin des Nations Unies est tel que le secrétaire général Perez de Cuellar déplore ouvertement " l'érosion de l'autorité et du prestige des institutions inter- gouvernementales mondiales " et annonce un " nouvel état d'anarchie internationale ".

Sept ans plus tard, en 1989, l'ONU connaît un soudain état de grâce : dès lors que l'Est et l'Ouest ne s'opposent plus, la lettre de la Charte de San Francisco peut être appliquée... pour la première fois depuis la création de l'organisation en 1945 ! Ses membres permanents providentiellement réunis, le Conseil de Sécurité peut, désormais, voter des résolutions explicites, contraignantes. Pendant un demi-siècle, il n'avait pu laisser que des consignes vagues aux secrétaires généraux successifs, dont l'art consistait à évoluer en souplesse entre l'Est et l'Ouest. La crise provoquée par l'invasion du Koweït permet de découvrir un tout autre Conseil de Sécurité qui entend être le « gendarme », le bras séculier de la communauté internationale, et qui organise le boycott commercial, financier et militaire de l'Irak, avant d'autoriser, le 29 novembre 1990, le recours à la force contre le gouvernement de Bagdad.

Les interventions des forces de l'alliance atlantique au Kosovo, à partir du 24 mars 1999, puis de la coalition anglo-américaine en Irak, à partir du 20 mars 2003, ont reposé le problème du « mandat » de l'ONU et du fondement juridique du déploiement préventif de forces en l'absence d'un tel mandat et à l'encontre de la volonté de l'Etat du territoire. L'ONU s'en trouve délégitimée. Au lendemain de la guerre d'Irak, la situation de l'ONU est particulièrement difficile. De tous côtés, on lui prédit le destin de la SDN, le naufrage dans l'impuissance. En réalité, le contexte est différent. La SDN a sombré devant les agressions italienne en Abyssinie ou japonaise en Mandchourie : il s'agissait de purs impérialismes, animés par la « faim de territoires ». Avec l'intervention américaine, l'ambition est plus haute : démocratiser l'Irak. C'est bien l'étude des voies et moyens d'une mondialisation de la démocratie qui est à l'ordre du jour, à l'heure où l'ONU semble empêtrée dans une bureaucratie inefficace, voire dans une certaine compromission avec les dictatures : sa commission des droits de l'Homme n'est-elle pas présidée par la représentante de la Libye ? En fait, les Etats-Unis ont les moyens de marginaliser l'ONU, de la réduire au rang de simple agence humanitaire : leur puissance militaire rendra toujours dérisoires les détachements de Casques bleus, l'importance de leur contribution financière leur permet, à tout moment, mettre en jeu la simple survie de l'ONU.

Une véritable refonte de la Charte est-elle encore possible ?

Au delà des propositions déjà énoncées-autolimitation des membres permanents du Conseil de Sécurité, le retour au concept de "protection d'humanité", le rôle nouveau des organisations régionales dans le domaine du développement de la démocratie-une nouvelle conférence de San Francisco, une conférence de refondation de l'organisation mondiale, pourrait comporter quatre autres points à son ordre du jour :

- L'élargissement du Conseil de Sécurité par l'entrée comme membres permanents de « puissances régionales », sur lesquelles un consensus continental serait réalisé, sur le Brésil, par exemple, pour l'Amérique latine, ou, à défaut, par l'entrée des grandes organisations continentales, l'Union africaine, l'Organisation des Etats américains, une organisation asiatique à créer, et probablement l'Union européenne aux lieu et place de la Grande-Bretagne et de la France.

- La création d'un Conseil de sécurité économique, à partir des actuels Sommets des pays les plus industrialisés (le fameux G7-G8).

- La création, à côté de l'Assemblée générale, d'une seconde chambre consultative représentant la société civile internationale : centrales syndicales internationales, inter-nationales politiques, grandes organisations scientifiques, culturelles, économiques, confessionnelles.

- La mise en place d'un « observatoire de la démocratie » auprès du Conseil de Sécurité. Dans le cas de crise ou de rupture de la démocratie dans l'un des Etats membres, le Conseil pourrait lancer un avertissement public aux autorités de l'Etat

concerné, puis prononcer l'exclusion de l'Etat récalcitrant jusqu'au rétablissement des libertés fondamentales. Ainsi l'ONU deviendrait réellement, selon le projet formulé il y a deux siècles par Emmanuel Kant, une « Société des nations républicaines ».

Resterait, par accord entre l'organisation mondiale renouvelée et l'organisation atlantique, à éclaircir le rôle de l'OTAN dans le domaine de la gestion des crises et de la sécurité européenne, voire eurasiatique.

La solution idéale serait dans la transformation de la nature même de l'OTAN.

L'ancienne alliance de l'Occident qui a fait ses preuves dans les confrontations de la guerre froide, pourrait devenir une organisation régionale du chapitre VIII de la Charte des Nations unies : elle aurait, dès lors, la légitimité nécessaire pour devenir le « bras séculier » de l'ONU, et elle symboliserait la fin de l'affrontement bipolaire et le rapprochement des Etats du « Nord » industrialisé.

Charles Zorgbibe

Professeur à la Sorbonne, ancien recteur.

Derniers ouvrages parus : « Histoire de l'OTAN », Complexe 2002 ; « L'Avenir de la Sécurité internationale », Presses de Sciences Po, 2003.

www.geopolitis.net