

Les Nations unies au coeur d'un « autre monde »

Paris- 1 octobre 2004

Daniel Durand (IDRP - Institut de Documentation et de recherches pour la paix)

Un des enseignements de la crise irakienne est le "retour de l'ONU" dans le débat politique même si les appréciations restent diverses à son sujet parmi les ONG et les citoyens/citoyennes engagées contre la guerre : "inutile et inefficace", "instrumentalisée par les USA et les grandes puissances" sont encore souvent entendus. ...

Faut-il réinventer l'ONU ? alors que pour la première fois de l'histoire de l'espèce humaine se retrouvent dans la même enceinte tous les peuples (ou presque) de la planète ? ne faut-il pas, au contraire, valoriser très fortement cette grande "vision" pour le 3ème millénaire, lui donner toute son ampleur historique pour nos enfants, petits-enfants ?

Ne faut-il pas sortir aussi du faux dilemme : une "autre ONU" pour un "autre monde" comme l'écrit Régis Debray ou un "autre monde" pour une "autre ONU" ? La réponse est complexe et peut-être réside-t-elle dans le dépassement de cette contradiction et dans l'action pour "R" : renforcer, rénover, réformer, ...

Voici quelques thématiques que je vais aborder mais auparavant, je voudrais revenir sur le cadre, le contexte du débat sur l'évolution de l'ONU.

1.1. Le monde a changé :

La création de l'ONU en 1945 s'est inscrite dans la logique des États-nations, le vieil ordre "westphalien", dans lequel les États restent seuls juges de leur sécurité en toute souveraineté. Ce contexte historique explique la structuration, par exemple, du Conseil de sécurité où les plus puissants peuvent, par le droit de veto s'opposer à toute mesure qui pourrait nuire à leurs intérêts. Mais elle a aussi constitué dès le début un compromis contradictoire avec un ordre supranational naissant. Un embryon de système de sécurité collective mondial s'est constitué par la responsabilité donnée au Conseil de sécurité envers toute "menace à la paix et à la sécurité internationale". De fait, le développement du système onusien avec ses agences, ses institutions spécialisées, ses traités et conventions, a créé un processus de construction d'une "gouvernance mondiale globale".

Deux phénomènes principaux marquent aujourd'hui cette gouvernance mondiale : le développement de la mondialisation et la place prise par la société civile. La mondialisation signifie la fin de la séparation rigide des sphères nationales et internationales tant sur les plans économique et technologique mais aussi politique, social et culturel et au contraire leur interpénétration croissante. "(...) Ce ne sont pas seulement les marchés commerciaux et financiers qui sont de plus en plus globalisés, les associations de la société civile et les mouvements de citoyens qui, grâce à leurs partenariats souples et à leurs réseaux, renforcent leur présence et leur influence.", remarque l'ancien président brésilien Enrique Cardoso (1) Et j'y ajouterai aussi l'information et les médias.

Essayons de comprendre plus en détail à quelles transformations du monde nous avons assisté depuis la création des Nations unies, évolutions accélérées dans la dernière décennie.

La première nouveauté est le début de transfert de certains pouvoirs des États-nations vers d'autres instances. En ratifiant la Charte (et en lui reconnaissant la suprématie sur tout autre traité), en créant le Conseil de sécurité avec la capacité du recours à la force en cas de menace à la paix et à la sécurité internationale, les États fondateurs ont créé un système de sécurité collective du monde. Ils ont donc accepté de fait un transfert de souveraineté implicite dans ce "domaine réservé" des États, même s'ils ont essayé de garder des portes de sorties comme le droit de légitime défense, la non-ingérence dans les domaines de leur compétence nationale qui restent dérogatoires.

La signature depuis 1945 de dizaines de traités internationaux dans les domaines les plus divers, l'élargissement des compétences des organisations commerciales, financières internationales entraînent autant d'abandons partiels supplémentaires de souveraineté. Même si, paradoxalement, à la suite de la décolonisation puis après l'éclatement de l'Union soviétique, de nombreux nouveaux très petits États naissent en affirmant fortement leur identité dans de nouvelles frontières, la tendance générale est la remise en cause de l'étanchéité tant physique que juridique des frontières. Cela s'opère tant sur le plan géopolitique par la formation d'ensembles économique-politiques (Union

1 "Société civile et gouvernance globale", étude contextuelle établie par Federico Enrique Cardoso, président du groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et la société civile, 2003

européenne, ALENA et MERCOSUR sur le continent américain) que sur le plan physique par le développement des moyens de communication et de transports modernes (satellites, internet) .

Tous ces traités, ces accords internationaux fixent des règles, de normes de vie commune aux peuples de la terre : ils marquent l'apparition, difficile certes mais réelle, du droit international. L'entrée en vigueur de la Cour pénale internationale, institution permanente et à vocation universelle, en est le dernier exemple.

Une autre grande nouveauté est la place prise par la société civile et son rôle dans les deux dernières décennies dans l'apparition de normes nouvelles :

Les grandes conférences des années 1990 consacrées aux enfants, à l'environnement, aux droits de l'homme, à la population, aux femmes et à la politique sociale ont permis de concrétiser les notions nouvelles de développement humain durable, de sécurité humaine, de culture de la paix que j'évoquais précédemment. Leur caractéristique est de redonner la première place à l'humain, à l'individu dans les préoccupations de la société. Par ces débats, ce lancement d'idées, de propositions (le Forum des ONG du millénaire en mai 2000 en a été une illustration), les associations de la société civile ont créé un "espace public" inédit. Ces grandes conférences ont aidé des organisations du Sud à prendre plus de pouvoir, y compris en étant protégées des critiques de leurs gouvernements nationaux par le "bouclier" onusien.

Un autre changement, cette fois dans les opinions, plus récent et encore balbutiant, est la délégitimation croissante de la guerre comme moyen de la politique. Ce refus de la guerre, de la force et de la violence dans les rapports internationaux devient de plus en plus une exigence dans les opinions publiques du monde comme le montrent les sondages publiés à propos de l'intervention des USA en Irak. Cette évolution bat aussi en brèche ce qui était un des fondements de la souveraineté étatique : le droit de faire la guerre. Certes, pour une hyper-puissance comme les USA, il s'agit d'une notion et d'une réalité nouvelle, difficile à accepter. Pourtant, en sollicitant l'aval du Conseil de sécurité en 2002 pour justifier une guerre contre l'Irak, George W. Bush a reconnu implicitement cette prééminence même s'il a décidé d'y passer outre ! C'est pourquoi je pense que la crédibilité de l'ONU en est plutôt sortie renforcée sur le plan du droit contrairement à ce qu'ont pu laisser entendre certains commentaires.

Disons cela, je ne fais pas d'angélisme : les Etats-nations restent la caractéristiques dominantes des relations internationales et nous l'avons encore constaté avec l'intervention américaine en Irak. Nous vivons un paradoxe : jamais autant de danger d'unilatéralisme au moment où jamais le multilatéralisme a été aussi développé.

"En réalité, ce n'est pas l'ONU qui a changé, mais le monde" comme le reconnaît un document de travail des Nations unies ⁽²⁾ . Dans ce monde en mutation, la société civile joue un rôle bien plus important qu'auparavant dans les débats, la prise de décisions, le façonnement de l'opinion publique mondiale et les affaires de l'ONU.

Dans ce contexte, de plus en plus de voix s'élèvent pour dire que "le temps est venu" pour les changements ⁽³⁾. Kofi Annan a aussi clairement dit à l'ouverture de l'Assemblée générale de septembre 2004 que les états membres devraient prendre des « décisions énergiques » en 2005 pour l'Assemblée du 60e anniversaire. Quels changements, quelles décisions ?

Volontairement, je n'aborderai pas la problématique du bilan des Nations unies : insuffisances, faiblesses réelles ou attribuées, mais aussi réalisations. Je me concentrerai sur la problématique des évolutions et réformes nécessaires ou réclamées;

Parler de réforme de l'ONU conduit à distinguer la Charte qui représente les principes fondateurs et l'Organisation des Nations unies qui en est la structure complexe, la "machinerie". C'est cette dernière qui est censée être conformes aux principes décidés par le « nous, peuples des Nations unies ». La question d'une réforme profonde de l'ensemble du système onusien y compris de la Charte est posée par un nombre grandissant d'ONG, de gouvernements, de responsables des structures onusiennes, même si la piste du renforcement des moyens existants est loin d'avoir été épuisée.

2 "Le système des Nations unies et la société civile - Inventaire et analyse des pratiques" - Document d'information à l'intention du Groupe de personnalités éminentes, 2003

3 appel pour la table ronde du 5e FSM de février 2005 : "reclaim our UN, time to mobilise the world society to strengten and democratise the UN"
- réseau UBUNTU.

1.2. Renforcer pour plus d'efficacité

Une des conditions d'obtenir un soutien large aux réformes est d'abord de persuader de l'utilité des Nations unies et donc de restaurer leur crédibilité. C'est indispensable pour redonner un « appétit d'ONU » aux peuples du monde, à leurs forces vives, à leur jeunesse. Cela passe par trois défis :

– Réussir les objectifs du millénaire ⁽⁴⁾:

Il s'agit d'une question de crédibilité essentielle. C'est dans la mesure où des peuples verront concrètement leur situation quotidienne s'améliorer grâce à l'appui actif des Nations unies que leur regard commencera à changer.

Quatre ans après en septembre 2004, le bilan reste faible. Le financement a peu évolué malgré les décisions unanimes prises à la Conférence sur le financement du développement en 2002. Les experts estiment qu'il faudrait 50 milliards de dollars de plus chaque année jusqu'en 2015 pour atteindre les objectifs du Millénaire. Plus de 50 chefs d'Etat, sous l'impulsion de quatre pays - le Brésil, la France, le Chili et l'Espagne - ont présenté en septembre 2004 à l'ONU des propositions exceptionnelles de financement pour lutter contre la faim et la pauvreté. ⁽⁵⁾ Ne sousestimons pas ces propositions qui reprennent pour l'essentiel des propositions d'ONG et de pays en voie de développement. Si elles étaient adoptées cela serait un électro-choc. Il serait paradoxal que celles-ci soient boudées par ceux qui les ont portées.

- appliquer les Traités et les rendre efficaces :

Il y a un enjeu formidable dans la capacité à faire appliquer les différents traités déjà signés en terme de crédibilité vis à vis des gouvernements et des opinions. La question de l'amélioration des dispositifs de vérification dans les traités est ainsi primordiale. Le débat sur l'efficacité des inspections en Irak a été essentiel dans cet esprit. Donner plus de moyens matériels, technologiques à l'ONU dans ces missions pourrait être un objectif de la politique étrangère de l'Union européenne. C'est certainement un enjeu pour l'unification de l'Europe sur une politique de soutien au multilatéralisme, pour renforcer ce qui existe déjà dans le projet de Constitution mais de manière trop faible.

Le poids politique potentiel de l'Union européenne aux Nations unies ne doit pas être sous-estimé. Lors de la reprise de la session de l'Assemblée générale en septembre 2004, le représentant de l'Union européenne, qui était le ministre des Affaires étrangères des Pays-bas, a mis en avant le poids que lui conférerait un nombre de membres élargi à 25, soulignant que l'Union représentait désormais 36% du budget ordinaire de l'ONU. Avec ses 25 Etats membres, l'Union européenne représente 13% des membres de l'ONU et 30% de l'économie mondiale, 36% du budget ordinaire de l'ONU et environ la moitié des contributions volontaires à ses Fonds et programmes. Sa contribution aux opérations militaires autorisées par l'ONU s'élève à 50 000 soldats. L'Europe est une clé de l'avenir de l'ONU et du multilatéralisme.

– Impliquer la société civile :

L'idée que les organisations associatives et les entreprises sont les acteurs clés des affaires politiques et sociales du monde et que l'ONU doit les faire participer plus activement au processus de décisions que prennent les gouvernements est au coeur du rapport établi par un groupe de personnalités indépendantes, animé par l'ancien président du Brésil Fernando Henrique Cardoso ⁽⁶⁾. Ce rapport estime que l'ONU devrait réduire plus activement le "déficit démocratique" manifeste au sein de la gouvernance mondiale. Une meilleure intégration de la société civile et un renforcement du rôle des parlementaires dans les institutions internationales permettrait de s'attaquer à une des principales incohérences du monde contemporain, à savoir que la substance de la politique est de plus en plus internationale, tandis que le processus de la politique (la façon dont on arrive aux décisions) reste essentiellement national.

Lorsque l'on parle de réforme des Nations unies, il faut d'abord avoir à l'esprit que de nombreux moyens dont elles disposent ne sont pas utilisés : leur mise en oeuvre dépend de la construction d'un rapport de forces politiques sur les états. Rien aujourd'hui dans la Charte ne bloque vraiment certaines décisions : tout dépend encore une fois du rapport de forces sur les Etats, de notre créativité et de notre capacité de mobilisation permettant d'élargir l'interprétation de la Charte dans le sens souhaité. Cela a bien été fait par les Etats du Conseil de sécurité pour permettre les opérations de maintien de la paix, non prévues explicitement au départ dans la Charte : il suffit maintenant de déclarer qu'une situation interne constitue une "menace à la paix et à la sécurité internationale" (Congo, Haïti)....

On peut prendre plusieurs exemples. ainsi le principe des forces permanentes existe dans la Charte, une tentative de réactiver ce concept avait eu lieu à la fin des années 1990 : le comité d'état-major prévu avait été installé en 1999. Il se réunit depuis simplement pour signer son procès-verbal de réunion. Le principe de forces pré-identifiées dans des

4 Sept priorités : réduire l'extrême pauvreté, assurer l'éducation primaire, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le sida et assurer un développement durable.

5 Centre de nouvelles ONU : <http://www.un.org/french/newscentre>

6 Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations unies et la société civile, 2003

pays a été adopté sur proposition de Lakdar Brahimi mais concrètement cela avance peu car on bute sur la questions des moyens que souhaitent attribuer les pays en ayant les capacités militaires...

Selon de nombreux spécialistes, les difficultés de modifications des structures existantes pourraient être contournées en créant des organes subsidiaires notamment pour la gestion des crises. Ont ainsi été avancés les projets de centre permanent de prévention des conflits, de cellule prospective ou consultative pour la limitation ou la diminution des dépenses militaires comme le recommande la Charte "en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde" (art 26), de cellule de conseil militaire voire de conseil de sécurité économique.

De même, sans réforme structurelle, l'efficacité de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité pourrait être améliorée : réduction et concentration des ordres du jour, des projets ou résolutions soumis au débat, consultations ou auditions systématiques des ONG : seule les volontés politiques des états sont en jeu;

1.3. Réformer et rénover pour démocratiser

a/ d'autres mesures plus profondes sont, bien sûr, nécessaires non seulement pour rénover mais pour réformer l'institution, notamment pour rééquilibrer le poids respectif du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale des Nations unies. Ces réformes passent par des modifications de la Charte, donc par l'accord de tous les membres permanents.

Certaines mesures sont plus au devant de la scène politique et médiatique :

- la plus citée, y compris lors de l'ouverture de la nouvelle session des Nations unies en septembre 2004 est l'élargissement du Conseil de sécurité pour une meilleure représentation géographique. Le Conseil de sécurité doit être plus représentatif, plus efficace, plus légitime, entend-on souvent. Un simple élargissement numérique du Conseil de sécurité qui ne s'accompagnerait pas d'autres réformes ne risquerait-il pas de laisser pendantes plus de questions qu'il n'en résoudrait ? Que se passera-t-il si parmi les membres permanents au Conseil de sécurité, certains ont le droit de veto et d'autres pas, certains sont détenteurs d'armes nucléaires et d'autres pas ? Dans ce contexte, je pense possible d'obtenir s'il y a pression, une limitation drastique du droit de veto aux questions relevant strictement du chapitre VII de la Charte (emploi de la force) ce qui pourrait peut-être constituer un compromis pour les membres permanents actuels et les candidats à ce statut. Cela constituerait indéniablement une première avancée. C'est pourquoi, je considère que lutter pour l'abolition des armes nucléaires, c'est participer pleinement au combat pour renforcer et réformer les Nations unies car, il est peu probable de penser abolir complètement le droit de veto tant que subsisteront des puissances nucléaires....
- l'introduction de la notion de "responsabilité collective de la communauté internationale" obligeant les Nations unies à agir dans des situations graves de risque de génocide, accompagné de critères stricts, devrait également progresser surtout que l'Assemblée générale a déjà adopté en 2003 un rapport sur « la responsabilité de protéger ». C'est une meilleure approche que la notion de « droit d'ingérence » telle qu'elle avait été avancée par B. Kouchner qui semblait plus porteuse d'unilatéralisme potentiel.

D'autres revendications des ONG ou des pays en voie de développement seront plus difficiles à mettre en oeuvre ou à décider comme l'objectif de donner plus de poids à l'Assemblée générale en décidant de rendre certaines de ses résolutions exécutoires (sur des critères de majorités élargies), de renforcer le rôle du Secrétaire général pour la coordinations des institutions spécialisées, fonds et programmes du système onusien. Certaines propositions envisagent la création d'une "Assemblée générale des peuples" avec avis consultatif obligatoire, droit de recommandation, etc...

b/ Mais pour moi, l'enjeu de réforme majeur est est la réforme du rapport des Nations unies aux problèmes économiques et financiers mondiaux.

Pourquoi ?

- A cause du recul face au néo-libéralisme dans les années 90 et de l'aggravation des inégalités et des nombreux problèmes qui accablent la population de pays entiers. On a assisté pendant cette dernière décennie à ce qu'il faut appeler un certain contournement des Nations unies avec la création de l'OMC, du G5 puis G7, le rôle démesuré pris par le FMI et la Banque mondiale.
- à cause du besoin d'améliorer concrètement la situation de milliards d'êtres humains, de dizaines de pays sinon il sera toujours illusoire de parler de gouvernance mondiale
- de créer les conditions de stabilisation, pacification de nombreuses régions du monde.

Le rapport des Nations unies aux institutions financières ou économiques mondiales apparaît beaucoup plus flou aux yeux de l'opinion publique mondiale. Seule la question du montant de l'aide publique au développement et de l'exigence de la porter à 0,7 % du PIB a donné un caractère concret au débat. Longtemps, les pays en voie de développement et les ONG spécialisées dans la coopération et le développement ont soulevé seuls ces problèmes. Depuis les années 2000, le succès remporté par certains réseaux pour l'annulation de la dette des pays pauvres (campagne Jubilee 2000 par ex.) et l'élargissement du rayonnement des groupes altermondialistes ont rendu plus sensible au grand public le danger de la financiarisation débridée et de la déréglementation libérale menée par le FMI ou l'OMC.

De ce fait, aujourd'hui, pourtant un nombre de plus en plus grand de pays en voie de développement et d'ONG réclament la démocratisation des institutions financières internationales et leur coordination, contrôle voire intégration dans le système ONU. Elles estiment qu'il faut créer des mécanismes de coordination onusiens des politiques financières, économiques, sociales et environnementales mondiales. Plusieurs proposent soit de réformer le Conseil économique et sociale (ECOSOC) pour le convertir en un Conseil de sécurité économique, sociale et environnementale ayant une influence sinon une autorité effective sur les agences, fonds et programmes des Nations unies, les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale) et l'Organisation mondiale du commerce, soit de créer directement une nouvelle structure de Conseil de sécurité économique si la

réforme de l'ECOSOC est trop difficile à manipuler.

Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale devraient reprendre leurs missions d'origine. Le FMI devait veiller uniquement à l'équilibre monétaire et à la macroéconomie mondiale. La Banque mondiale était chargée de financer la reconstruction et le développement. Aujourd'hui, tous deux prêtent de l'argent, le plus souvent à court terme, en dictant leur politique intérieure aux pays en voie de développement. Ils imposent la déréglementation et le libre-échange au Sud pendant que le Nord protège soigneusement son économie... Les critiques contre l'OMC créée en 1995 sont vives, tant sur son fonctionnement opaque (arbitrages rendus par des panels d'experts anonymes) que sur ses buts : extension de la libéralisation des échanges aux services et biens culturels. Beaucoup (?) souhaitent au minimum que ces organismes démocratisent leur processus de prise de décisions.

Progresser sur ces points serait susceptible d'être un point fort de convergence pour créer un puissant rapport de forces mondial pour une réforme en profondeur des Nations unies.

C/ Soyons conscients qu'une énorme mobilisation de la société civile sera nécessaire même pour le renforcement de certaines dispositions prévues dans la Charte, à plus forte raison, si l'on veut introduire de véritables réformes de structures. Cette mobilisation ne peut réussir que s'il y a construction de coalitions et renforcement des convergences des efforts pour ces buts dans le mouvement anti-guerre et dans le mouvement altermondialiste. Or, dans une souci d'unité d'action, les mouvements se sont souvent limités au seul mot d'ordre "Non à la guerre" en écartant les autres questions dont celles de la place des Nations unies car les appréciations étaient divergentes. Pourra-t-on continuer à repousser ce débat, à le considérer comme accessoire ou ultérieur, "pour après". Ne risque-t-on pas d'affaiblir à terme les rassemblements en les privant de perspective ?

Un rapport de forces crédible dépendra de la capacité de construire des coalitions avec des groupes d'Etats : pays du tiers-monde notamment sur les réformes économiques, pays du Nord sur la démocratisation et la gouvernance. Même parmi les grandes puissances, la crise irakienne a montré les nuances voire les divergences sur l'approche du multilatéralisme. C'est un sujet à approfondir dans la deuxième partie du colloque. N'oublions pas que dans cette décennie, certaines évolutions significatives l'ont été sur la base de ce type d'alliances : citons la coalition pour l'élimination des mines antipersonnel (réseau puissant d'ONG, institutions humanitaires – Croix Rouge internationale et Handicap international, états comme le Canada et la Suède) ou la coalition pour le succès de la Cour pénale internationale construit sur ce même schéma.

2. Conclusion :

Le bilan de l'ONU n'est pas parfait : "l'Organisation n'a pas envoyé l'humanité au paradis mais elle a joué un rôle vital pour la préserver de l'enfer" selon l'expression du diplomate américain Cabot-Lodge. Soyons clairs : « Il est de fait impossible d'imaginer comment notre monde pourrait fonctionner sans les principes et les pratiques du multilatéralisme pour l'étayer.⁽⁸⁾ ». Or le multilatéralisme est particulièrement incarné au travers du système onusien.

La diversité des approches face à la construction d'une gouvernance mondiale indique qu'il ne faut pas opposer renforcement, évolution et réforme des structures onusiennes. Celles-ci ont été créées dans la foulée du grand chaos de la seconde Guerre Mondiale. Leur transformation dans un contexte hors-crise mondiale demandera un effort politique considérable, à la fois pour modifier les pratiques onusiennes et pour faire évoluer le contexte planétaire lui-même. A ceux qui doutent de la possibilité de surmonter ces obstacles, je rappellerai simplement la force politique de la convergence entre opinions publiques, états du camp anti-guerre et fonctionnaires du système onusien contre la guerre d'Irak. L'enjeu est de rééditer à un niveau encore bien plus supérieur cette « coalition magique ». En tout état de cause, si on pense souhaitable de faire jouer un rôle vraiment « *central* » aux institutions onusiennes dans les relations internationales, on ne peut attendre leur transformation complète ou leur « *démocratisation* » complète.

7 Cette synthèse s'inspire largement de la « Déclaration de Londres », adoptée par le réseau d'ONG Ubuntu, le 01/04/2004

8 Kofi Annan ? Rapport du millénaire ? Assemblée générale des Nations unies du Millénaire - 6-8 septembre 2000 - <http://www.un.org/french/millenaire/sg/report>