

Les chemins de la Paix

Pour mieux répondre aux crises d'aujourd'hui, et surtout à celles de demain, l'ONU devra sans doute repenser son architecture.

Il existe deux théories opposées sur le destin de l'Organisation des Nations Unies ou ONU.



Conférence de San Francisco au terme de laquelle fut signée la Charte des Nations Unies, le 26 juin 1945

La plus généralement acceptée prétend que l'architecture des organisations internationales ne peut être transformée qu'après la fin d'une guerre mondiale, comme l'expérience historique l'aurait démontré, la Société des Nations, ou SDN, ayant été créée en 1919 et l'ONU en 1945. Cette thèse repose sur la constatation qu'il est extrêmement difficile, sinon impossible, d'obtenir un consensus de la « communauté internationale » pour modifier le cadre juridique qui régit les rapports entre États. Seule une émotion universelle du type de celle que provoque la fin d'une guerre, ou plutôt la victoire d'une coalition au niveau mondial pourrait donc créer les conditions d'un tel consensus.

À défaut d'une troisième guerre mondiale, le destin de l'ONU, dans cette hypothèse, serait, quelles que soient les difficultés qu'elle rencontre, de perdurer en l'état pour de nombreuses décennies. Aussi conviendrait-il, lors de son cinquantième anniversaire, de lui souhaiter longue vie. Certes, admet-on, « le monde change », les idées, y compris celles sur la paix, évoluent, mais l'on pense que les institutions existantes sauront s'adapter à ce changement, sans qu'il faille les réformer en profondeur.

L'autre théorie part d'une analyse plus complexe du changement institutionnel pour proposer sans attendre des réformes, ou un *aggiornamento*, de l'ensemble du système. Elle s'accorde cependant avec la théorie précédente sur un point : ce sont bien les courants de pensée sur la paix synthétisés par le président américain Thomas W. Wilson : qui ont façonné, en 1919, la première institution internationale. Et c'est le même courant de pensée, constate-t-elle encore — corrigé et complété par les idées « fonctionnalistes » sur la mise en commun des efforts des scientifiques et des techniciens — qui a conduit l'administration Roosevelt à bâtir en 1944 les organismes de « Bretton Woods » (Fonds monétaire international et Banque mondiale), puis l'ONU en 1945.

L'action des hommes et des idées

Cette théorie admet donc volontiers que 1919 et 1945 ont été des dates fondamentales parce qu'elles correspondaient à des situations exceptionnelles. Mais elle observe par ailleurs que d'autres transformations institutionnelles se sont produites, à d'autres dates, et dans d'autres conditions. L'une d'entre elles a une importance particulière. C'est la construction européenne, qui, à partir des années cinquante, n'a cessé de se poursuivre, du traité sur la Communauté européenne du charbon et de l'acier au traité de Rome, puis au traité de Maastricht.

Or, la construction européenne a eu sur l'établissement de la paix dans le monde un impact beaucoup plus efficace que celui de la SDN ou de l'ONU, dans la mesure où elle a réussi à rendre presque inconcevable le déclenchement d'une guerre entre la France, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche et l'Italie, qui avaient jusqu'en 1945, et depuis mille ans, suscité des conflits innombrables, y compris les deux guerres mondiales.

À l'échelon planétaire, d'autres créations institutionnelles d'importance se sont également produites depuis 1945. Par exemple, en 1956, celle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ; en 1975, celle du G7, sommet des chefs d'État ou de gouvernement des sept premiers pays industriels occidentaux (qui venait combler une lacune dans les possibilités de concertation des grandes puissances et équivalait à un nouveau « directoire mondial ») ; en 1994, celle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces exemples permettraient de constater que des transformations institutionnelles fondamentales se produisent quand des hommes d'État — qui, par les positions qu'ils occupent, peuvent influencer la classe politique et l'opinion à l'échelle internationale — sont convaincus que de tels changements sont nécessaires. Tel a été le cas de Jean Monnet et de Robert Schuman lorsqu'ils ont lancé la construction européenne en 1951, en utilisant le courant d'idées sur l'unité européenne entretenu par de nombreux penseurs depuis le XVIII^e siècle et en mobilisant une notable fraction de la classe politique autour du slogan « États-Unis d'Europe ».

L'influence du président américain Dwight D. Eisenhower sur la création de l'AIEA, de quelques dirigeants européens, dont le président français Valéry Giscard d'Estaing, au moment de la création du G7, ou encore l'influence des idées les plus répandues sur la nécessité de réguler le commerce international lors de la création de l'OMC, démontreraient que le changement institutionnel peut se produire à d'autres moments qu'après la victoire d'une coalition mondiale dans un conflit.

Les voies d'une réforme

Si l'on tentait de définir le destin des Nations Unies à la lumière de cette deuxième théorie, on serait amené à prendre en compte cinq facteurs.

La nécessité d'un « changement » ample et rapide de la société planétaire est aujourd'hui très généralement reconnue. Les lieux communs se multiplient dans le discours politique touchant les contraintes de l'interdépendance, l'unification du marché mondial, les « pluies acides qui ignorent les frontières », la révolution de l'informatique et de la communication, le « village mondial ». L'idéologie libérale des vertus du marché, complétée par la conception monétariste de l'économie, est devenue dominante et sert de pensée unique, tout en étant de plus en plus contestée. La fin de la « guerre froide » n'a pas eu le même genre de répercussions que celles qui ont marqué la fin des deux guerres mondiales. Mais elle a produit une remise en question progressive du type de société planétaire dans lequel nous vivons.

Cette remise en question est largement provoquée par les frustrations de l'opinion publique, d'une part devant les échecs des tentatives d'apaisement des conflits intra-étatiques qui se multiplient dans le monde (ex — Yougoslavie, Caucase, Somalie, Mexique, Rwanda) d'autre part devant les flots migratoires de plus en plus massifs de réfugiés que ces conflits drainent vers les pays industrialisés.

Par ailleurs, les menaces de déstabilisation économique à l'échelle planétaire (crises du Mexique en février 1995 ou tempêtes spéculatives périodiques sur les taux de change)

inquiètent l'opinion en général, mais aussi les dirigeants des grandes entreprises et les responsables de l'économie et des finances publiques.

Enfin, la transformation du mode de production sous l'effet des progrès accélérés de l'électronique et des communications aggrave le chômage, la baisse des salaires et l'exclusion, aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres.

Or ni les gouvernements, ni les institutions internationales ne proposent de réponses à ces menaces nouvelles. La crédibilité de la classe politique tout entière est ainsi remise en question dans de très nombreux pays. Tout se passe comme si les États nations avaient perdu leur capacité de résoudre leurs problèmes parce que ceux-ci sont devenus mondiaux, sans que pour autant les institutions internationales aient acquis les compétences nécessaires pour pouvoir compenser ces insuffisances.

L'inquiétude que cette situation provoque dans l'opinion peut conduire à deux attitudes. Soit à un renforcement des tendances racistes, nationalistes, populistes et fascistes dans les pays riches, en parallèle avec le développement, dans les pays pauvres, des repliements identitaires ethniques, nationalistes ou fondamentalistes religieux. Soit à un renouveau de l'idéologie antifasciste, démocratique, de défense des droits de l'homme, qui débouche sur un réformisme institutionnel sur le plan mondial.

Déjà, la première tendance se manifeste dans la montée des partis populistes et d'extrême droite en Europe, l'extension des thèses nationalistes et militaristes aux États-Unis ainsi que dans l'exacerbation des intégrismes dans de nombreux pays du Sud. Mais l'inquiétude que provoque le développement de cette tendance entraîne la résistance des mouvements de citoyens et d'une partie des opinions en faveur d'une défense accrue des droits de l'homme, de la démocratie et de la recherche de la paix.

La définition du type de société à instaurer pour assurer le succès de l'idéologie humaniste et universaliste reste cependant encore floue, en particulier dans le domaine de la paix et dans celui de la répartition des responsabilités politiques sur les plans mondial, régional et national.

Des propositions méconnues



Nelson Mandela aux Nations Unies à New York, le 22 juin 1990.

Cette incertitude a engendré depuis une dizaine d'années un effort considérable de réflexion et de propositions sur la réforme ou le remaniement complet des institutions internationales. Il s'agit là d'un phénomène nouveau — quarante ans de guerre froide ayant jusqu'à 1985 bloqué toute réflexion à ce sujet. Non seulement l'Allemagne et le Japon revendiquent très officiellement leur place de membres permanents au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, mais d'autres propositions institutionnelles commencent à recueillir l'approbation de la majorité des experts et de quelques-uns, au moins, des dirigeants politiques dans divers pays.

Quelles propositions ? La création d'un Conseil de sécurité économique, organe restreint où seraient représentées les grandes puissances économiques ou démographiques et les diverses régions du monde (ce qui équivaut à envisager l'élargissement du G7) ; l'institution de taxes internationales pour alimenter le budget des organisations internationales ; le comblement du « déficit démocratique » au niveau mondial par une meilleure représentation de la société civile, ou même un Parlement mondial ; la définition et la mise en œuvre d'une « stratégie de prévention des conflits » au lieu de s'en remettre seulement aux méthodes peu efficaces de « diplomatie préventive » ou de se fier aux méthodes de la « sécurité collective », qui se sont révélées illusoire ; la réforme profonde du Fonds monétaire international ou son remplacement éventuel par un organisme du type « Banque centrale mondiale », capable de mieux garantir la stabilité des cours des changes.

Les efforts poursuivis cette année même, dans plus d'une centaine de commissions, colloques, séminaires et programmes de recherche, tendent à reconnaître les exigences fondamentales auxquelles des institutions internationales modernes devraient répondre : système de concertation effective des principaux responsables politiques sur le plan mondial ; représentation démocratique des citoyens ; système de sécurité permettant d'éviter la naissance des guerres civiles ; meilleure garantie de la stabilité économique.

Ces propositions se heurtent toutefois encore à l'absence d'intérêt des dirigeants politiques nationaux pour ce genre de problèmes et à l'absence d'information de l'opinion publique à leur sujet. Il reste donc un long chemin à parcourir pour qu'elles puissent apparaître comme des réponses politiques envisageables et applicables aux problèmes les plus immédiats.

Le destin des Nations Unies est en fait lié à l'évolution de la situation politique mondiale elle-même, et à la nature des crises qui la marqueront. De graves crises de sécurité — telles les migrations massives provoquées par des guerres civiles dans des pays proches du monde industrialisé, qui risquent d'accroître brutalement les réactions racistes et ultranationalistes dans les pays riches — pourraient aboutir au rejet, et même à la disparition, de l'ONU dans un monde retourné aux rivalités nationales et à la course à l'hégémonie.

Au contraire, des crises moins graves, mais représentant de sérieux avertissements, par exemple dans le domaine de la sécurité économique, pourraient conduire des hommes d'État, ayant quelque vision du long terme et soucieux d'éviter une solution catastrophique, à préconiser et à mettre en œuvre des réformes assez larges pour permettre, de proche en proche, de réaménager et de renforcer l'architecture institutionnelle mondiale.

L'avenir des Nations Unies dépendra donc, en dernière analyse, de la capacité de quelques hommes d'État à proposer, et à mettre en œuvre, des solutions visionnaires — avant qu'il ne soit trop tard.

Maurice Bertrand