

LES LEÇONS DES ERREURS D'UNE RÉFORME MANQUÉE.

LE PROBLÈME DE LA MONDIALISATION POLITIQUE

*L'histoire n'enseigne rien
elle punit seulement ceux qui ne retiennent ses leçons.*
Vassilv Kliuchevsky

1. INTRODUCTION

En ce début d'année 2007, il reste vraiment peu de chose des projets de réformes de l'ONU proposées par son Secrétaire général en 2005 et 2006 et soutenus par nombre d'États membres. La réunion de plus de 150 chefs d'État et de gouvernements du 14 au 16 septembre 2005 a renvoyé à plus tard la réforme du Conseil de Sécurité, et a adopté une déclaration finale (1) qui est nettement en retrait par rapport à la Déclaration du Millénaire, en l'an 2000. Aucun engagement précis n'a été pris, ni aucune réforme adoptée, en dehors de la suppression de quelques articles périmés de la Charte (la mention « d'État ennemi » et le chapitre X III sur la Tutelle), et de la création d'une Commission de consolidation de la paix, qui ne reçoit aucune promesse de ressources financières pour accomplir ses missions. Tout le reste gestion du Secrétariat, droits de l'homme (2), aide publique au développement ne fait l'objet que de recommandations de mieux faire, ne comportant aucune mesure précise, dans le style habituel de ce genre de résolution. L'histoire de cet échec devrait permettre d'en dégager quelques leçons.

2. LES PROJETS DE RÉFORMES

Les réformes qui étaient proposées par le Secrétaire général à la session d'automne 2005 de l'Assemblée générale de l'ONU étaient décrites dans trois documents :

- le « rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement » intitulé « Un monde plus sûr ; notre affaire à tous du 17 novembre 2004 (A/59/565), dit aussi Rapport des sages », qui concerne surtout la réforme du Conseil de Sécurité, — le rapport investir dans le développement. Plan pratique pour réaliser les objectifs du millénaire du 8 mars 2005 (A/59/727), dit « rapport Sachs », qui traite surtout des problèmes économiques et financiers,
- le rapport « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité, et respect des droits de l'homme pour tous » du 15 mars 2005 (A/59/2005), qui reprend l'ensemble des propositions de réformes,
- faut distinguer dans ces rapports les recommandations qu'ils faisaient aux États membres, les propositions de réforme de structure dans divers domaines, et celles sur l'élargissement du Conseil de Sécurité, qui suscitaient le plus d'intérêt et qui étaient les plus ambitieuses.

3. LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations faites aux États membres relèvent d'une vieille tradition à l'ONU. Il s'agit d'une liturgie classique. On peut les trouver dans toutes les Stratégies de Développement de 1960, 1970, 1980 et 1990 (sous des formes quelque peu différentes et plus ambitieuses — le 1 % pour le développement étant passé à 0,70 % puis, comme on va le voir à des montants beaucoup plus modestes). Elles sont restées au cœur du dialogue de sourds engagé depuis les années soixante entre pays riches et pays pauvres, notamment au cours des discussions concernant la création de la

CNUCED en 1964 et dans les années soixante-dix le Nouvel Ordre Économique International. L'ONU a toujours cru qu'il était nécessaire de répéter inlassablement les mêmes incantations dans l'espoir qu'elles finiraient par être considérées, puis au moins partiellement mises en œuvre.

Elles tiennent une très large place dans les documents précités. Elles représentent à peu près les quatre cinquièmes des « Propositions soumises aux chefs d'État et de gouvernements » dans le rapport « Dans une liberté plus grande », et neuf recommandations sur dix du rapport Sachs. Elles concernent essentiellement l'établissement dans les pays en développement de « Stratégies de réduction de la pauvreté » reposant sur les objectifs définis dans la Déclaration du Millénaire, les conditions dans lesquelles ces stratégies devraient être conçues et appliquées, leur insertion dans des programmes régionaux, l'augmentation de l'Aide Publique au Développement par les pays riches (de 0,25 % de leur PIB en 2003 à 0,44 % en 2005 et à 0,54 % en 2015), la prise en considération des propositions nouvelles de financement de l'aide par une taxe internationale ou par recours au crédit, l'ouverture des marchés des pays développés aux exportations des pays pauvres (dans le cycle des négociations de Doha), l'aide au développement répondant aux besoins des pauvres.

On pouvait légitimement se demander si cette nouvelle répétition serait plus efficace que les précédentes. Les politiques effectivement appliquées par les pays riches en ce domaine sont restées jusqu'ici prédatrices, notamment en ce qui concerne l'exploitation des matières premières. Et les recommandations du Fonds Monétaire International qui portaient sur « l'ajustement structurel ont été plus suivies que les résolutions de l'ONU. Sans doute existe-t-il aujourd'hui (au moins en Europe et au Japon, sinon aux États-Unis) une prise de conscience de la nécessité de faire des efforts plus sérieux que ceux faits jusqu'ici pour tenter d'éradiquer la pauvreté et l'analphabétisme dans les pays les plus pauvres. Une partie de la classe politique commence à admettre que la mondialisation financière et économique devrait pouvoir être maîtrisée, que la misère est synonyme d'insécurité, que les délocalisations d'entreprises risquent d'accroître le chômage dans les pays développés, que la pression migratoire risque de devenir irrésistible si rien n'est fait pour aider les pauvres « rester chez eux »... Quelques signes encourageants peuvent être trouvés dans l'approbation unanime de la Déclaration du Millénaire (3), dans les engagements pris à la Conférence de Monterey (4) d'accroître l'Aide Publique au développement, dans la prise en considération (très timide il est vrai) de propositions audacieuses telles que celle de l'utilisation du crédit pour accroître l'APD faite par Gordon Brown (5), ministre britannique des Finances, ou celles reprises dans le rapport Zedillo (6) sur la possibilité d'une taxe internationale pour financer de grands projets, dans le fait que le plaidoyer pour la « bonne gouvernance contredit les exigences de réduction de dépenses publiques des politiques d'ajustement structurel, dans les décisions du Groupe des Huit de réduire la dette des pays pauvres... La pression exercée dans cette direction par l'ONU n'est pas entièrement négligeable, et une dernière répétition solennelle des engagements pris n'aurait peut-être pas été inutile. Or elle n'a même pas été obtenue. De toute manière, il s'agit là de routine, non de réformes de l'organisation.

4. LES RÉFORMES DE STRUCTURE INTERNE

En dehors de celles concernant le Conseil de Sécurité, les propositions de modifications de structure de l'organisation mondiale étaient d'une extrême modestie. Les seules qui étaient un peu précises concernaient :

- la suppression de la Commission des droits de l'homme, et son remplacement par un Conseil plus restreint (7), sans que soit précisé comment ce nouveau Conseil pourrait être plus efficace que la Commission,
- la création d'une Commission de consolidation de la paix, après les conflits,
- des points de détail, la création d'un fonds pour la démocratie, l'actualisation de la Charte par la suppression du chapitre XIII sur la tutelle, des articles 53 et 107 sur les États ennemis, et des articles 26, 45, 46, et 47 sur le comité des chefs d'État-major (8).

Les recommandations concernant la revitalisation de l'Assemblée générale, du Conseil Économique et Social, ou l'amélioration de l'efficacité du Secrétariat en donnant les moyens au

Secrétaire général de se débarrasser des fonctionnaires incompétents, sont des litanies sans signification qui font malheureusement partie des plus mauvaises traditions de l'ONU. En revanche, il n'est nullement question, dans aucun des rapports, de porter remède aux défauts bien connus des structures de l'ONU : séparation de l'examen des budgets-programmes entre un comité d'experts pour l'aspect financier et un comité intergouvernemental pour les programmes, duplication des activités du Conseil Économique et Social et des deuxième et troisième commissions de l'Assemblée générale, absence de centralisation pour les activités de développement, absence de politique de recrutement et de formation du personnel du Secrétariat, recrutement abusif de délégués comme membres du personnel, etc. Il n'est pas non plus question de remédier par des modifications structurelles audacieuses à l'absence de coordination entre l'ONU et les Agences spécialisées de son système et avec les organisations de Bretton Woods.

L'absence d'ambition des réformes proposées en ces domaines révèle seulement que les auteurs du rapport savaient qu'aucun consensus n'est possible sur une véritable réforme de structure l'ONU, parce que l'organisation mondiale n'est pas réellement prise au sérieux par ses principaux États membres.

5. LE PROBLÈME OU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le projet d'élargissement du Conseil de sécurité était donc le seul point important de ce train de réformes. L'intérêt qu'il a suscité s'explique par de nombreuses raisons. La situation politique mondiale a profondément changé depuis 1945 et il paraît légitime de reconsidérer la composition et les méthodes de fonctionnement d'un organe qui a quelque prestige. Les 5 pays qui y disposent du droit de veto ne représentent plus, à eux seuls, la réelle distribution du pouvoir économique et militaire. Il n'y a plus « d'États ennemis ». L'Allemagne et le Japon sont devenus depuis longtemps de grands pays démocratiques. En dehors de la Chine, les très grands pays du Tiers Monde, comme l'Inde ou le Brésil ne sont pas représentés. Enfin même si les négociations entreprises à l'Assemblée générale depuis 12 ans n'ont pas abouti à un début de consensus, le fait que le Secrétaire général lui-même prenne la direction des opérations en demandant un rapport précis sur le sujet au « Comité des Sages » constitué à cette fin, et l'initiative du « Groupe des Quatre » (Allemagne, Brésil, Inde et Japon) de poser formellement leur candidature pouvaient sembler donner une impulsion décisive.

Nul n'ignore sans doute qu'il s'agit d'un problème difficile. Mais le rapport du « Comité des Sages » a tenu compte des difficultés rencontrées. Il ne touche pas au droit de veto des pays qui le détiennent, il ne propose pas de l'accorder à d'autres pays, et il se contente d'un objectif modeste : l'élargissement du nombre des membres de 15 à 24, suivant deux formules possibles, qui toutes deux créent une nouvelle catégorie de membres permanents ou semi-permanents (quatre ans renouvelables), sans droit de veto. Ceci laisse une liberté de choix. Le rapport pouvait donc sembler « réaliste », et l'on pouvait raisonnablement croire que son approbation par l'Assemblée générale aurait représenté une étape non négligeable pour l'établissement de la paix et de la sécurité mondiale.

Le climat psychologique et politique dans lequel ce rapport a été écrit est celui créé par l'échec du Conseil de sécurité à empêcher l'intervention américaine en Irak sous le prétexte de la détention par le dictateur Saddam Hussein « d'armes de destruction massive ». Le rapport indique les conditions qui devraient être respectées pour l'application de l'article 51 de la Charte qui reconnaît le droit de « légitime défense individuelle ou collective » et recommande de ne pas élargir ou réinterpréter ce texte au point de légitimer toute « guerre préventive » décidée par un seul État. Il définit aussi les principes qui devraient guider toute décision d'usage de la force militaire par le Conseil de sécurité. D'une manière plus générale il cherche à entourer l'arsenal répressif du Conseil de toutes garanties d'efficacité, mais aussi de prudence. C'est donc un rapport qui tente de dresser quelques barrières à l'aventurisme de la politique extérieure des États-Unis.

Le rapport souligne « qu'il ne faut pas sous-estimer la difficulté d'obtenir un nouveau consensus sur la signification et sur les responsabilités d'un système de sécurité collective et il s'efforce de montrer que ses auteurs sont parfaitement conscients que le développement économique

et social est le fondement indispensable d'un système qui prend la prévention au sérieux ». Il consacre même aux activités de prévention tout un chapitre qui se conclut par des recommandations aux États riches de mobiliser les ressources nécessaires pour tenir leurs promesses d'éradiquer la pauvreté, d'affecter 0,7 % de leur produit national brut à l'aide au développement, de lutter contre la pandémie du Sida, de contribuer à accroître la capacité des pays pauvres à se gérer correctement. Mais, reconnaissant sans doute qu'il y a peu de chances pour que ce genre de recommandations soient suivies d'effet, il consacre l'essentiel de sa recherche aux méthodes de répression du terrorisme international, aux risques de prolifération nucléaire, à la lutte contre le crime organisé.

6. LES POINTS DE DÉSACCORD

Les attitudes des divers partenaires semblaient montrer qu'il n'existait que peu de chances d'accord. Les discussions et négociations en cours ne portaient pas sur le problème fondamental c'est-à-dire sur la manière d'assurer la sécurité dans le monde. Elles se concentraient sur le problème de la représentation c'est-à-dire celui des préoccupations identitaires des États candidats à un siège permanent et de l'influence qu'ils voudraient exercer sur les décisions éventuelles. Les prises de position des principaux États membres ou groupes d'États membres étaient connues. Chacun voulait être représenté. Il n'y avait pas de place pour tout le monde. Et un élargissement trop important (à trente membres par exemple) n'aurait permis aucune prise de décision.

Sans doute les quatre candidats à des sièges de membres permanents (Allemagne, Brésil, Inde, Japon) ont-ils fait des efforts énormes pour tenter de convaincre les États africains de se rallier à leur projet, qui faisait passer de 24 à 25 le nombre des membres du Conseil (dont 6 sièges permanents sans veto et 4 sièges non permanents). Mais les États qui savaient qu'ils avaient peu de chances d'être compris dans cet élargissement, et notamment l'Italie, la Corée du Sud, le Pakistan, le Mexique, l'Argentine, ont formé un groupe appelé curieusement « l'Union pour le Consensus » qui s'est opposé à la proposition du « Groupe des Quatre ». Le groupe africain de son côté demandait 4 sièges pour l'Afrique, dont deux sièges permanents et portait à 26 le nombre des membres du Conseil. La Chine ne montrait aucun enthousiasme pour l'entrée du Japon comme membre permanent. Les États-Unis enfin, tout en assurant le Japon de leur soutien, n'étaient visiblement pas décidés à approuver une réforme qui aurait réduit leur influence. La publication du rapport Gingrich-Mitchell établi par une Task-force bipartisane créée par le Congrès américain n'apportait pas de lumière particulière sur leur position au sujet du Conseil de sécurité, mais démontrait bien que la seule préoccupation de la classe politique aux États-Unis est essentiellement la nécessité du « leadership américain », dont le rôle consiste à « étendre la liberté dans le monde » en « unifiant l'action de toutes les démocraties » (9).

Le spectacle de ces rivalités en matière de représentation était donc peu satisfaisant et les chances de succès de cette réforme étaient douteuses. Car même si un mauvais compromis avait été trouvé, la possibilité de garantir la paix n'en aurait pas été plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il n'y aurait pas eu pour autant de progrès vers un consensus sur les méthodes à utiliser à cette fin. Les pays non admis se seraient sentis frustrés. Il faut se replacer dans une perspective historique pour tenter de comprendre que les recherches de ce genre se trompent de direction, et pour identifier les raisons pour lesquelles ce que l'on ose appeler la « communauté internationale » reste aussi profondément divisée sur la manière dont elle doit être représentée et sur la stratégie de la paix.

7. LA LUTTE ENTRE DEUX PHILOSOPHIES ET LES LEÇONS DES ERREURS

En fait, nous sommes en train de vivre une phase peu satisfaisante de la lutte entreprise au milieu du 19^e siècle pour le remplacement de la philosophie de la guerre par la philosophie de la paix, lutte très difficile, dans laquelle des batailles pour la paix ont été gagnées, d'autres perdues. Il faut avoir présent à l'esprit les péripéties de cette lutte et faire le point sur les causes des succès et des échecs pour comprendre que la bataille actuelle n'est pas correctement conduite, ne tient pas compte des leçons de l'histoire, et ne contribue pas à construire une véritable stratégie de la paix.

La philosophie de la guerre est une si vieille philosophie que l'on a pu croire qu'elle faisait partie de la « nature humaine » et de celle de toutes les sociétés. Elle satisfait des sentiments primitifs, l'orgueil identitaire, la recherche du pouvoir et du butin, l'exaltation du courage physique, la gloire de la conquête. Elle n'est en définitive que la philosophie des bons et des méchants. Les « bons » c'est nous, nos amis, nos alliés, et ceux qui acceptent sans rechigner notre domination. Les « méchants », ce sont les autres, ceux qui ne pensent pas comme nous, qui s'opposent à nos intérêts, qui contestent notre excellence, bref « l'ennemi » qu'il faut combattre par tous les moyens. Machiavel, puis Clausewitz, ont clairement défini les méthodes à suivre par des unités territoriales en opposition permanente, à la recherche de la suprématie universelle. Il faut donc des armées, puissantes, sophistiquées, supérieures à celles des autres, et des alliances entre tous les membres du camp des bons. Il faut aussi ne pas se préoccuper de morale quand il s'agit des relations avec les ennemis. Les tromper est un moyen légitime et recommandé, et les détruire un objectif à la fois raisonnable et rationnel. Le maintien de l'ordre établi à l'intérieur des pays est grandement facilité par cette vision des choses qui implique la solidarité de toutes les catégories sociales contre les menaces extérieures. Contester l'ordre intérieur devient une trahison. Tout ceci conduit à rechercher l'hégémonie mondiale, qui est une bonne chose, puisque c'est celle des bons.

Les deux guerres mondiales et la guerre froide ont montré à quoi aboutissait cette doctrine.

Il n'est donc pas surprenant qu'après les guerres napoléoniennes, la guerre des tranchées en 1914-1918, le génocide de la Shoah, Hiroshima et Nagasaki, et les millions de morts de la Deuxième Guerre mondiale, les peuples aient commencé à demander l'abandon de cette approche guerrière et que les gouvernements se soient sentis obligés de leur apporter une réponse. Les méthodes des relations internationales se sont donc inspirées davantage de la philosophie de la paix. Mais il fallait tout inventer et les progrès dans ce sens ont été faibles et décevants. La vieille doctrine de la suprématie et de l'impérialisme a résisté avec ténacité. Au moment même où chacun parle de « mondialisation » financière, économique et sociale, et où il devient évident qu'il faut résoudre le problème de la mondialisation politique, la philosophie de la paix est encore très loin d'avoir gagné.

On peut distinguer quatre phases dans cette lutte entre les deux philosophies :

- Celle des illusions juridiques, qui a commencé au milieu du XIXe siècle, où l'on a cru que la coopération technique internationale, en divers domaines comme les communications ou la santé, et le règlement pacifique des différends par une Cour de Justice Internationale supprimerait le désir du recours à la guerre.
- Celle du recours à la « sécurité collective » qui a commencé avec la création en 1919 de la Société des Nations, continué par l'institution de l'ONU, et qui se prolonge encore aujourd'hui.
- Celle de la rivalité Est Ouest, où parallèlement à la poursuite de la phase précédente, d'autres méthodes de recherche de la paix ont été explorées, puis mises en œuvre avec succès : d'une part la construction de l'Union Européenne qui a transformé ce continent, source de presque toutes les guerres en une zone de paix, d'autre part les négociations sur la « maîtrise des armements », puis de la Conférence sur la sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) qui ont abouti à l'instauration des « mesures de confiance » et à un début de limitation des armements.

Enfin la phase actuelle qui est un retour au militarisme et ne préconise comme seule voie vers la paix que la tentative de donner quelque efficacité à la vieille recette de la « sécurité collective », qui n'a pourtant jamais fonctionné correctement.

8. LE MYTHE DE L'ALLIANCE MILITAIRE UNIVERSELLE

On peut en effet être surpris de cette survivance du mythe de l'alliance militaire universelle des bons contre les méchants. Le moins que l'on puisse dire est que 60 ans d'échecs de cette idée devraient contraindre à la remettre en question. Or les querelles au sujet de l'élargissement du Conseil de sécurité démontrent au contraire qu'elle n'a jamais été aussi vivace.

L'hypothèse sur laquelle a été fondé ce système en 1945 était que les vainqueurs de la Deuxième Guerre mondiale, grandes puissances démocratiques, sages et pacifiques, imposeraient désormais la paix aux fauteurs de troubles. Il s'agissait bien d'une alliance militaire dans laquelle la direction de la politique et des opérations était confiée aux plus grandes puissances alliées, Le Conseil de sécurité de l'ONU (comme le Conseil de la SDN) devait diriger une gendarmerie mondiale, soit les forces des États membres les plus puissants, commandée dans la Charte onusienne par un Comité d'État-major, qui interviendrait contre toute agression ou toute menace contre la paix. Ceci supposait que la direction des grandes puissances était acceptée par tous les autres membres de l'alliance, que les grandes puissances étaient et resteraient d'accord entre elles, enfin qu'elles se conduiraient elles-mêmes de façon correcte et non en agresseurs.

Or les membres permanents du Conseil ont été les premiers à violer leurs propres principes par des interventions extérieures aussi inutiles que malvenues, la France en Indochine et en Algérie, les Russes en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Afghanistan, les États-Unis en Amérique latine et au Vietnam, sans oublier l'Irak aujourd'hui. Dès 1946, les Alliés se sont divisés et le sont restés pendant toute la période de l'opposition Est Ouest. À partir de 1985, l'illusion que la fin de la guerre froide allait apporter l'apaisement de tous les conflits, grâce à l'accord désormais possible des 5 membres permanents du Conseil, a été bien vite dissipée. Et l'échec souvent dramatique de la majorité des interventions des Casques bleus, en ex-Yougoslavie, en Angola, au Kosovo, le désastre du génocide rwandais, les massacres du Timor oriental, n'ont pas apporté la preuve de l'efficacité de l'ONU en matière de sécurité. La « sécurité collective » du chapitre VII de la Charte n'a jamais réussi à empêcher aucune guerre, non plus d'ailleurs que la « diplomatie préventive » prônée au Chapitre VI.

Si la situation en matière de sécurité est aujourd'hui très différente de celle qui existait en 1945, s'il n'existe plus de risques de guerres entre les membres de l'Union Européenne, ni de façon plus générale entre tous les pays développés, ce n'est pas au Conseil de sécurité que sont dus ces progrès incontestables vers la paix. Ces progrès ont toujours été conçus et réalisés en dehors de l'ONU. Si le monde est plus sûr aujourd'hui qu'il ne l'était dans la première partie du XXe siècle, ce n'est ni à la SDN ni à l'ONU qu'il le doit. Il le doit d'abord à la construction de l'Europe entreprise dès les années 1950 et qui a établi les conditions d'une paix définitive entre l'ensemble des pays européens, alors que depuis plus de mille ans ils avaient passé leur temps à se faire la guerre et avaient été à l'origine des deux guerres mondiales. Cette transformation d'une zone de guerres perpétuelles en une zone de paix est évidemment la réalisation la plus importante dans le sens de la construction de la paix mondiale.

Les autres progrès fondamentaux ont été l'apparition des armes nucléaires qui ont rendu pratiquement impossible la guerre entre leurs détenteurs, les négociations sur le contrôle des armements entre les États-Unis et l'URSS qui incluaient des mesures de contrôle réciproque, la révolution gorbatchévienne qui a mis fin à la rivalité Est Ouest, les négociations de la CSCE qui ont institué des mesures de confiance entre États décidés à préserver la paix. Il faut noter au surplus que si ces négociations n'avaient pas été arrêtées dans leur développement par la volonté des États-Unis de renforcer et d'élargir l'OTAN, elles auraient pu s'étendre progressivement aux autres régions du monde (Méditerranée, Asie, etc.) créant ainsi un climat de confiance qui aurait contribué à garantir la paix (10). Enfin, ce sont les progrès économiques et sociaux des pays développés qui ont été un facteur décisif dans le développement de l'esprit de coopération et de paix. Si la notion même de conquête territoriale est devenue ridicule, si les pays riches n'ont plus du tout l'envie de se faire la guerre, s'il n'y a plus de menaces auprès de leurs frontières, si les ambitions de gloire militaire ont fait place à des vocations pacifiques et créatrices, c'est bien évidemment parce que les peuples ont trouvé plus de bonheur dans la coopération que dans l'échange de bombes capables de les détruire.

L'ONU n'a joué aucun rôle dans ce processus de transformation d'un monde guerrier en un monde pacifique. Si les peuples des pays développés préfèrent la paix et la coopération à la guerre, s'ils ont même tendance à croire que les guerres sont réservées aux pays insuffisamment développés, ce n'est pas au système de sécurité collective militaire qu'ils le doivent. La transformation de leurs mentalités est due à la disparition des causes des conflits. Et nous savons aujourd'hui que les causes

des affrontements guerriers, depuis qu'ont cessé les guerres de princes qui cherchaient à s'agrandir, ont été dues essentiellement aux frustrations identitaires ressenties par les peuples et attribuées à leurs ennemis, aux sentiments nationalistes exagérés, aux crises économiques et sociales qui ont aggravé ces frustrations. C'est parce qu'en Europe d'abord, puis dans l'ensemble des pays industriels la notion même d'ennemi a disparu que les guerres entre États sont devenues absurdes. Et ce n'est que lorsque des sentiments archaïques de frustration refont surface, comme les réactions des États-Unis à l'attentat du 11 septembre 2001 en sont l'illustration, que la guerre réapparaît comme la continuation (légitime) de la politique par d'autres moyens, comme l'écrivait Clausewitz en 1827.

Du fait de cette transformation fondamentale des sentiments des peuples des pays développés, la situation en matière de sécurité présente en 2005 des caractéristiques totalement différentes de celles qui existaient en 1945, mais les méthodes qui ont permis de faire des progrès dans le dernier demi-siècle restent valables. Les conflits armés se situent aujourd'hui presque tous dans les pays pauvres, et les risques qui subsistent pour les pays développés — le terrorisme et la diffusion des armes nucléaires ou autres « armes de destruction massive » — proviennent tous aussi de situations qui existent dans le Tiers-monde. Il devrait donc être évident que ce sont les conditions politiques, économiques, sociales existant dans cette partie du monde qu'il faudrait modifier si l'on souhaite faire de nouveaux progrès dans le sens de la paix et de la sécurité. Il faudrait mettre en œuvre tous les moyens disponibles pour y parvenir. Il faudrait donner à ces peuples envie de créer et non de se détruire. Il faudrait les aider sérieusement à sortir des situations économiques et sociales dans lesquelles ils vivent et à retrouver leur fierté. Au lieu de réprimer en laissant les risques et les menaces se développer, il faudrait s'attaquer à leurs causes c'est-à-dire aux frustrations identitaires et au sous-développement afin de les supprimer. Or il est clair que les politiques actuelles fortement influencées par le conservatisme et le militarisme américain, ne font au contraire que les aggraver. Si bien que la plus grande menace contre la paix mondiale provient aujourd'hui de l'influence sur la politique extérieure de la puissance hégémonique de son complexe militaro-industriel, et de celle que ladite puissance continue d'exercer sur les politiques des autres pays développés. Pour que les industries d'armement survivent et se développent, il faut bien que des occasions d'intervention guerrière soient créées.

C'est ce qui explique que les grandes puissances aient abandonné les méthodes qui ont réussi et se querellent pour conserver ou acquérir une place dans un système qui a démontré qu'il ne pouvait pas fonctionner. Les relations internationales continuent d'être inspirées davantage par des considérations sentimentales que par une analyse rationnelle des problèmes à résoudre.

9. LE PROBLÈME DE LA MONDIALISATION POLITIQUE

En fait tous les pays, pauvres ou riches, faibles ou puissants se trouvent aujourd'hui en présence du problème de la mondialisation politique. Il ne s'agit pas d'établir un gouvernement du monde, ni d'accepter l'imposition par la force de la philosophie et du mode de vie d'une quelconque grande puissance, mais de définir une réponse aux problèmes posés par les défauts évidents du monde actuel. Il s'agit d'éradiquer la misère et l'ignorance, de permettre un niveau de vie décent pour tous les êtres humains, d'assurer la cohabitation pacifique de cultures diverses, de respecter les sentiments identitaires de tous les peuples, de disposer des instruments de négociation et de discussion qui pourraient contribuer à l'établissement de règles et de principes communs, et finalement de garantir que la guerre ne sera plus jamais « la continuation de la politique par d'autres moyens ».

Ce sont les frustrations identitaires, qui rendent ces problèmes extrêmement difficiles à résoudre. Ce sont celles de groupes extrémistes qui créent le terrorisme. Mais ce sont les sentiments de supériorité naïfs des plus grandes puissances qui les conduisent aussi bien à tenter d'imposer par la force leur vision du monde à l'ensemble de la planète et à accroître les frustrations des peuples pauvres, qu'à se livrer aux querelles dérisoires sur les places au Conseil de sécurité. La croyance que les États-Unis entretiennent sur le caractère irremplaçable de leur « leadership » est sans doute caricatural, mais le sentiment commun de supériorité qui est partagé par les pays européens, par les

Japonais, et finalement par tous les pays riches, n'est pas moins dommageable à l'établissement d'un consensus mondial. La philosophie des bons et des méchants continue de régner dans la partie riche du monde, et il ne faut guère s'étonner qu'elle inspire en retour les sentiments de frustration des peuples pauvres.

Sans doute assistons-nous à un début de reconnaissance de l'importance à accorder à la lutte contre la misère et l'ignorance pour établir les bases de la paix, mais les problèmes de sécurité continuent d'être posés en termes de répression, non de prévention, et nul n'envisage d'aide massive aux peuples pauvres, Ni les Européens ni les Japonais ne songent à proposer de solutions nouvelles aux problèmes de sécurité, ni d'essayer de faire revivre les méthodes qui ont réussi, comme l'extension des méthodes de la CS CE à d'autres régions du monde ou le renforcement des unions régionales, Le Japon ne semble pas avoir pensé que pour réduire l'opposition de la Chine à son entrée au Conseil de sécurité, il aurait pu être utile de plaider pour l'admission de ce très grand pays au groupe des Huit. Alors que l'opposition des sentiments identitaires domine la scène mondiale, nul ne semble songer à rechercher une solution globale de ce problème par l'établissement d'un système de représentation équitable dans toutes les instances mondiales, ni a fortiori à remettre en question la structure même de l'ensemble obsolète de ces organisations. Une phrase du rapport des Sages mentionne « qu'il n'existe pas aujourd'hui de forum de haut niveau qui donne aux leaders des grands pays industriels et à ceux des pays en développement une possibilité de discuter franchement, de délibérer ensemble et de résoudre leurs problèmes » (11), mais cette constatation n'a pas conduit les auteurs du rapport à recommander la création d'un tel instrument (comme par exemple l'élargissement du groupe des Huit à quelques représentants des pays en développement).

Les discussions en cours au sujet de la réforme de l'ONU démontrent en définitive que les pays riches continuent à accorder la priorité à la répression et à poursuivre des politiques étrangères qui accroissent les risques au lieu de les faire disparaître. On s'interroge gravement sur la « responsabilité de protéger » (12), on croit indispensable d'utiliser la force militaire pour combattre le « terrorisme international » et la prolifération nucléaire. On élargit l'interprétation de l'article 51 de la Charte, qui admet le droit de légitime défense contre une agression, pour tenter de légitimer des interventions militaires préventives contre des dangers potentiels. Mais on se refuse à prendre au sérieux la possibilité de politiques de prévention qui consisteraient à donner satisfaction aux pays pauvres en les considérant comme des partenaires et non comme des assistés, à mobiliser les ressources financières nécessaires pour supprimer la misère et l'ignorance qui sont la source de tous les dangers, à créer des instruments de négociations adaptés aux problèmes du monde moderne. On accepte la vision archaïque et guerrière que les États-Unis répandent dans le monde sous l'influence de leur complexe militaro- industriel.

La seule chance de sortir de cette philosophie dangereuse et périmée serait que l'Europe, qui a su construire la paix chez elle, prenne l'initiative d'une réflexion approfondie sur la nécessité de la prévention au niveau planétaire en y associant des représentants de tous les pays, et définisse enfin une Politique étrangère et de Sécurité commune, qui oppose à la vision naïve, militariste et dangereuse des États-Unis une vision rationnelle et moderne de la mondialisation politique. Il est à craindre que cette chance ne soit pas saisie bientôt, mais il reste nécessaire de plaider sans se lasser pour qu'elle le soit un jour.

Notes

1. Le projet de résolution finale résumait l'état supposé du consensus des États membres. Les 220 amendements proposés par la délégation des États-Unis et les négociations qui en ont résulté ont vidé de tout sens cette déclaration.
2. La Commission a été transformée en Conseil, mais en fait n'a rien changé.
3. Résolution 55/2 approuvée par 144 chefs d'État et de gouvernement réunis à New York, le 13 septembre 2000 et promettant de réduire de moitié la pauvreté dans le monde, de garantir l'éducation primaire pour tous les enfants, et d'atteindre d'autres objectifs du même ordre avant 2015.
4. Conférence des Nations Unies sur le financement du développement (mars 2002), où les pays donateurs se sont engagés à accroître leur aide publique au développement.
5. Proposition d'un mécanisme de financement international (International Finance Facility) qui resterait en vigueur pendant une quinzaine d'années.
6. Rapport présenté par Ernesto Zedillo, ex-Président du Mexique, à la Conférence de Monterey.
7. P. 53 du document « dans une liberté plus grande ».
8. Voir pages 37 et 46 du document précité.
9. Ce texte intitulé « American interests and UN reform » publié le 15 juin 2005 se « place dans la perspective des intérêts et des responsabilités internationales des États-Unis ». On trouve dans ses principales recommandations :
 - L'urgence d'une intervention militaire pour arrêter le génocide au Darfour. La suppression de la Commission des droits de l'homme et son remplacement par un Conseil composé de représentants de pays démocratiques,
 - L'affirmation du droit pour un État souverain de « protéger ses citoyens », en intervenant militairement contre les violations massives des droits de l'homme et les génocides et éventuellement en les prévenant,
 - L'orientation des travaux du Conseil de Sécurité vers la lutte contre le terrorisme et la prévention de la prolifération nucléaire,
 - Une série de recommandations concernant la gestion du Secrétariat : renforcement du contrôle interne, renvoi des membres incompetents du personnel, élimination des programmes obsolètes, suppression des contrats permanents, fondation des programmes opérationnels sur des contributions uniquement volontaire, suppression de la Commission du désarmement.
10. P. 24 du texte anglais du rapport.
11. La transformation de la CSCE en une organisation (OSCE) a eu pour effet d'arrêter le cycle de négociations et d'empêcher son extension au reste du monde.
12. Cf. « Rapport de la Commission Internationale de l'intervention et de la souveraineté des États », décembre 2001.