

L'ONU ET LES GUERRES



LYDIA SAMARBAKSH *

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, la Charte des Nations unies, adoptée à l'unanimité par 50 États le 26 juin 1945, affiche parmi ses ambitions fondatrices celle « de préserver les générations futures du fléau de la guerre » et, c'est à cette aune qu'il est de bon ton de fustiger l'Organisation des Nations unies (Onu), de dénoncer son « impuissance », ses « paralysies », ses « lourdeurs » face aux urgences des guerres et conflits qu'elle n'a su ou pu empêcher en 70 ans. Or ces échecs sont moins ceux de l'Organisation elle-même que des États qui la composent, particulièrement ceux qui, membres permanents du Conseil de sécurité, entendent orienter, si ce n'est guider, diriger l'« ordre international ». Les dirigeants successifs et respectifs de ces puissances, dont la France, ont leur réponse à l'incapacité qui serait celle de l'Onu de remplir ses missions, et défendent l'idée de l'instauration d'une « gouvernance mondiale » dont l'Onu pourrait être l'instrument, a contrario de ses principes fondateurs qui reconnaissent l'égalité des peuples, des États et des nations entre eux, et qui placent la solidarité et le progrès humain au cœur de leurs relations.

Dans l'entendement des dirigeants des premières puissances mondiales qui prônent cette « gouvernance mondiale », celle-ci serait

* RESPONSABLE DES RELATIONS INTERNATIONALES DU PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS.

rendue « indispensable » par l'instabilité internationale issue de la fin du monde bipolaire, et s'appuie sur une conception hiérarchisée et élitiste des relations internationales qui ne seraient désormais régies que par l'impératif de « la guerre internationale contre le terrorisme ». Au sommet de cette hiérarchie mondiale, les pays les plus riches, les plus industrialisés, les « pays occidentaux » dont les « valeurs » cherchent à exercer une hégémonie sur le monde au plan culturel au sens le plus large du terme.

Cefaisant, onpeutsedemandersicesdirigeants « occidentaux » n'entendent pas créer ce qu'on pourrait maladroitement nommer un « monopole interétatique de la violence » aussi vain qu'illusoire – une sorte d'extension et d'élargissement « du monopole étatique de la violence » que les États ont perdu, notamment au Proche et Moyen-Orient, après 20 ans d'interventions et occupations étrangères, ou encore en Afrique de l'Ouest. Cette logique, à la fois consécutive et partie prenante de la mondialisation capitaliste et de l'échec inattendu de la mise en place d'un monde « unipolaire » sous leadership américain, se déploie concurremment à l'extension des zones de libre-échange quadrillant les relations et échanges internationaux, mais elle n'en dit mot.

Pour s'imposer, l'idée de la nécessité d'une « gouvernance mondiale » sous contrôle des puissances dominantes opère une disjonction entre les facteurs de guerre – facteurs économiques, sociaux et même écologiques – et les guerres et conflits eux-mêmes. Abstraction totale est faite des conséquences politiques dans lesquelles nous vivons de l'âge d'or de la « guerre économique »¹ que furent les années suivant la fin de la guerre froide jusqu'à nos jours et qui ont caractérisé la mondialisation. Dans les années 1990, au cœur de l'offensive néolibérale, la guerre économique était censée être le strict « déplacement de la compétition militaire des puissances vers le cadre de l'économie »² désormais globale.

L'effondrement d'un monde bipolaire et les évolutions de la « guerre économique » sont certainement aux origines du passage à de nouveaux temps, celui où, prétendait-on, rendue

¹ Terme que l'on doit en première occurrence à Bernard Esambert, ingénieur et homme d'affaires français, ancien conseiller du président Pompidou.

² Thibaut Amri, Adrien Bellamy et Sébastien Duhamel, *Histoire(s) de la guerre économique*, <www.franceculture.fr/sites/default/files/2013/07/08/4659952/fichiers/Histoire%28s%29%20de%20la%20guerre%20C3%A9conomique..pdf>.

« pratiquement impossible au Nord, la guerre devenait praticable au Sud : de compétition entre riches et puissants, elle devenait ainsi affrontement entre pauvres, ou du moins entre pauvres interposés, [...] l'insertion des puissants dans des conflits qui leur sont étrangers se révélait incertaine, mêlant l'image du gendarme et celle du brancardier³. » Or c'est faire abstraction du fait que « ces "nouvelles guerres" renvoient d'abord aux situations de crise sociale aiguë vécues par les sociétés concernées »⁴.

En quelques années, depuis la guerre d'Irak de 2003 et l'invention des « guerres préventives », tirant certainement la leçon de la guerre du Golfe de 1991, c'est la notion même de « guerre » que l'injonction de « gouvernance mondiale » a ré-investie, pour l'orienter. Guerres « humanitaires » puis « préventives », « frappes chirurgicales », ou « droit d'ingérence »... les éléments de langage de communication, à prétention de concepts novateurs, ont été forgés dans l'action mais ont imposé des inflexions politiques, voire juridiques avec, en 2005, la création du principe de « responsabilité de protéger »⁵ les peuples de leurs propres États jugés défailants ou criminels, et autorisant le Conseil de sécurité à intervenir – militairement.

Pour autant, la Charte n'a rien perdu de sa pertinence. Son préambule réaffirme, au même plan que la nécessaire préservation de la paix, la reconnaissance universelle des « droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites » mais aussi la primauté du droit international. La mission centrale de l'Onu est par conséquent de prévenir les conflits en promouvant des politiques démocratiques de développement, de justice sociale.

Pour nombre d'États qui, au cours des mêmes quinze dernières années, ont connu des mouvements émancipateurs déterminants, ces principes ne sont pas des mots vides de sens ou de seules intentions incantatoires mais le poids déséquilibré des membres du Conseil de sécurité, et particulièrement celui

³ Bertrand Badie, « Guerres d'hier et d'aujourd'hui », Introduction à l'état du monde 2015, *Nouvelles guerres*, Éd. La Découverte, p. 11-22.

⁴ Bertrand Badie, *ibidem*, p. 15.

⁵ Affirmée par le *Livre blanc de la Défense et de la sécurité nationale* comme une priorité de l'action extérieure de la France, *Livre blanc*... p. 24.

des États-Unis, entrave leurs mises en œuvre et appelle à une refondation de l'Onu.

C'est ici que se trouve l'enjeu du 70^e anniversaire de l'Organisation des Nations unies : soit – aliénée – elle plie sous la pression des puissances, soit – démocratisée – elle s'en extrait pour retrouver, dans les conditions d'aujourd'hui avec des moyens nouveaux, le sens de ses missions initiales.

*

Le politologue Bertrand Badie rappelle avec justesse le trait caractéristique des guerres contemporaines qui déchirent des régions entières de la planète : « Loin d'être le résultat d'une compétition interétatique, elles dérivent d'un échec de l'État, de sa faiblesse, de son incapacité à s'affirmer, de son manque de légitimité, de son inaptitude à faire face à la décomposition sociale. Alors qu'elle était en Europe un prolongement de l'action politique, elle apparaît ici comme le résultat d'un fort déficit politique »⁶. Mais aux origines de ces défaillances de la puissance publique et des profondes crises sociales, se trouve l'impact des politiques des puissances, singulièrement européennes et américaines, directement ou indirectement par la part croissante prise par leurs multinationales dans les relations internationales.

Ces puissances, pourtant en déclin, persistent en outre à répondre aux situations de conflits en considérant le militaire comme un « prolongement de l'action politique », voire, de plus en plus souvent, comme précédant ou devant précéder toute action politique, ou à tout le moins diplomatique, véritable.

La défaillance des puissances publiques est le résultat de politiques favorisant l'expansion du capitalisme mondial, et mêlant intérêts économiques et géostratégiques, volonté hégémonique et stratégies d'alliances de classes sur fond de « transformation de l'individualité humaine qui s'étend de l'éducation de la force de travail à la constitution d'une "idéologie dominante" susceptible d'être adoptée par les dominés eux-mêmes »⁷.

Devant la montée des aspirations et mouvements populaires en 2010-2011, notamment au Maghreb et Proche et Moyen-

⁶ Bertrand Badie, *ibidem*, p. 15.

⁷ Étienne Balibar, préface à É. Balibar, I. Wallerstein, *Race, nation, classe, Les identités ambiguës*, La Découverte, 2^e éd. 1997, p. 11.

Orient, exigeant réformes économiques, sociales et démocratiques qui à bien des égards les prirent par surprise, les dirigeants des puissances européennes et américaine ont réagi avec froideur et cynisme. Eux qui, depuis la fin de la guerre froide, avaient porté en étendard le mythe d'un monde enfin « libre et démocratique » étaient rattrapés par la capacité des peuples à se mobiliser pour imposer des changements politiques. Mais leur stupeur fut de courte durée, et au lieu de soutenir les mouvements démocratiques – pour ne pas dire progressistes – dans leurs luttes, ils réagirent mus par d'anciennes logiques de puissances dominantes : comment, dans la situation, tirer avantage ou limiter les impacts de ces mouvements, maintenir ses zones d'influence et « rétablir une certaine stabilité » ?

On retrouve l'expression de cette logique, pour ce qui concerne la France, dans le *Livre blanc de la Défense et la sécurité nationale* commandé par le président Hollande à peine élu et publié en 2013⁸. En le présentant, le chef de l'État résumait ainsi l'orientation de la France :

« Le monde arabe est entré dans une nouvelle phase, porteuse d'espoirs mais aussi de risques, comme nous le rappelle la tragédie syrienne. Dans le même temps, les menaces identifiées en 2008 – terrorisme, cybermenace, prolifération nucléaire, pandémies... – se sont amplifiées. La nécessité d'une coordination internationale pour y répondre efficacement s'impose chaque jour davantage.

« Cette situation ne prend pas la France au dépourvu. Son histoire n'a en effet jamais cessé d'être mêlée à celle du monde. Par son économie, par ses idées, par sa langue, par ses capacités diplomatiques et militaires, par la place qu'elle occupe au Conseil de sécurité des Nations unies, la France est engagée sur la scène

⁸ Il faut, au passage, noter le lien fait entre Défense nationale et sécurité intérieure qui découle d'une adhésion idéologique introduite en 2008 : « Le concept de sécurité nationale, introduit par le Livre blanc de 2008 et inscrit dans la loi du 29 juillet 2009, a répondu à cette évolution [terrorisme, la cyber-menace, le crime organisé, la dissémination des armes conventionnelles, la prolifération des armes de destruction massive, les risques de pandémies, les risques technologiques et naturels...]. Visant un objectif plus large que la simple protection du territoire et de la population contre des agressions extérieures imputables à des acteurs étatiques, il traduit la nécessité, pour la France, de gérer les risques et les menaces, directs ou indirects, susceptibles d'affecter la vie de la Nation. Par menaces, on entend toutes les situations où la France doit être en mesure de faire face à la possibilité d'une intention hostile. Par risques, on entend tous les périls susceptibles, en l'absence d'intention hostile, d'affecter la sécurité de la France : ils comprennent donc aussi bien des événements politiques que des risques naturels, industriels, sanitaires ou technologiques. » *Livre blanc...*, 2013, p. 10-11.

internationale, conformément à ses intérêts et ses valeurs. Elle agit en concertation étroite avec ses partenaires européens comme avec ses alliés, mais garde une capacité d'initiative propre.

Le *Livre blanc* met l'accent sur les trois priorités de notre stratégie de défense : la protection, la dissuasion, l'intervention. »⁹

Dans ce texte essentiel qui fonde la doctrine militaire de la France, l'Onu n'apparaît que comme l'une des instances, parmi d'autres, où la France exerce de hautes responsabilités mais en aucun cas comme l'instance multilatérale la plus légitime pour construire des réponses politiques aux crises que traverse le siècle.

Tout au contraire, le cantonnement à son rôle de faire-valoir des interventions étrangères est explicité : « L'Onu, mais également les organisations régionales et sous-régionales, sont appelées à jouer un rôle croissant dans la légitimité et la conduite stratégique des opérations extérieures. »¹⁰

Bien entendu, l'Onu n'exerce en réalité aucun rôle dans la conduite stratégique des opérations extérieures qui, avec la dissuasion nucléaire et le renseignement, sont devenues l'un des piliers de la politique extérieure (où politique étrangère et militaire se mêlent étroitement) de la France à l'instar des États-Unis ou de la Grande-Bretagne. L'Otan tient ce rôle, et entend le consolider¹¹. Mais les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale pour légitimer des interventions « occidentales » ou des blocus et embargos ont considérablement affaibli, et l'Onu elle-même, et son crédit.

L'expérience de l'ancien émissaire du secrétaire général de l'Onu en Syrie, Lakhdar Brahimi, est éloquente du peu de cas qui est fait, par les membres du Conseil de sécurité, des missions et capacités de médiation de l'Onu, or ce sont précisément elles qu'il faut renforcer si tant est qu'existe une volonté politique de construire des issues politiques et diplomatiques aux conflits en cours. Mais cette volonté est quasi inexistante parmi les dirigeants des puissances « occidentales » qui, au cours des dernières années, ont promu le mouvement d'expansion de l'Alliance militaro-politique atlantiste, l'Otan sous *leadership* étatsunien.

⁹ <<http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>>.

¹⁰ *Livre blanc*... p. 25

¹¹ Nils Andersson, « À quoi sert l'Otan ? », in *La Pensée*, septembre 2015 (à paraître).

Un tournant a été opéré au cours des années 1990 avec la guerre en ex-Yougoslavie où l'Otan, arguant de l'incapacité des États européens à maintenir la paix, obtiendra d'une résolution de l'Onu mandat d'intervenir au Kosovo (1998). L'Otan, dans l'après-guerre froide, révisé son orientation stratégique ; elle se pose désormais en « garant de la stabilité » du « nouvel ordre mondial » et déploie une politique d'intégration offensive : un partenariat stratégique avec l'Union européenne, en 2003, soumet la politique internationale et les capacités de Défense nationale des pays membres de l'UE aux orientations otaniennes. Dans l'est de l'Europe, l'Otan met en œuvre une politique d'élargissement déterminée et, entre 1999 et 2004, 10 pays, anciens membres du Pacte de Varsovie, dissout après la chute du mur de Berlin, adhèrent à l'Alliance, certains dans l'illusion que cette intégration précéderait leur entrée dans l'Union européenne. Elle engage même un partenariat avec la Russie (Conseil Otan-Russie, dit COR, établi en 2002) en vue de coopération « contre le terrorisme et les narcotrafics ». Enfin, en Afrique, au Proche et Moyen-Orient, en Asie, l'Alliance prend des initiatives de partenariats et de coopérations visant à la « globalisation » de son influence mais qui se heurteront à la réalité de ses échecs et ceux des coalitions « occidentales » comme à la réalité de la crise financière et économique.

Cependant, en allant jusqu'à se prétendre pendant un temps une « Onu de la sécurité »¹², l'Otan a participé à reléguer à l'arrière-plan les Nations unies, le droit international et le fait politique et diplomatique, déjà supplanté par les impératifs de la loi du marché et du libre-échange sans entrave. L'Otan fait donc partie du problème de la fragilisation de l'Onu à la fois par sa politique, ses ambitions et sa composition. Née d'une logique d'affrontement de blocs, l'Alliance – dont le développement a cherché à servir la conception d'un monde « unipolaire » dominé par les États-Unis, alors qu'elle est elle-même traversée de contradictions et d'intérêts divergents entre ses membres – entraîne des déséquilibres nouveaux. L'Otan est devenue en elle-même facteur d'insécurité, le déroulement de la crise ukrainienne ou la situation au Proche et Moyen-Orient en témoignent

¹² Nils Andersson, *ibidem*.

tragiquement. Elle fonctionne sur la conviction que la victoire militaire détermine le rapport de forces politiques – en cela, elle constitue en elle-même un anachronisme tandis que l’Onu, et surtout sa Charte, en affirmant à la fois l’égalité des peuples et la primauté au politique et en voulant agir à la racine des conflits que sont les inégalités, fait encore figure de novation dans la recherche de solutions durables aux défis contemporains.

La « paralysie » de l’Onu a donc été voulue, elle a été travaillée de même que son instrumentalisation. Sujette aux pressions des plus grandes puissances, l’Organisation a su s’imposer comme l’institution multilatérale la plus légitime des relations internationales car, en 70 ans, il n’en demeure pas moins qu’aucune d’entre elles ne saurait en faire l’économie. Non seulement dans aucune des guerres en cours, aucun belligérant – même le plus fort – n’est désormais en mesure de remporter la victoire, dans aucun de ces conflits la solution militaire n’est une solution mais, par son existence même et par sa Charte, l’Onu est l’incarnation que la guerre n’est pas la voie « normale » pour « régler » un conflit ; et c’est ce qui dérange profondément les tempéraments belliqueux.

74

Les relations internationales contemporaines souffrent de la ré-activation de la logique de puissances – également anachronique, ou en phase de le devenir –, et de la poussée des nationalismes ainsi que des fanatismes religieux qui s’offrent comme autant de réponses aux crises, humiliations et inégalités. Ce sont les dirigeants des puissances « occidentales » qui ont redonné du crédit à l’idée qu’« on ne négocie pas avec ses ennemis ». Les mêmes se trouvent pris à leur propre piège et enfermés dans leurs contradictions lorsqu’après des décennies de « guerre contre le terrorisme » proclamée, ils¹³ avouent n’avoir pas de stratégie contre une organisation comme celle dite de l’État islamique que leur action a favorisée et qui demeure activement soutenue par leurs alliés. Et c’est précisément de ce fait que l’Onu et son devenir constituent un enjeu.

Voilà pourquoi, qu’il s’agisse de l’Ukraine ou de la Syrie, l’Onu est systématiquement évincée par des dirigeants qui parlent de paix mais font la guerre, pensant pouvoir la gagner. François

¹³ Barack Obama, 29 août 2014.

Hollande a même franchi un pas en septembre 2013 quand, arguant de la « responsabilité de protéger le peuple syrien », il appela les États-Unis et l'Union européenne à s'unir pour « punir » le tyran Bachar Al-Assad. La chape de plomb moralisatrice, à géométrie fort variable, qui recouvre les discours de politique internationale des dirigeants « occidentaux », va de pair avec l'hypocrisie et le cynisme des choix stratégiques et économiques qu'ils mettent en œuvre. Plus ils invoquent les droits de l'homme et la démocratie, plus ils s'obstinent sur le plan économique dans des choix néolibéraux aggravant les inégalités, imposés avec autoritarisme, et dont les logiques sont contestées maintenant jusqu'au sein de l'Onu.

À l'ouverture de la 68^e Assemblée générale en septembre 2013, Ban Ki-Moon, le secrétaire général, lançait un appel que chacun, au Conseil de sécurité, s'est efforcé d'oublier très vite :

« Nous vivons une époque riche de possibilités. Nous sommes la première génération qui a les moyens de faire disparaître la pauvreté de la surface de la terre. [...] Alors que les besoins de l'humanité sont immenses, les dépenses d'armement demeurent absurdement élevées. Nous devons reconnaître les vraies priorités et investir dans les gens au lieu de gaspiller des milliards en armes de guerre.

« Vous, dirigeants, êtes là pour servir les peuples.

« Vous pouvez être ceux qui présideront à l'éradication de la pauvreté, concrétiseront la volonté des peuples et feront entrer l'humanité dans une ère de développement et de paix durables. [...]

« J'exhorte chacun d'entre vous à faire sien la logique mondiale de notre époque. Les destins des uns et des autres étant de plus en plus étroitement liés, notre avenir doit être placé sous le signe d'une coopération de plus en plus étroite elle aussi ».

Dans ce passage, l'ancien homme-lige des États-Unis prend à revers la conception même que se font ces dirigeants de leurs responsabilités et de l'exercice du pouvoir. « Servir les peuples ? », en voilà une idée ! Combien ont dû se gausser... Toutefois, les mots sont lâchés, et les peuples sont des acteurs historiques et politiques capables de se mobiliser et de surprendre les « décideurs », que ce soit à Ferguson, à Ouagadougou ou à Athènes.

*

L'aspiration à « refonder » ou à « démocratiser » l'Onu est en phase avec la recherche d'un monde de justice, de solidarité, de paix

et de développement pour tous les peuples ,qui fait son chemin, même difficilement, dans les consciences populaires et au fur et à mesure de développements politiques, sociaux et économiques nouveaux. La progression des pays émergents permet de redonner consistance et perspective à cette aspiration légitime.

Lorsqu'à l'occasion du 2^e sommet Union européenne-CELAC (Communauté des États latino-américains et caribéens) en juin 2015 à Bruxelles, le vice-président du Conseil d'État et du conseil des ministres de la République de Cuba, Miguel Diaz, Canel déclare :

« Les objectifs du millénaire pour le développement restent inatteignables. Sans un autre ordre international économique et financier, l'agenda pour le développement postérieur à 2015 se révélera un mirage et augmentera la dépendance et la fracture Nord-Sud. »

Il rappelle les enjeux du moment : faire de la lutte contre les inégalités, qui sont sources de conflits, et pour la redistribution des richesses, le développement humain et social, et des huit objectifs du millénaire pour le développement définis en 2000 par les 193 États membres, la priorité mondiale ; mais il souligne la nécessité, pour cela, de transformer l'ordre économique mondial dominant. Cela passe par réformer en profondeur la Banque mondiale, le Fonds monétaire international mais aussi l'Organisation mondiale du commerce pour les soumettre au respect des droits sociaux et humains. Il s'agit de créer un rapport de force capable d'en ouvrir les conditions, et cela dépend de la mobilisation des peuples et des forces progressistes et démocratiques pour y contribuer.

*

Le 26 septembre 2012, à l'occasion de son premier discours au nom de la France devant la 67^e Assemblée générale de l'Onu, François Hollande, plaidant pour l'élargissement du Conseil de sécurité, affirmait :

« Siéger au Conseil de sécurité, ce n'est pas jouir d'un privilège au nom de l'histoire. Pas davantage satisfaire une ambition liée à la puissance économique. Siéger au Conseil de sécurité, c'est prendre l'engagement d'agir pour la paix dans le monde. »

Le président français aurait été bien inspiré de relire ce passage chaque fois qu'il est intervenu sur les questions internationales ou

qu'il a décidé d'engager la France dans des opérations extérieures au Mali, en Irak, en Centrafrique. Rien de plus juste que ces mots mais quelle contradiction avec la politique menée, avec les comportements et les décisions prises !

L'efficacité de l'Onu dans la prévention et la résolution des conflits et guerres ne peut trouver sa source que dans l'action politique convergente des États et la volonté politique de leurs dirigeants qui, au lieu d'intégrer la guerre comme une fatalité, devraient s'efforcer de « penser la paix, c'est-à-dire de penser un monde plus juste »¹⁴. Une culture de paix que l'Unesco¹⁵ tente de promouvoir sans moyens réels et sans l'appui de chefs d'États membres du Conseil de sécurité. Pas même celui du pays qui abrite son siège, à Paris.

Résumé :

Les responsabilités de l'Onu, notamment celles de n'avoir pas su ou pu empêcher maints conflits, ne sont pas celles de l'institution mais celles des États qui la composent, en particulier ceux du cercle très fermé des membres permanents du Conseil de sécurité qui n'aspirent qu'à être les principaux acteurs d'une « globale gouvernance ». À l'occasion du 70^e anniversaire de l'Onu, il convient de la dégager de l'influence des États dominants qui la paralysent et lui faire retrouver le sens de ses missions initiales explicitées dans sa Charte fondatrice.

¹⁴ Alain Rouy, *Quelle ONU pour le XXI^e siècle ?*, 2000.

¹⁵ Que les États-Unis ont quitté de 1984 à 2003, et dont ils ont cessé de payer leur cotisation en 2011 après l'admission de la Palestine en son sein.

