

L'utopie d'un empire onusien

PAR GHASSAN SALAMÉ*

L'affaissement global de la compétition idéologique aura eu pour effet immédiat de rendre les conflits identitaires et territoriaux bien plus aigus que par le passé. On se battait souvent pour des idées: on se bat, plus que jamais, pour une bourgade, pour un espace, pour des lopins de terre où les ancêtres auraient vécu.

La nature artificielle (construite) des Etats n'est que plus évidente; et qui dit artifice dit possibilité de modification. Cela nourrit les ambitions des forts, cela augmente la crainte des faibles: en d'autres termes, cela crée une différenciation bien plus marquée entre Etats réputés égaux et souverains. Cette fragilité des Etats remet en cause la grande idéologie de l'indépendance nationale, si chère aux Etats nés pendant la guerre froide, ainsi que son complément politique, le non-alignement. Le monde extra-occidental bruisse d'appels d'empire, de faibles criant au secours. Du Caucase à l'Asie centrale, du Kurdistan au Soudan, des groupes n'hésitent plus à appeler, à susciter l'ingérence militaire de l'externe occidental contre le voisinage immédiat: d'où éclatement des groupes régionaux et effritement des liens de solidarité entre voisins appartenant aux mêmes aires culturelles.

De ces appels d'empire, les exemples sont devenus quotidiens: un chef d'Etat asiatique a récemment étonné l'ambassadeur d'un pays occidental en lui criant avec insistance: «*Nous voulons être colonisés.*» Des Bosniaques ont pu tuer des soldats de l'ONU pour accélérer une intervention militaire à leur profit. Des minorités brimées par des régimes sectaires au nom de l'intégration nationale crient au retour des anciennes puissances coloniales. D'autres entités offrent des bases aux troupes étrangères, des espaces à leur déploiement, des dépôts pour le prépositionnement de leurs armes. Jamais la thèse selon laquelle les empires naissent aussi (et dans certains cas, avant tout), par appel de la périphérie et non seulement par l'extension du centre n'a été aussi largement illustrée. La souveraineté, déjà victime de l'usage que les régimes autoritaires en ont fait pour asseoir leur pouvoir, pour intégrer de force les segments de leurs populations, pour construire une prison aux dimensions de leur territoire national pour organiser impunément leur cruauté, est maintenant la cible de minorités assoiffées d'auto-affirmation et de voisins menacés prêts à troquer des pans de leur «compétence nationale» contre une protection externe.

Il en ressort qu'un ministre britannique n'hésite plus à comparer les Nations unies de l'avenir à un nouvel empire, poussant cette organisation à assumer «*un rôle impérial*», nonobstant le principe de non-intervention (*The Independent* 19/9/1992). L'ONU remplacerait ainsi les vieilles puissances coloniales aujourd'hui défailtantes autant que la seule superpuissance restante, les Etats-Unis qui, eux, n'auraient aucune intention de devenir «*le gendarme du monde*». Ce rôle serait assumé par l'ONU lorsqu'un pays connaît «*une panne totale*» de son appareil étatique. M. Hurd donne pour exemple le Soudan, ce qui illustre parfaitement l'ambiguïté de ce nouveau discours occidental. Car si le pouvoir étatique au Soudan est très largement défailtant, il n'est pas sans intérêt de noter d'abord que le régime politique installé par la force au Soudan en 1989 n'est pas seulement militaire, mais a une orientation islamiste évidente et une certaine compromission avec l'Iran. Ce régime, d'autre part, a réussi à survivre bien plus longtemps que l'on pensait et il avait même substantiellement amélioré son contrôle sur certaines zones du pays au moment même où le ministre le prenait comme exemple d'école de «*panne totale*» justifiant la mise entre parenthèses de sa souveraineté.

Le cas de la Somalie de ce point de vue, susciterait moins d'ambiguïtés. Ici l'entité étatique s'est entièrement affaïssée dans un chaos sanglant entre ethnies armées rivales ou sécessionnistes. Les humanitaires travaillant sur place en sont ve-

nus à appeler à «*un protectorat des Nations unies sur ce pays*» (dépêche AFP du 15/9/1992). Or c'est bien de cela qu'il s'agit au Cambodge, avec des résultats encore incertains: ici «*le plan de Paris*» comporte une véritable prise en charge par l'ONU de ce pays nécessitant le déploiement de 19 500 militaires, des observateurs militaires, des policiers et même des administrateurs civils avec l'ambition de remplacer «*une panne totale*» de l'appareil d'Etat par une reconsti-

tution qui devrait déboucher sur l'organisation d'élections générales et la réémergence de l'Etat. Il s'agit bien d'un «*mandat*» provisoire, qui contrairement au cas irakien est accepté voire sollicité par «*les autorités*» du pays.

Ce mandat pourrait aussi être sollicité par les voisins. Tel est le sens de la récente suggestion russe de remplacer l'indépendance récemment conquise de la Lettonie et l'Estonie par un «*trust*» des Nations unies, ce qui les empêcherait de poursuivre leur politique de discrimination à l'encontre de grandes minorités nationales vivant sur leur territoire. Cette même Russie aurait, avec la France et quelques autres pays, reçu favorablement les propositions de Boutros Boutros-Ghali concernant la constitution d'une force militaire équipée d'armes offensives et défensives à la disposition des Nations unies. L'idée pourrait être fondée sur la Charte, et la diplomatie préventive (même musclée) n'est pas une nouveauté véritable. Ce retour à l'utopie d'une Organisation qui pourrait éviter les conflits et les réguler s'ils advenaient, indique à son tour le peu de confiance que l'on a dans les Etats dans leur capacité d'établir par eux-mêmes des équilibres de force stabilisants. Au-delà, les partisans de cette évolution (parmi lesquels il ne faut pas compter les Etats-Unis) ignorent sans doute le peu de confiance que de nombreux gouvernements ont dans l'équité du Conseil de sécurité et surtout dans sa représentativité (deux points à peine critiqués et à la Conférence de Rio sur l'environnement et à la réunion des

En Somalie ou au Cambodge, l'Occident, au travers de l'ONU, prend en charge des Etats en panne. Mais ses moyens financiers, militaires, et sa volonté même, ne lui permettront pas d'être le bénéficiaire exclusif de cette usure accélérée de l'Etat-nation.

non-alignés à Djakarta et sur lesquels le Sud compte bien se faire des amis au sein du monde occidental avant la révision prévue des membres du Conseil en 1995); cela, sans compter les échecs multiples des troupes des Nations unies sur des terrains où l'ONU ne disposait pas du soutien effectif de l'Occident, l'inefficacité maintenant bien établie de plusieurs organes de l'ONU, et le déficit financier de plus en plus lourd d'une organisation invitée à se doter d'une bien onéreuse ubiquité par des membres financièrement défailtants. L'Organisation se trouve ainsi invitée à remplir deux rôles quelque peu contradictoires: prendre acte de la fin de la bipolarité et du triomphe de l'Occident et régulariser les interventions externes conjointes de ce dernier. L'ONU est moins le lieu où le consensus intra-occidental sur les affaires mondiales se fait (on peut penser qu'il se fait ailleurs, dans des contacts bilatéraux ou au sein du G7 voire de l'OTAN), que l'institution où l'adhésion résignée

des anciens adversaires (comme la Russie) ou leur craintive abstention (comme l'est souvent celle de la Chine) est enregistrée. Le très grand engouement pour l'ONU va ainsi de pair avec la très grande facilité avec laquelle les puissances occidentales y contrôlent à présent l'agenda, la jurisprudence et même le choix du personnel. Si ce rôle légitimatoire par adhésion des ex-adversaires est rempli à merveille, le rôle régulateur de l'action externe des Occidentaux laisse encore beaucoup à désirer. Il n'est pas probable de voir les Etats-Unis y souscrire, il est illusoire de le croire déjà réalisé. (...)

La période qui vient de se clore sous nos yeux avait été marquée par le développement sans précédent du concept de la souveraineté nationale, et par sa manipulation jalouse – jusqu'à saturation – tant par les pays de l'ancien bloc so-

viétique que par les nouveaux pays du tiers monde, allant d'une définition fort exclusive de la « *compétence nationale* » prévue dans la Charte, à une maîtrise des ressources naturelles, voire à une volonté de faire payer par l'Occident des dommages et intérêts pour la période où il avait colonisé ces contrées.

Les pays occidentaux n'ont jamais vraiment partagé cette vision de la souveraineté. Leur triomphe dans la guerre froide a pour effet de leur permettre de faire triompher, aussi, leur définition de la souveraineté. La bipolarité éclate, alors que le concept stratégique d'Occident est pratiquement le seul à survivre (provisoirement?) à cette mutation. Une autre bipolarité semble ainsi s'installer, le monde occidental d'un côté et de l'autre le monde tout court. Dans ce dernier, l'Etat en tant que régulateur interne des sociétés a un besoin urgent de maintenir sa crédibilité d'acteur international. Les atteintes à la souveraineté externe de l'Etat conduisent à son plus grand affaiblissement à l'intérieur de ses frontières. Nous assistons sans doute à une usure accélérée et multiforme de l'Etat-nation, ce cadeau fait par le monde occidental au monde au moment même où l'Occident, en tant que bloc de puissance, est plus fort que jamais.

De cette usure de la souveraineté, il ne faudrait pas se plaindre: l'importation de l'Etat-nation comme mode d'organisation politique exclusiviste de par le monde a sans doute aggravé la tendance au despotisme, et à l'impunité dans la répression à l'intérieur de frontières reconnues. Se désoler unilatéralement de la relativisation voire de l'usure de ce

concept serait donc malvenu. Mais l'Occident qui répond à des appels d'empire, qui légalise ses ingérences, qui prend en charge des Etats en panne, devrait constater qu'il n'a guère les moyens de s'imposer comme bénéficiaire exclusif de cette usure du concept. Décrédibiliser les Etats du tiers monde, permet à leurs minorités de s'émanciper, à leurs sociétés de cesser d'être brimées au nom de la « *compétence nationale* » mais il permet aussi la floraison de multiples candidats à la succession des Etats défailants: organisations religieuses trans-étatiques usant elles aussi de l'humanitaire comme visa d'accès; ethnies à cheval sur des frontières enfin capables d'envisager leur réunification; diasporas mobilisées au sein même de l'Occident en soutien à leur pays d'origine, internationales de la drogue, des déchets toxiques, des armements de deuxième main et autres mafias de la contrefaçon. L'usure de la souveraineté a des effets pervers: si elle dévoile l'Etat oppresseur ou agresseur elle affaiblit aussi l'Etat contrôleur et régulateur.

La question n'est plus de savoir si l'ordre inter-étatique frappé par l'usure est remplacé par un niveau élevé de désordre car cela est déjà le cas. L'imposition d'un ordre mondial alternatif étant sans doute au-delà des moyens financiers, militaires et, sans doute, au-delà de la volonté même des acteurs occidentaux, il faut en conclure que ces derniers pourront difficilement être les bénéficiaires exclusifs de la fatigue des Etats. L'ampleur du désordre autant que les limites de leurs propres moyens amèneront les Occidentaux à accepter plusieurs niveaux d'ordre dans le système international: a) élevé dans leurs propres zones, b) assez élevé dans leur environnement immédiat (Europe de l'Est) ou dans les zones où des intérêts vitaux sont engagés (comme le Golfe), c) aléatoire et épisodique dans le reste du monde.

*** Directeur de recherches au Centre d'études et de recherches internationales.**