

## **LA REFORME DES NATIONS UNIES**

Jayantha Dhanapala, "Foreword", in Vijay Mehta (ed.), *The UN and its Future in the 21st Century* (Nottingham, England: Spokesman Books, 2005). (ISBN 0 85124 707 5).

### **LES NATIONS UNIES ET SON AVENIR AU XXI SIECLE**

Je n'ai jamais eu le privilège de rencontrer Erskine Childers. À mon avis, il représente une partie importante de la riche contribution irlandaise à la paix internationale, à la sécurité en général et aux Nations Unies en particulier, tout comme Frederick Boland, Connor Cruise O'Brien et autres collaborateurs. La célèbre Résolution irlandaise de l'Assemblée Générale des Nations Unies a constitué la genèse du Traité de Non Prolifération des armes nucléaires (TNP). La réputation de Childers, tant au sein du système des Nations Unies comme dans la sphère des relations internationales, a été largement suffisante pour que je suive avec un intérêt tout particulier ses écrits – spécialement sur les Nations Unies –. En vue de mon propre engagement envers le multilatéralisme et mes profondes convictions sur la nécessité de renforcer les Nations Unies, j'ai lu avidement le rapport sur « le Renouveau du système des Nations Unies » dont il est co-auteur, avec un autre vétéran redoutable – le distingué Sir Brian Urquhart. Sa remarquable clarté, la portée intégrale des recommandations et la fusion d'idéalisme et de fonctionnalité ont été manifestes. À la veille du rapport du groupe d'experts du Secrétaire général sur « Les menaces, les défis et le changement » et la tenue de notre 60<sup>ème</sup> anniversaire des Nations Unies, il est opportun pour nous tous de relire le rapport Childers/Urquhart.

### **Une fondation éthique des Nations Unies**

C'est dans ce contexte que nous devons réfléchir, sur la façon dont notre organe mondial peut être réformé pour faire face aux défis de l'avenir, en se basant sur l'expérience du passé. Nous devons commencer par la fondation des valeurs éthiques que nous pouvons partager. L'utilisation du terme « éthique » en tant qu'ensemble de principes moraux, présuppose que nous sommes tous liés par une compréhension commune de ce que cela signifie. Dans un sens très large, nous parlons d'un minimum absolument irréductible d'accomplissements humains culturels, moraux et spirituels sur des siècles de civilisation. Il ne s'agit pas seulement de ce qui distingue l'espèce humaine des autres êtres vivants, mais c'est aussi l'âme de l'humanité. C'est la quintessence de toutes les philosophies religieuses et le facteur commun le plus important entre toutes les cultures.

L'éthique *per se* serait une petite valeur si elle n'avait pas la tendance pratique d'être appliquée aux affaires humaines et à l'amélioration de la condition humaine. Il est souvent considéré, de manière erronée, que le domaine des valeurs éthiques et le monde des politiques pragmatiques sont largement séparés et qu'ils ne se joindront pas. Les accomplissements des Nations Unies illustrent bien qu'il peut y avoir une fusion entre l'éthique et la politique et que cette fusion contribue à l'amélioration de l'humanité et à la paix.

Nous sommes encore aux aurores du premier siècle d'un nouveau millénaire dans la saga humaine, après le siècle le plus sanglant de tous les temps. Nous avons une

opportunité unique d'utiliser l'indiscutable autorité des Nations Unies pour affiner un ordre mondial qui soit construit plus solidement sur l'éthique que sur la poursuite de bénéfices individuels ou d'intérêts nationaux. En l'an 2000, le plus vaste rassemblement de chefs d'états et de gouvernements s'est réuni au siège des Nations Unies à New York et a émis la Déclaration historique du Millénaire. D'une manière significative, avant même que la Déclaration commence à travailler sur la définition des objectifs concernant les différentes zones de paix, la sécurité et le désarmement y compris l'élimination des armes de destruction massive, en particulier les armes nucléaires ; le développement et l'éradication de la pauvreté ; les droits humains, la démocratie et la bonne gouvernance, y compris les objectifs de développement du millénaire pour protéger et répondre aux besoins spécifiques de l'Afrique vulnérable, elle a traité la question des valeurs fondamentales qui soutiennent les relations internationales au XXI siècle. Cela démontre une remarquable et une profonde appréciation des priorités. Si les leaders du monde ne peuvent pas se mettre d'accord sur des valeurs éthiques qui les lient, ils pourront difficilement se mettre d'accord sur des objectifs et des stratégies communes pour surmonter, ce que le Secrétaire général Kofi Annan a appelé, "les problèmes sans passeports".

Il est donc pertinent d'analyser cet ensemble de valeurs partagées dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, comme une base éthique commune. Il comprend six aspirations essentielles de l'humanité – la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et la responsabilité partagée. À partir de chacune de ces valeurs fondamentales, nous dessinons notre guide pour les plans d'action spécifiques, auxquels la communauté internationale s'est engagée dans la Déclaration du Millénaire. Il s'agit d'une boussole morale pour nous tous. Individuellement, ces valeurs représentent des forces puissantes qui ont inspiré et motivé l'humanité à travers les millénaires de l'histoire. Elles ont été des accélérateurs du progrès humain. Collectivement, elles représentent le point de référence contre lequel nous devons juger notre performance, en tant que nations individuelles et en tant que communauté mondiale, en menant l'humanité vers un monde meilleur et plus sûr.

La liberté -- a été l'impulsion qui a débarrassé le monde de l'esclavage, du colonialisme et de la ségrégation : c'est la valeur morale qui protège les hommes, les femmes et les enfants, de la crainte, de l'exploitation et de l'abus, de l'injustice et de la privation, du manque et de la faim.

L'égalité -- a guidé les sociétés pour supprimer la discrimination basée sur la couleur, la foi, la richesse, l'appartenance ethnique, l'origine aristocratique et le sexe : c'est la valeur morale qui consolide des individus dans la société, et les nations dans la communauté internationale, qu'ils soient grands ou petits, riches ou pauvres, puissants ou fragiles.

La solidarité -- est le sens d'une identité commune, en tant qu'une famille humaine avec des fonctions et des engagements réciproques, qui a conduit à des contrats sociaux et à la sécurité sociale dans des pays, et à l'aide et à l'assistance des pays riches et développés envers ceux qui sont frappés par la maladie, le désastre et la pauvreté endémique : elle est la valeur éthique que doit assurer la suppression des injustices, les asymétries du développement globalisé et la pauvreté absolue.

La tolérance -- est l'attache qui nous a liés en tant qu'êtres humains, avec le respect mutuel en dépit de notre diversité étonnante, tant au sein des nations comme de la communauté internationale : elle est la valeur éthique qui empêchera le conflit ethnique et religieux dans les nations, et 'l'accrochage des civilisations' sur une échelle globale, en assurant à leur place, comme une base, le 'dialogue entre les civilisations' et la célébration de la diversité humaine.

Le respect pour la nature -- a préservé les ressources disponibles et les ressources naturelles potentielles de notre planète terre et de notre système écologique, en tant qu'héritage commun, pour servir les besoins véritables et non pas les avides désirs de l'humanité : c'est la valeur éthique qui nous guidera vers le développement durable, en contrôlant notre consommation équitable des ressources, avec sagesse, afin que nous passions le monde que nous occupons aujourd'hui, comme une garantie aux générations futures, au moins dans un état aussi sain que nous l'avons reçu des générations précédentes.

Finalement,

La responsabilité partagée -- est notre réalisation commune, une confrérie et une fraternité placées ensemble, dans un monde qui est plus intégré que jamais, à travers les processus de la mondialisation. La gestion des biens publics doit être réalisée de façon optimale par des efforts de participation centrés sur la personne et sur une bonne gouvernance démocratique, au niveau national, et par le multilatéralisme et les organismes internationaux - avec les Nations Unies à leur sommet - dans la réponse collective aux défis mondiaux de la paix internationale et la sécurité humaine : c'est la valeur éthique qui protégera l'humanité de l'anarchie et de l'autodestruction par l'égoïsme et le gâchis, et la police d'assurances pour réaliser un ordre international basé sur une règle fondée sur les bases du droit international, sur les droits humains, sur l'équité et la justice.

La traduction de ces valeurs morales dans le monde quotidien de l'interaction humaine – accomplir ce qu'il faut pour la bonne raison – nous met en face d'un énorme défi. Aucun gouvernement ou groupe ne peut réclamer le monopole de la sagesse. Et ils ne peuvent pas prétendre être les seuls interprètes de l'intérêt national ou mondial. Ceux qui ont l'expérience de travailler aux Nations Unies, comme Erskine Childers et Sir Brian Urquhart, qui réunissent tellement d'attributs, peuvent contribuer au discours public sur la politique nationale et internationale, en y soulignant la dimension morale. Déjà, il y a des signes de danger qui illustrent une érosion de la base morale dans le monde. Le terrorisme, le nihilisme et l'anarchie sont des symptômes sinistres. Sont-ils le résultat des perceptions dans le sens que les politiques poursuivies dans le passé se sont divorcées de l'éthique ?

Ou bien sont-ils l'apparition d'une nouvelle menace, devant laquelle notre réponse collective ne doit pas être le militarisme, mais un retour vers la mise en oeuvre de notre base partagée de valeurs éthiques -- d'une manière honnête, transparente et systématique ?

Cela aiderait notre tâche si nous avions un baromètre pour mesurer la performance de tous nos dirigeants, dans l'accomplissement de la mise en oeuvre de l'éthique, comme une politique. Le monde a vu l'évolution de nombreux indices concernant le progrès humain. Nous avons des indicateurs économiques et sociaux qui se situent, du produit national brut en termes quantitatifs, aux indices de développement humain en termes qualitatifs. Il existe

d'autres indices plus spécifiques, comme l'indice de corruption de Transparency International, l'indice de liberté de Freedom House, et il y a même un indice du bonheur !

J'espère que les organismes de recherche, ces réservoirs de pensée, et les ONG combinent leurs efforts pour concevoir un indice de politique éthique, qui classe les pays selon leur adhésion à l'ensemble des valeurs morales admises en commun, comme à celles consacrées dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies. Cela contribuerait à exercer une certaine pression sur les gouvernements, afin qu'ils soient responsables envers leurs peuples, et afin qu'ils adoptent des politiques qui seraient de bénéfice ample et durable. Il ne s'agit que d'un outil parmi les nombreux outils, que nous pouvons proposer à la recherche, pour que l'éthique joue un plus grand rôle dans la formulation de la politique qui doit répondre aux nouvelles menaces à la sécurité et aux autres défis auxquels fait face l'humanité aujourd'hui. C'est une tâche urgente pour préserver et développer les sources principales de notre humanité commune, pour un nouveau et glorieux chapitre de l'histoire humaine.

### **Le concept de la sécurité collective**

Dans son rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies du 23 septembre 2003, le Secrétaire général Kofi Annan a décrit la situation de l'ONU, concernant la polémique sur l'invasion de l'Irak, comme une "bifurcation... non moins décisive qu'en 1945, quand les Nations Unies ont été fondées." Même si certains peuvent être en désaccord avec cette surdramatisation de la situation actuelle de l'organe mondial, le Secrétaire général a saisi cette occasion pour nommer un panel de seize membres de haut niveau, des personnalités éminentes, pour examiner les défis actuels à la paix et à la sécurité ; pour identifier la contribution de l'action collective en vue d'aborder ces défis ; et pour recommander les changements dans les principaux organes de l'ONU et ailleurs, pour assurer une action collective efficace. [ note : ce rapport a été édité comme un document de l'ONU en décembre 2004.1]

Le concept de sécurité collective est le fondement de la Charte des Nations Unies et a bien servi la communauté internationale pendant plusieurs décennies. Cependant, tous les concepts et les systèmes doivent être réévalués de temps en temps et adaptés pour servir de nouvelles réalités.

Le raisonnement principal du Secrétaire général Kofi Annan, dans la nomination du panel d'experts, est que le consensus qui soutient la sécurité collective, et qui a été récemment redéfini dans la Déclaration du Millénaire, a été rompu à la suite du désaccord aigu sur l'intervention militaire en Irak l'année dernière. Une intervention militaire unilatérale n'est pas unique dans l'histoire des événements mondiaux de l'après II Guerre mondiale. Ce qui est nouveau c'est qu'après les événements du 11 septembre 2001, et les alarmantes révélations de prolifération d'armes clandestines de destruction massive (WMD) d'états qui avaient légalement renoncé à de telles armes, aussi bien que des acteurs non-état, une action préventive unilatérale a été affirmée comme justifiable -- en apparence, dans l'exercice du droit à l'autodéfense, même dans le cas des armes de destruction massive. La légitimité conférée à l'intervention armée par le Conseil de sécurité et, par conséquent, l'appui universel dont une telle action jouit, est ainsi sacrifiée pour la liberté d'une action unilatérale, à la poursuite de l'intérêt national individuel. Avant la création des Nations Unies, les nations

suscitaient des guerres en auto-justification et réclamaient leur justesse malgré les circonstances. Aujourd'hui, une telle action sans l'autorisation du Conseil de sécurité, érode le droit international et l'unité du système de l'ONU et ouvre la voie à une société mondiale anarchique, sans normes internationalement admises.

Le problème réside peut-être dans l'évolution d'un système mondial bipolaire à un système unipolaire et au concept d'exception exigé pour certaines formes d'action unilatérale. Elle résulte également des incursions faites dans la théorie de la souveraineté d'état en tant qu'absolu. Le discours controversé 'd'intervention humanitaire' du Secrétaire général Kofi Annan en 1999, a conduit à la création d'une Commission internationale sur l'intervention et la souveraineté d'état, dont le rapport a été publié à la fin de l'année 2001. Il a affirmé que cette souveraineté d'état impliquait la responsabilité de protéger ses citoyens et que lorsque l'état n'était pas disposé ou ne pouvait pas assurer cette protection, le principe de non intervention était rapporté à la responsabilité internationale d'assurer cette protection. Cependant, des principes directeurs et des critères ont été soigneusement décrits en termes de droit international et des circonstances justifiant l'action et la procédure pour obtenir l'établissement de l'autorisation.

La limitation évidente de cette approche est que dans l'application sélective de nouveaux principes, les états puissants assureront que leur souveraineté d'état ne sera pas compromise, provoquant ainsi la charge de doubles normes.

Tout changement que nous proposons doit décourager l'action unilatérale et rechercher à faciliter le consensus multilatéral au sein de l'ONU, par des mécanismes qui soient manifestement efficaces. Personne ne remet sérieusement en cause la vertu de l'action coopérative dans la défense de la sécurité collective. Donner mandat à un état ou un groupe d'états d'être le gendarme mondial sans l'autorité du Conseil de sécurité affaiblirait celui-ci. Comment pouvons-nous renforcer les établissements de l'ONU pour servir la sécurité collective dans le contexte actuel ?

Je crois qu'il est essentiel que nous mettions d'accord sur trois principes de base, avant que nous procédions à considérer des réformes institutionnelles spécifiques.

Premièrement, je suis profondément convaincu que l'intention des fondateurs de l'ONU était de mettre en œuvre un équilibre entre les principaux organes de l'ONU pour les buts et les principes de l'organe mondial.

Il est généralement admis que le Conseil de sécurité soit investi de la responsabilité majeure de maintenir la paix et la sécurité internationales ; mais c'est une tâche qui doit être accomplie au nom de tous les membres de l'ONU, de tous ceux dont les citoyens jouissent des mêmes droits humains, même si le principe de l'égalité souveraine de tous ses États membres (posé à l'article 2:1 de la Charte de l'ONU) est devenu aujourd'hui l'un des mythes les plus célèbres de l'ONU. Aujourd'hui, le système est déséquilibré, non seulement en raison du fait que le Conseil de sécurité est l'organe incroyablement dominant, mais également en raison du déséquilibre au sein du Conseil.

Comment restaurer l'équilibre au sein du système tout en acceptant les réalités d'asymétrie de puissance dans le monde ?

Deuxièmement, dans le fonctionnement du système des Nations Unies, pendant plus de six décennies, il y a eu un cloisonnement malsain des programmes et un manque de coordination, même après deux vagues de réformes bien intentionnées lancées par le Secrétaire général actuel. Ceci résulte en partie des principales puissances et des principaux contributeurs au budget de l'ONU, exigeant que leurs ressortissants soient placés dans des positions d'autorité et que leurs ordres du jour soient mis en œuvre, soit par le budget régulier, ou à travers des ressources extrabudgétaires attachées (qui sont en fait des ressources plus nombreuses que celles régulières du budget et financent le plus gros pourcentage des postes du secrétariat de l'ONU). Il résulte également de la corrosion bureaucratique qui s'accumule dans n'importe quelle grande organisation. Ainsi, les principaux organes de l'ONU ne sont pas liés d'une manière adéquate et privent l'organisation d'une importante fertilisation croisée des idées et du partage d'information qui pourrait conduire à une action collective. Des problèmes croisés semblent être traités sur une large base du système par des apports des divers départements, des agences et des programmes qui se concentrent à démontrer ce qui a été réalisé individuellement et non sur une action synergétique.

Pour conclure, nous sommes tous conscients que le concept de sécurité s'est énormément développé. Il n'est plus possible de considérer la sécurité nationale ou internationale en termes purement militaires. Nous avons une vue plus large qui englobe des éléments politiques, des facteurs économiques et environnementaux et des aspects sociaux et culturels. Le Conseil de sécurité l'a reconnu en considérant les droits des femmes, le SIDA et d'autres thèmes non conventionnels comme les thèmes de sécurité. Il est clair que davantage doit être fait pour lier, plus étroitement, le Conseil de sécurité, au Conseil économique et social et autres principaux organes, au travail des agences spécialisées et des commissions économiques régionales. Ceci, afin que des rapports soient établis sur une action orientée sur des aspects particuliers des questions liées à la sécurité où l'autorité du Conseil de sécurité puisse assurer l'accomplissement des objectifs, tels que les Objectifs de Développement de Millénaire (ODD). [... ]