

# 13 pensée

287

Mai-juin 1992

M. VERLET  
Annexe 5  
CS 16.1

FRANCE

---

EUROPE, NATIONS

*Antoine Casanova  
Daniel Cirera  
Martin Verlet  
Jean Suret-Canale  
Frédéric Robert*

---

Made in America  
Rapport du MIT

*Henri Claude*

---

L'ordre d'un monde américain  
Extraits du projet du Pentagone

*Jean George*

---

La culture des masses  
ou le titre refusé

*Louis Aragon*

---

Fonds Documentaire ORSTOM



010005834

le concours du Centre national des lettres

---

# L'ONU ET

---

# LES MÉTAMORPHOSES

---

# DE L'ORDRE

---

# INTERNATIONAL

---

*Martin  
Verlet*

**S**ous nos yeux, à un rythme stupéfiant, le paysage international s'altère, se renouvelle. Des déséquilibres de puissance installés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale chancellent. Les contours entre systèmes se brouillent. Des dispositifs d'alliance s'effritent, se disloquent. Des processus, contrastés, syncopés, d'intégration, de marginalisation, de déclassement, d'apaisement, de violence s'opèrent. La caractéristique précipité, inattendu, déroutant, aléatoire de ces bouleversements ne manque pas de susciter une impression d'incertitude, de flottement, de désordre. Mais prévaut l'idée qu'une page est tournée, qu'une autre s'ouvre. Une ère inédite des relations internationales s'annoncerait<sup>1</sup>.

La crise du Golfe, survenue durant l'été 1990, et qui devait rapidement passer du statut de conflit régional à celui de confrontation à retentissement global, contribua fortement au renouvellement des perceptions et des approches de la réalité internationale. Présentée par nombre d'observateurs comme le premier moment critique, l'épreuve de vérité de « l'ère post-guerre froide », elle a propulsé sur le devant de la scène une double exigence : celle de l'instauration d'un nouvel ordre mondial, celle de la nécessaire revalorisation du rôle de l'ONU. Fait nouveau, ces deux impératifs étroitement imbriqués — les Nations-Unies étant appelées à donner une forme institutionnelle, juridique, normative à la remise en ordre et à la restructuration des rapports inter-étatiques — ne sont plus considérés comme ressortissant à une quelconque vision téléologique, ni à une visée programmatique à l'horizon incertain. Ils sont aujourd'hui posés en termes de nécessité historique immédiate, de politique pratique.

Tranchant, par le fer et par le feu, dans un débat à peine ouvert — sur le nouvel ordre, sur le devenir de l'ONU — l'administration américaine, à la faveur de cette crise, choisit d'imposer sa propre vision, sa réponse : un ordre mondial ordonné par/autour de la puissance géostratégique, militaire, technologique, idéologique des Etats-Unis, une organisation internationale — l'ONU — instrumentale des rapports de force, de puissance. Cette imposition d'une hégémonie ne signifie nullement que ces deux dossiers — ONU, nouvel ordre — puissent être classés aussi péremptoirement. Ils restent à instruire, à réfléchir, à discuter contradictoirement, publiquement.

La débâcle des systèmes du socialisme étatique qui se précipita durant l'hiver 1989, puis au cours des deux années suivantes, conféra une acuité redoublée à la question de la restructuration des relations internationales. Avec l'implosion de l'Union soviétique en tant qu'entité et que facteur actif dans les affaires mondiales, un système inter-étatique s'évanouissait. Avec lui, disparaissait l'équilibre inter-systémique, bipolaire et antagonique entre les grandes puissances qui avaient ordonné la vie internationale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La dislocation brutale d'édifices politiques qui apparaissaient stabilisés entraîna l'avivement des identités et affiliations nationales, régionales, culturelles, religieuses. Les tensions se convertirent fréquemment en violence et en guerre. L'irruption de processus imprévisibles et incontrôlés sembla confirmer l'idée que le monde entrait dans une période dangereuse et s'installait dans le désordre, le chaos, l'insécurité. D'autant plus que les éléments de la crise n'affectent pas seulement les pays qui se réclamaient hier du socialisme et s'engagent aujourd'hui à marche forcée dans la libéralisation et la soumission à l'Occident. Les pays du Tiers-Monde, lorsqu'ils ne sont pas directement intégrés au système de domination du capital, sont voués à la marginalisation en même temps qu'à la perte de souveraineté. En Afrique, en Amérique latine, des fragments entiers de la population sont relégués dans une condition d'appauvrissement et de détresse inacceptables, le seul horizon pour beaucoup étant la survie au quotidien.

Les Etats-Unis, qui se présentent comme l'unique puissance globale appelée à ordonner, à régenter les désordres et les tumultes du monde, se trouvent pris dans une crise économique et sociale sans issue visible. Face à eux, le Japon et l'Allemagne affirment leur autonomie et leur volonté de partager, dans les affaires du monde, l'exercice de l'hégémonie. Au sein même des pays capitalistes les plus développés, le modèle néolibéral est un facteur d'approfondissement des crises économiques, sociales, politiques ; les déséquilibres, les inégalités, les exclusions s'amplifient.

En profondeur, d'autres éléments influencent les évolutions internationales. Les conditions de la guerre froide se sont dissipées. Les perspectives d'un affrontement global, armé, entre systèmes s'amenuisent. L'idée que la guerre planétaire n'est plus à l'ordre du jour incite à aller plus résolument dans la voie du désarmement et de l'élimination des armes de destruction massive, nucléaires notamment. Des conflits locaux s'achèment, de façon souvent malaisée, vers des solutions politiques. Alors que continuent de prévaloir, et parfois se renforcent les

rapports de puissance entre les Etats, des perceptions nouvelles de la vie internationale apparaissent, qui incitent à substituer la paix, la coopération, l'éthique, le politique à la violence dans les rapports inter-étatiques. Les défis qui se posent à l'humanité tout entière — ceux résultant du dilemme de l'essor des sciences et des techniques, ceux créés par le sous-développement, ceux liés à la gestion de l'environnement — dessinent de nouvelles priorités et de nouveaux horizons.

A d'autres périodes de l'Histoire, l'humanité s'est trouvée confrontée à la nécessité de socialiser, de civiliser les relations entre les Etats, de les ordonner par des institutions, par la référence à des normes et des valeurs universelles. L'exigence d'une mise en ordre pacifique du monde s'est manifestée dans le passé à trois époques charnières : au lendemain de la Première Guerre mondiale ; durant la Seconde Guerre mondiale ; dans le moment de dislocation des empires coloniaux.

Nous vivons aujourd'hui un autre de ces moments charnières des rapports entre les Etats, entre les nations, entre les sociétés, entre les cultures. Plusieurs futurs sont possibles.

S'interrogeant sur l'ordre qui sortira de la présente phase de mutation, le dernier rapport de l'Institut français des relations internationales, le RAMSES 92, voit se dégager une réalité, et se profiler une possibilité<sup>2</sup>. La réalité ? L'affirmation, à l'échelle mondiale, du leadership des Etats-Unis qui constituent désormais l'unique superpuissance. La possibilité ? L'émergence de l'ONU comme instance de régulation et de réduction des tensions. Ajoutons qu'il existe une troisième perspective, laquelle va d'ailleurs de pair avec une véritable revalorisation et une démocratisation de l'ONU : la construction d'un ordre international à travers des cultures singulières, à partir de l'intervention active du sujet politique dans la sphère de l'international, sur la base d'un débat démocratique impliquant tous les Etats.

L'enjeu est l'apparition d'une véritable civilisation de l'international. Ce qui conduit naturellement à s'interroger plus avant sur les destinées de l'ONU — révélateur et enjeu des rapports internationaux —, sur le devenir de l'institution, sur ses finalités, sur les fondements et les moyens de son action. Dans un moment critique, traversé par d'intenses mutations et porteur de futurs multiples, une double question reste posée : quelle ONU ? Pour quel nouvel ordre ?

## LES DILEMMES D'UNE SOCIÉTÉ INTERNATIONALE

Le caractère tardif des tentatives d'institutionnalisation, de civilisation de l'ordre mondial ont de quoi surprendre<sup>3</sup>. Alors que « le temps du monde », pour reprendre l'expression de F. Braudel, s'était ouvert, dès le xve siècle, avec l'essor du capitalisme mercantile, il fallut attendre les lendemains de la Première Guerre mondiale, et l'apparition de la conscience de ce que Paul Valéry appela « le monde fini », pour qu'un dessein de civilisation de la société internationale prît forme<sup>4</sup>.

Précédemment, les tentatives de structuration de l'international s'étaient traduites par l'architecture d'ordres régionaux. Ce fut le cas en particulier en Europe avec le système échafaudé par Metternich (1815-1848), puis celui mis en œuvre par Bismarck à partir de 1871. Il en fut de même, en ce qui concerne les Amériques, avec la doctrine de Monroe, ou l'Afrique, avec le Traité de Berlin (1885).

L'explication de ce singulier décalage est à rechercher dans les dilemmes majeurs qui semblent peser sur toute réflexion ayant l'international pour objet. Nous nous contenterons d'en évoquer quelques-uns, parmi les plus tenaces.

### **Utopie ou Realpolitik ?**

Ce dilemme est illustré par les avatars de la Société des Nations (SDN). Etablissant un bilan critique de l'action ou de l'impuissance de la SDN, un spécialiste britannique des relations internationales, E. Carr, remarquait : « Durant ce stade initial, les souhaits prévalurent sur la pensée, la généralisation sur l'observation. L'attention se concentra presque exclusivement sur la fin à atteindre. La fin parut prendre une importance telle que tout examen critique des moyens passa le plus souvent pour une attitude négative et nocive »<sup>5</sup>. Il en tira la conclusion que la démarche inspirée par Wilson était fortement teintée d'idéalisme, de volontarisme. Il est vrai que le projet souffrait de quelques tares majeures. Ordre des vainqueurs, le système fut construit autour des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, ces deux puissances entendant garantir un *statu quo* mondial sans intervenir directement dans ses fluctuations. Ordre des puissants, l'organisation exclut les Etats considérés comme trop petits, comme trop faibles. Lorsque l'Italie envahira l'Ethiopie, lorsque le Japon se lancera à la conquête de l'Asie, que l'Allemagne imposera son hégémonie sur l'Europe centrale, la SDN sera incapable de réaction. La Realpolitik chassa l'utopie.

### **Idéalisme ou réalisme ?**

Prolongeant le précédent, ce second dilemme est contemporain de l'émergence de l'ONU. Il aboutit paradoxalement à en contester les principes, à fournir une rationalisation théorique aux stratégies de guerre froide. Les thèses « réalistes », mises en avant par les théoriciens nord-américains des relations internationales, domineront par la suite la conception et la pratique des rapports inter-étatiques, même si, momentanément, elles parurent contestées, obscurcies par d'autres courants de pensée (structuralisme, fonctionnalisme, systémisme, globalisme)<sup>6</sup>. Un ouvrage de Hans Morgenthau fit bientôt office de vulgate<sup>7</sup>. En France, Raymond Aron devint l'interprète le plus éminent de cette vision réaliste<sup>8</sup>. Il existerait, dans l'optique du réalisme, une coupure radicale, absolue entre, d'une part, la sphère de la politique domestique, intérieure, nationale, où se déploierait le droit, et, d'autre part, la sphère de la politique internationale, où seule la force ferait la loi. L'international serait le champ clos où s'exprimeraient en permanence l'antagonisme, les conflits opposant les uns aux autres les Etats.

Il serait le lieu d'exercice de rapports de force confirmant ou invalidant les hiérarchies de puissance. En faisant des Etats, sous la forme historique particulière de l'Etat-nation, les intervenants uniques sur la scène internationale, les théories réalistes en arrivent à occulter l'existence d'autres acteurs sociaux, d'autres forces — économiques, idéelles, culturelles — à l'œuvre. Elles escamotent les phénomènes d'internationalisation, d'interdépendance. En faisant de l'hostilité, de la guerre le seul principe des rapports inter-étatiques, elles oblitèrent tout autre type de rapports — de coopération, d'alliance, de non-alignement, de solidarité.

La faiblesse primordiale de l'argumentation réaliste est cependant d'ordre explicatif. Elle réside dans un embarras évident dès lors qu'il s'agirait de désigner le moteur des dynamiques guerrières. Pour Morgenthau, le mécanisme serait mû par les propensions naturelles qu'ont les Etats à aspirer au renforcement de leur pouvoir. Mais l'on est en mal, dans ses écrits, de découvrir ce qu'il entend précisément par pouvoir — *power* —, singulièrement dans l'international. Selon Raymond Aron, le moteur serait à rechercher dans la « belliquosité », laquelle plongerait ses racines dans la nature humaine.

### Guerre ou paix ?

Les constructions — imaginaires ou instituées — d'un ordre international stabilisé, rééquilibré se sont opérées et s'opèrent encore aujourd'hui, sous la hantise dominante d'une apocalypse armée<sup>9</sup>. Les questions de la guerre, de sa conduite, de sa prévention, de ses moyens, de leur contrôle, de l'imposition de dispositifs de sécurité sont constamment présentes. Il n'est pas sans signification que le langage rendant compte de l'international soit essentiellement un langage militaire : « rapport de forces », « potentiel économique, démographique », « capacités d'initiative », « marges de manœuvre », « visée stratégique », « équilibre ou déséquilibre de puissance ». Un autre langage de l'international se profile ; d'autres perceptions, d'autres visions se dégagent<sup>10</sup>. La coopération, le débat, le dialogue entre les croyances et les cultures, la rencontre des idées, la prise en compte des déséquilibres globaux, des inégalités sont les termes du dépassement d'un dilemme qui faisait jusqu'à récemment de la guerre le fondement de la paix.

Mis en question, contesté, le paradigme classique a cependant connu une nouvelle jeunesse avec la crise du Golfe. La gestion internationale du conflit telle qu'elle fut imprimée par les Etats-Unis y a puissamment contribué. La guerre fut érigée en finalité, aussi bien qu'en moyen. La structuration de l'ordre mondial fut posée dans les termes d'un reclassement hiérarchique des capacités géostratégiques, militaires, technologiques des principales puissances. D'instance de paix et de coopération inter-étatique, l'ONU fut ravalée au statut d'instrument de maintien de l'ordre — les fonctions de réglementation, de police, de sanction prenant le pas sur celles d'exploration, de discussion d'issues politiques. Une équation fut établie entre la force brute d'une part, les valeurs, le droit international, les droits de l'Homme de l'autre.

### **Anarchie ou hiérarchie ?**

Selon la pensée politique classique, la sphère internationale serait — par opposition à la sphère domestique, intérieure des Etats, laquelle serait ordonnée, civilisée —, le domaine de l'absence de normes, celui de l'anarchie. L'idée d'une « société des nations » s'inscrit à l'encontre d'une telle vision, puisqu'elle pose comme souhaitable, possible, une mise en ordre, une institutionnalisation de l'international.

Mais, dans sa mise en œuvre, cet ordre institutionnel soulève un autre dilemme. Le principe d'égalité de droit appliqué à des Etats nombreux — plus de cent soixante-dix aujourd'hui — de poids, de dimensions inégaux, d'orientations politiques et idéologiques variées ne risque-t-il pas d'engendrer un état d'anomie chronique, un émiettement de l'autorité, une ingouvernabilité de l'institution internationale ? Dans ces conditions, la meilleure solution ne serait-elle pas d'installer, au cœur du dispositif, un centre de pouvoir ? Celui-ci, ressuscitant une structuration par équilibre des puissances, ou consacrant une suprématie, garantirait le fonctionnement, l'efficacité de l'institution. L'imposition d'un ordre hiérarchique ou d'un pôle unique conjurerait les risques d'anarchie ou d'irrésolution. Rappelons toutefois que ce choix, qui laisse supposer qu'il serait illusoire ou pernicieux de vouloir raisonnablement conférer une assise démocratique, égalitaire aux rapports inter-étatiques, fut l'un des facteurs de la faillite de la SDN.

### **Ordre international ou ordre mondial ?**

Le qualificatif « international » soulignerait qu'est en jeu l'instauration d'un débat ouvert, d'une concertation démocratique, d'une coopération réfléchie, négociée entre acteurs multiples, entre Etats souverains. Il laisserait percer, sous la trame étatique, laquelle représente la dimension prédominante, mais non exclusive, de la structuration internationale, la présence d'autres intervenants, d'autres influences.

A l'opposé, le qualificatif « mondial » suggérerait une dilution de l'Etat-territoire ou de l'Etat-nation, un affaiblissement du principe de souveraineté, une obsolescence du fait national<sup>11</sup>. Il mettrait l'accent sur les phénomènes de transnationalisation, d'interdépendance, d'intégration, de globalisation<sup>12</sup>. Il renverrait à une gestion mondialiste des différences, des tensions, à l'idée d'une autorité centrale, d'un pouvoir global, d'un ordre mondial, transcendant les Etats, annulant les particularités nationales.

Certes, les phénomènes d'internationalisation revêtent une ampleur, une prégnance croissantes. Les enjeux planétaires deviennent plus urgents, plus visibles. Mais leur prise en compte ne passe-t-elle pas d'abord par la concertation, la coopération entre les Etats ? Peut-elle se fonder sur la négation des réalités d'un monde divers, pluraliste, partagé entre des projets, des visions distincts ? N'existe-

t-il pas, en outre, un paradoxe de la transnationalisation, celle-ci pouvant exacerber les nationalismes étatiques<sup>13</sup>, stimuler le refus des dominations externes ? Enfin, le mot d'ordre de « gouvernement mondial » ne recouvre-t-il pas, avant tout, un dessein d'imposition, par quelques Etats, d'un monopole de la puissance ?

#### **Autonomie ou dépendance ?**

Sa légitimité, son autorité, l'ONU les tient des Etats. Elle dépend d'eux pour chacune de ses actions. Le mandat que ceux-ci lui délègue est précaire, fluctuant, révisable. Ceux-ci, du moins les plus puissants d'entre eux, ont la capacité de restreindre le champ de compétence de l'institution, de limiter ses capacités de fonctionnement, de rendre sans effet ses décisions. L'institution ne dispose d'aucun moyen de coercition indépendant de ceux que possèdent les Etats. Certes l'organisation peut invoquer une source supérieure de légitimité : la conformité de ses finalités avec des aspirations universelles, avec des valeurs reconnues. Mais l'ONU n'est pas un champ d'intervention aisément accessible aux acteurs non étatiques. De plus, elle représente pour les opinions publiques une entité lointaine, abstraite, difficilement saisissable. Cette distance a pour conséquence de laisser les Nations-Unies isolées, démunies, vulnérables dans leur vis-à-vis avec les Etats, en particulier les plus puissants.

#### **Valeurs universelles ou raison d'Etat ?**

La prescription de normes, l'invocation du droit, la référence à l'éthique, au politique pour effacer la violence et la guerre n'ont de sens qu'en tant qu'expressions, que traductions du mouvement des sociétés, de l'invention et de la diffusion de représentations, de valeurs.

Le processus d'universalisation de valeurs partagées par les sociétés et les individus s'accélère. Il gagne en profondeur, en extension. Il convient néanmoins d'observer que cette tendance majeure se différencie en phénomènes distincts. Elle correspond, pour partie, à la prescription, par les instances internationales ou étatiques, de normes auxquelles la réalité serait censée se conformer. Elle se manifeste par l'universalisation, sous l'impulsion des Etats dominants, de règles, de principes, de visions particulières. Elle peut se traduire — dans la confrontation entre projets sociaux, entre systèmes différents — par l'imprégnation réciproque de références, de normes au demeurant disputées. De façon plus novatrice, les valeurs à vocation universelle se construisent, s'intériorisent, se nourrissent de la convergence d'expériences historiques et de destins singuliers.

L'ascension de valeurs universellement reconnues n'est pas un donné, mais une dynamique sociale, culturelle, à l'œuvre. Elle appelle certes un profond renouvellement des rapports internationaux. Des perspectives sont ouvertes. Mais il serait illusoire de penser que puisse être éteinte instantanément, magiquement, la tension qui traditionnellement opposa la puissance et la morale.

### Universalité ou régionalisme ?

La vocation de l'ONU à l'universalité semble désormais reconnue, assurée. L'admission, tardive, de la Chine populaire n'a toutefois pas clos le débat sur les critères et conditions d'appartenance. Les discussions portant sur la participation de l'OLP, d'Israël, de l'Afrique du Sud en témoignent. Mais un défi plus fondamental se pose aujourd'hui au principe d'universalité : celui soulevé par la régionalisation des systèmes d'alliance ou des groupes de pression qui opèrent au sein des Nations-Unies. Le groupe des non-alignés, celui des 77 est partagé en pôles de pression, en coalitions correspondant à des structures partielles, localisées (ASEAN, Pacte andin, Ligue arabe, OUA) <sup>14</sup>. Des instances, telle la CEE ou l'OCDE, pèsent sur les orientations, les prises de décision. Avec l'apparition du « groupe des 7 », n'est-ce pas la mission universelle de l'ONU qui se trouve aujourd'hui concurrencée, contestée, celui-ci se donnant pour objectif d'agir collectivement sur les évolutions, les équilibres, les agencements globaux ?

Cette tendance à la régionalisation a des effets ambivalents. Elle contribue à l'enracinement local des institutions internationales. Elle conduit aussi à leur fragmentation, à l'apparition de nouvelles dominations, à des phénomènes d'exclusion ou de marginalisation.

Les tentatives de dépassement des termes contradictoires de ces dilemmes coïncident avec des moments critiques, des conjonctures exceptionnelles, des instants charnières de mutation structurelle. Ce fut le cas au lendemain des deux guerres mondiales. Trois éléments parurent alors se conjuguer : la hantise de la reproduction, à une échelle plus vaste, d'une nouvelle confrontation planétaire aux conséquences imprévisibles en termes de destruction, de morts ; l'acceptation par les Etats de l'idée de voir tempérer, normaliser leur comportement international ; l'irruption inopinée de peuples, d'individus, happés par les conflits mondiaux, sur la scène internationale. Qu'en est-il aujourd'hui dans une conjoncture historique où se combinent tous les signes d'un bouleversement des structures établies à l'échelle internationale ?

### L'ONU À L'ÉPREUVE DES MUTATIONS DU MONDE

La séquence critique qui, à partir de l'été 1990, précipita le bouleversement des équilibres internationaux et des rapports inter-étatiques mit à l'épreuve l'ONU et ses capacités à faire face à une situation mondiale en rapide mutation. Dans ce contexte, la crise du Golfe servit dramatiquement de révélateur de l'apparition de nouveaux rapports de force, de l'affirmation d'ambitions globales, de la marginalisation de régions entières de la planète, en même temps que de la montée de l'exigence et de la nécessité d'une civilisation et d'une moralisation des relations internationales. Deux observations s'imposent cependant à ce stade.

Tout d'abord, ce n'est pas la première fois que l'ONU, en tant qu'institution, se trouve confrontée aux aléas de l'Histoire. Au fil des décennies, elle a connu une existence mouvementée <sup>15</sup>. Elle est souvent apparue plus apte à refléter les évolutions, les tendances dans le monde qu'à les ordonner ou les apaiser. Après

l'élan fondateur qui, entre 1942 et 1945, donna naissance à l'organisation, elle vit bientôt son avenir assombri et ses perspectives limitées par la montée de la guerre froide. Elle devint le théâtre de l'antagonisme entre les blocs. L'institution fut bloquée dans sa croissance. Ce fut une phase d'occidentalisation, l'ONU se trouvant, durant la guerre de Corée, ravalée au rang d'instrument de la stratégie américaine de refoulement du communisme. A partir de 1955, un dégel, un déblocage s'amorça. Plus nombreux furent les pays d'Asie, du Moyen-Orient, d'Afrique qui eurent la possibilité de faire entendre leur voix. Leur présence sur la scène internationale s'affirma. L'ONU commença à devenir, non plus le lieu d'un duel, mais de la confrontation de points de vue multiples. Une dimension inédite de la présence du Tiers-Monde au sein de l'organisation internationale se dessina avec l'apparition du mouvement des non-alignés. Celui-ci proposa, dans le contexte de l'époque, une conception novatrice de la vie internationale. Les non alignés incitèrent à la prise en compte des problèmes de la décolonisation et du développement. Leur action contribua à redonner une impulsion au système des Nations-Unies au début des années soixante. Au cours de la décennie suivante, ils y projetèrent l'exigence d'un nouvel ordre économique international. Une double polarisation perdura au sein de l'institution. Celle-ci s'exprima à travers la constellation des votes à l'Assemblée générale, profilant des configurations d'alliance <sup>16</sup>. La bipolarité systématique qui s'exprimait aux origines de l'institution, avec pour expression la plus accusée l'antagonisme opposant les Etats-Unis et l'Union soviétique, se perpétua. Avec l'irruption du Tiers-Monde sur la scène internationale, un second type de polarisation se dessina qui opposait principalement les non-alignés à l'Occident. La jonction qui s'opéra entre les positions des non-alignés et celles des pays socialistes sur de nombreuses questions se traduisit par un rassemblement autour de l'un des pôles, alors que les pays de l'OCDE, avec pour fer de lance les Etats-Unis, se regroupaient autour d'un pôle opposé.

Seconde observation : le regain d'attention pour le système des Nations-Unies précéda largement le déclenchement de la crise du Golfe. Il se manifesta au milieu des années quatre-vingts, ce qui peut surprendre compte tenu du marasme et de la paralysie qui frappaient alors l'organisation. Avec la montée de la « seconde guerre froide », les Nations-Unies s'étaient retrouvées sous tension et sous pression <sup>17</sup>. Le système de gestion bipolaire des antagonismes, des différends, des équilibres et des déséquilibres de puissance se répercuta au sein de l'organisation <sup>18</sup>. Une série de blocages, de verrouillages lui furent imposés. Les Etats-Unis dirigèrent sur elle un véritable tir de barrage. Leur hostilité se systématisa, se transforma en ligne d'action <sup>19</sup>. Dans la période qui court de 1985 à 1989, l'Union soviétique, sous l'impulsion de Gorbatchev, tenta d'insuffler une « nouvelle mentalité » internationale <sup>20</sup>. Un accent nouveau fut mis sur le « rôle pacificateur » de l'ONU <sup>21</sup>. Les Soviétiques appellèrent au perfectionnement de ses institutions et de ses mécanismes. Ils se montrèrent favorables à l'exercice d'une responsabilité particulière des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Le projet d'ensemble vise à une décrispation et une désidéologisation des relations internationales, à la recherche de zones d'entente et de coopération. Il tend à assurer la

paix et le primat du droit. Ces propositions s'accompagnèrent d'actions concrètes, d'initiatives pratiques<sup>22</sup>. Au-delà de l'ONU, les conceptions et les pratiques soviétiques dans la sphère internationale eurent un retentissement considérable à l'échelle mondiale. Elles ouvrirent des perspectives concrètes en matière de désarmement ou de règlement des conflits régionaux. La conviction grandit, dans l'opinion publique de nombreux pays, que la guerre n'était pas fatale, que l'hostilité n'était pas le seul mode de rapport entre les Etats. L'idée qu'il était possible de sortir de la guerre froide et de concevoir autrement les relations entre les Etats progressa. Avec un certain retard, les Etats-Unis furent conduits à reconsidérer leurs propres réticences vis-à-vis de l'ONU. Dans certaines situations (guerre Iran-Irak, Namibie, Sahara occidental), ils lui consentirent un rôle d'accompagnement dans la solution de conflits régionaux<sup>23</sup>.

La crise du Golfe vint toutefois bouleverser la problématique de l'organisation internationale. La diligence inhabituelle de l'ONU, son degré de mobilisation face à l'Irak, l'action en corps des cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont accrédité l'idée que l'on assisterait à une « seconde naissance » de l'institution. Les thèmes jusqu'alors familiers de la crise, de l'impuissance, de la nécessaire réforme de l'ONU furent brusquement précipités dans l'oubli<sup>24</sup>. Les réflexions et les débats se cristallisèrent désormais autour de deux notions : la centralité, l'institutionnalisation. Simultanément, la problématique du nouveau ordre se déplaça ; elle fut réaxée. Alors que l'exigence de restructuration de l'ordre international qu'exprimaient en particulier les pays non-alignés semblait avoir été refoulée à la périphérie, elle se retrouva subitement propulsée sur le devant de la scène. Le glissement insidieux de la notion de « nouvel ordre international » à celle d'« ordre mondial » signala ces modifications, ces reclassements.

Al'occasion de la crise du Golfe, l'impératif d'un ordre mondial prit une autre direction<sup>25</sup>. Il cessa de correspondre à l'exigence de reconnaissance des souverainetés, de rééquilibrage des rapports entre les Etats, de démocratisation des relations internationales, d'instauration d'un authentique « dialogue entre les nations », pour s'identifier à une redistribution des équilibres de puissance. Les Nations-Unies furent appelées à jouer un rôle dans cette restructuration. Dirigeants américains et soviétiques se montrèrent d'accord pour faire de la crise le moment d'accouchement au forceps d'un nouvel ordonnancement du monde. Selon Bush, ce premier conflit survenu dans le monde d'après la guerre froide ouvrait « une nouvelle ère de paix, de coopération, de stabilité et d'harmonie » dans les rapports inter-étatiques et inscrivait à l'ordre du jour « une civilisation nouvelle » dans l'international. De son côté, le ministre soviétique des Affaires étrangères, E. Chevarnadzé, mettait l'accent sur le « nouvel ordre mondial en gestation » tout en insistant sur le rôle crucial que l'ONU devrait jouer dans son agencement et son fonctionnement. Conseiller à l'époque de Gorbatchev pour les affaires du Moyen-Orient, Y. Primakov va dans le même sens : « la crise du Golfe est certes lourde de périls. Il importe de lui trouver une issue. Mais je pense qu'elle offre une sorte de laboratoire nous permettant d'expérimenter la possibilité de créer un nouvel ordre mondial post-guerre froide ».

L'ordre de bataille que mettent en place les Etats-Unis laisse bientôt apparaître qu'à leurs yeux l'enjeu n'est pas seulement local, mais global. Il s'agit de bousculer les alliances établies, de se placer au centre des reconfigurations de puissance, de faire la preuve d'une supériorité technologique et militaire incontestable. Toute perspective de négociation, d'accord politique entre les pays arabes concernés est obstruée. L'option guerrière est imposée. Sa réalisation s'opère sous la pression et sous le commandement des Etats-Unis. L'ONU est appelée à légitimer, à cautionner une opération dont les mécanismes et l'exécution échappent largement à son contrôle. L'action du Secrétaire général est annihilée, celui-ci se voyant contester toute fonction de négociation et d'exploration de solutions politiques. L'Assemblée générale est tenue à l'écart. Le Conseil de sécurité est transformé en poste de commandement, Washington pressant les membres permanents d'agir en corps. Les opinions publiques sont mobilisées autour de la cause de la guerre, identifiée à la défense du droit international et à l'application des résolutions de l'ONU. Ainsi devait se profiler l'image de la présence de l'ONU aux avant-postes, de sa centralité dans la résolution des conflits, de sa capacité à réguler par la norme, par le droit international les mouvements du monde.

Le bilan effectif du rôle de l'ONU dans la crise déplaça largement les interrogations. L'acteur central n'avait-il pas été les Etats-Unis au détriment de la vocation, des principes, des règles de fonctionnement de l'organisation internationale ? Celle-ci n'était-elle pas devenue l'instrument de politiques de puissances, voire de la première d'entre elles ? Le droit international n'était-il pas aussi l'expression de rapports de force ? L'invocation du droit international, loin d'aller dans le sens d'un ordre international plus démocratique, plus égalitaire ne déboucherait-elle pas sur une vision rénovée de la Realpolitik<sup>26</sup> ? Cette phase de tension internationale représenta un moment ambigu, ambivalent dans l'existence de l'ONU<sup>27</sup>. En projetant à l'avant-scène l'organisation internationale, elle relégua à l'arrière plan les questions de sa rénovation, de sa démocratisation. Elle imposa la vision d'un ordre mondial qui serait essentiellement un maintien de l'ordre, une menace de guerre<sup>28</sup>.

Les dérives du droit, les détournements de l'ONU de ses finalités, qui s'étaient manifestés au cours de la crise du Golfe, furent confirmés par la suite. En même temps que l'exigence d'une moralisation, d'un apaisement des relations internationales se révélait plus nécessaire pour résorber des conflits anciens, pour faire face à de nouvelles tensions. La centralité de l'ONU parut confirmée dans le rôle grandissant qu'elle assumait dans la recherche de solutions dans des crises locales ou régionales. Destinée, selon la vision projetée par les Etats-Unis, et en bonne partie partagée par l'Union soviétique, à profiler un nouvel ordre mondial, la crise se traduisit avant tout par un réaménagement précipité des rapports de puissance dans le monde<sup>29</sup>. Ce remaniement se répercuta très directement sur le fonctionnement de l'ONU, sur ses modalités d'action, sur ses finalités. La réalité d'un monde bipolaire, structuré par l'équilibre des forces militaires et par les antagonismes entre systèmes, fut effacée. L'Union soviétique, loin de continuer d'agir dans le sens de la paix et de la coopération internationale, apporta son aval

aux visées américaines. Elle rompit l'alliance de fait qui, au cours des deux décennies précédentes, s'était dessinée entre elle et les pays du Tiers-Monde dans les votes de l'Assemblée générale. Sa dislocation, son affaiblissement économique et politique devaient bientôt la priver de tout rôle influent sur la scène internationale. Les Etats-Unis émergèrent comme l'unique puissance capable d'exercer un leadership planétaire et résolu à le faire <sup>30</sup>. En faisant de l'option militaire l'unique issue possible à la crise du Golfe, Washington entreprit de rebanaliser le facteur guerre comme mode principal de gestion des rapports et des différends entre les Etats <sup>31</sup>. En s'identifiant au droit international et aux valeurs universelles, ils imposèrent une équation où les intérêts de l'Amérique se confondaient avec ceux de l'humanité. En décrétant qu'ils avaient forgé dans l'épreuve et par la guerre un nouvel ordre mondial, ils tentaient de clore tout débat démocratique, tout renouvellement des relations entre les Etats, entre les nations. En se plaçant aux commandes du Conseil de sécurité, en se satisfaisant du rôle d'accompagnement et de légitimation de la politique américaine dévolu aux Nations-Unies, ils s'employaient également à refermer le dossier d'une rénovation de l'organisation internationale.

S'il n'a jamais fait l'objet, de la part des dirigeants américains, d'un exposé systématique et approfondi, le projet d'ordre mondial qu'ils entendent imposer ressort assez nettement des politiques poursuivies au cours des dernières années. Dans sa conception, il ne se différencie en rien des stratégies de la guerre froide. Dans le droit fil des théories réalistes des relations internationales qui font de la violence et de la guerre l'essence même des rapports entre les Etats, il accorde un primat à la force et à la capacité géostratégique. Ce serait en raison de leur supériorité militaire et technologique que les Etats-Unis auraient une mission historique et universelle d'ordonnement des évolutions. Dans sa configuration, l'ordre mondial serait unipolaire, le rôle hégémonique des Etats-Unis étant le socle principal autour duquel viendraient s'articuler, en position subordonnée, d'autres puissances <sup>32</sup>. Les partenaires les plus proches ne sont jamais des égaux <sup>33</sup>. En fonction de leur exercice exclusif de la puissance globale, les Etats-Unis seraient à même de restaurer leur pouvoir économique en obtenant de leurs alliés des contributions financières accrues, en exigeant d'eux des concessions financières ou commerciales, notamment dans le cadre des négociations du GATT ou des discussions du G7 <sup>34</sup>. Le Sud, c'est-à-dire les pays du Tiers-Monde, est désigné comme la zone des tempêtes, celle où dans l'avenir les risques de tensions, d'instabilité sont les plus aigus. Il représenterait la nouvelle grande menace à l'échelle internationale, le nouveau front de guerre. Il constituerait le théâtre de futures interventions de police à l'aide de capacités modernisées de déploiement des forces américaines de par le monde. Mobilité et force de frappe sont les réponses éventuelles aux aléas des sociétés du Tiers-Monde. Trois lignes d'attaque sont simultanément poursuivies : le quadrillage et l'interventionnisme armé ; l'intégration à l'économie de marché ; la marginalisation et le refoulement à la périphérie du noyau le plus concentré du système capitaliste mondial.

Ce rêve de restauration impériale paraît en décalage avec la réalité, avec les évolutions qui s'accroissent dans le monde <sup>35</sup>. L'intervention armée dans le Golfe

n'a réglé aucun des problèmes du Moyen-Orient. Elle n'a fait que les aviver. Elle n'a pas conforté l'autorité de l'ONU, mais l'a au contraire affaiblie en la transformant en instrument d'une politique de puissance. L'idée d'une « ONU à la carte », pour reprendre l'expression de Gisèle Halimi, s'est imposée. Ses décisions touchant à la redéfinition des frontières de l'Irak et à l'application des sanctions à l'encontre de ce pays, son action contre la Libye, sa discrétion à l'égard d'Israël, sa complaisance vis-à-vis du pouvoir marocain dans la question du Sahara occidental témoignent d'un comportement discriminatoire. Ses interventions s'apparentent de plus en plus à l'exercice d'un droit d'ingérence et vont à l'encontre du principe de souveraineté et d'égalité des Etats. Le projet hégémonique américain est par ailleurs contredit par les tendances à l'autonomisation de deux puissances rivales : le Japon et l'Allemagne <sup>36</sup>. Il suppose que soient définitivement refoulées les aspirations à la souveraineté, au développement, à la justice des peuples du Sud qui représentent la majorité de l'humanité. Il implique en outre qu'il puisse être durablement étouffée l'intervention des sociétés et des individus comme acteurs de la vie internationale et artisans de sa civilisation. Aux Etats-Unis même, la vision unipolaire proposée par Bush ne fait pas l'unanimité. Des observateurs des évolutions mondiales signalent les dangers et les illusions de l'exercice solitaire de la puissance <sup>37</sup>. L'opinion américaine s'alarme de la crise dans laquelle se trouvent enfoncées l'économie et la société américaine. Le contraste est fortement ressenti entre les ambitions planétaires et le déclin relatif de la puissance économique et financière américaine.

L'exigence d'une institution au service de l'humanité et de la paix a cependant rarement été aussi vive. Dans certaines situations, en particulier la conclusion de la guerre entre l'Irak et l'Iran, l'ONU a fait la preuve de sa capacité à accompagner une solution pacifique des conflits. Aujourd'hui, alors que les lignes de fractures se multiplient à l'intérieur des Etats et des sociétés, l'ONU est appelée à multiplier et à amplifier ses interventions. De vastes opérations sont montées par exemple en ce qui concerne l'ancienne Yougoslavie et le Cambodge. Dans plusieurs cas, l'action de l'ONU s'exerce dans des conditions incertaines, voire douteuses. Les principes de souveraineté et d'autodétermination ne sont pas toujours respectés. L'élection du nouveau Secrétaire général, Boutros Ghali, s'est déroulée dans un climat d'intrigues et sous la pression des grandes puissances, les Etats-Unis en particulier. Avant même de prendre ses fonctions, il fut contraint de donner des gages. Le maintien de l'ordre est devenu la mission principale de l'organisation plutôt que la prévention des conflits ou la recherche de coopérations. Satisfaits de leur influence présente sur l'institution, les Etats-Unis souhaitent que les choses restent en l'état. Ils se contenteraient de quelques aménagements administratifs et financiers. Loin d'aller dans le sens d'une démocratisation, les propositions émanant de l'Allemagne et du Japon, ces deux pays revendiquant un siège de membre permanent au Conseil de sécurité, visent à installer à ce niveau un ordre des puissances. C'est dans une optique identique que s'inscrivent les suggestions de donner une représentation permanente aux pays les plus importants du Sud, l'Inde, le Brésil ou le Nigeria. L'Assemblée générale est tenue en marge. La voix des pays du Tiers-Monde est étouffée comme celle des non-alignés. On semble ainsi s'éloigner de l'image d'une véritable société des nations.

## L'ONU ET LA DÉMOCRATISATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

L'idée d'une revitalisation, d'une rénovation du système des Nations-Unies n'est pas nouvelle. Elle s'est exprimée chaque fois que se dessinaient des perspectives de dégel, de déblocage de l'ONU. Parfois, les projets de réforme émanaient de personnalités extérieures à l'institution. Plus fréquemment, ils étaient l'œuvre de personnes ayant joué un rôle éminent dans son fonctionnement<sup>38</sup>. A l'occasion, ils résultaient d'initiatives internes à l'organisation, celle-ci ressentant le besoin de perfectionner ses procédures, ses agencements<sup>39</sup>. Ce type de projet eut pour trait commun de s'en tenir à une approche institutionnelle<sup>40</sup>. C'est une démarche d'un autre caractère et d'une autre ampleur qu'appelle la crise actuelle des structures internationales.

Notre propos, à ce stade, sera doublement limité. D'une part, nous nous intéresserons uniquement à l'ONU, au sens étroit du terme, et à ses instances centrales : Assemblée générale, Conseil de sécurité, Secrétariat général, Conseil économique et social (ECOSOC). En effet, si les diverses organisations et institutions internationales ressortissent, pour l'essentiel, à la même problématique d'ensemble, qu'il s'agisse du FMI, de la Banque mondiale, de la CNUCED, de l'OIT ou de l'UNESCO, chacune soulève des problèmes et des débats singuliers. D'autre part, nous ne traiterons pas de façon particulière de la problématique du nouvel ordre, bien que, à l'évidence, celle-ci constitue le cadre de toute réflexion sur le devenir des Nations-Unies. Le contenu que nous donnons à cette notion n'apparaîtra qu'en filigrane, car elle demanderait de plus amples et spécifiques développements.

« Refaire l'ONU » : si l'idée chemine, sa réalisation se heurte à nombre de difficultés, d'écueils. En premier lieu, comme le soulignait M. Bertrand, il est inconcevable que l'ONU puisse d'elle-même se réformer<sup>41</sup>. L'entreprise ne peut être le simple fait de fonctionnaires internationaux, de diplomates, de spécialistes ou de consultants. Compte tenu de ses implications politiques, sociales, et plus largement, humaines, elle concerne les responsables du devenir de tous les Etats. Elle intéresse l'ensemble des acteurs sociaux. Ses enjeux interpellent le sujet autonome, les classes sociales, les nations et l'humanité.

D'autre part, l'ONU est très loin, tant s'en faut, d'occuper la totalité de l'espace international. Disons même que ses champs réels de compétence et d'intervention sont minimes. La politique extérieure des Etats se déploie principalement en dehors de l'ONU, et selon des modalités, des finalités fort éloignées des normes de conduite prescrites par celle-ci. L'ONU n'est nullement en position de transformer radicalement les rapports inter-étatiques, ni même de les influencer de façon décisive. Un observateur a pu faire remarquer, non sans une pointe de pessimisme : « L'expérience de l'ONU ne fut pas conforme aux idéaux proclamés à l'origine ; son rôle dans le maintien de la paix reste mineur, et son influence dans la solution des problèmes économiques et sociaux globaux

limitée. Néanmoins, en dépit de ses carences, elle a acquis une expérience pratique, développé un style diplomatique qui lui ont permis d'éviter la catastrophe, de manifester son utilité dans certains secteurs et à certains instants de la vie internationale »<sup>42</sup>.

L'institution est le résultat, de par ses origines, puis dans son fonctionnement, de compromis permanents<sup>43</sup>. La fragilité des équilibres est telle que nombre de projets de réforme concluent prudemment à la nécessité d'un *statu quo*, toute mesure novatrice risquant d'apparaître soit irrecevable, soit irréaliste. Une autre difficulté tient au fait que même s'il n'émerge qu'occasionnellement au grand jour, le débat sur le devenir de l'ONU est un enjeu singulièrement disputé. Un besoin croissant de démocratie, de participation, d'émancipation, de justice rend caduc le système international institué. Des acteurs nouveaux surgissent. Le contenu des rassemblements idéologiques et sociaux se modifie. L'urgence des problèmes globaux se précise, en même temps que la trame des rapports internationaux est perçue comme plus diversifiée que ne laisserait paraître le simple empilement de structures politiques, militaires et économiques. Simultanément, le mouvement du capital est loin d'avoir épuisé ses capacités d'universalisation. Le néo-libéralisme est prolongé, en matière internationale, par le néo-réalisme. Celui-ci perçoit le champ politique international comme un espace de compétition entre acteurs individualisés, les Etats, ces derniers étant appelés à s'effacer au maximum afin de laisser s'exercer le rôle régulateur et libérateur des forces du marché. Les tensions conflictuelles, la poursuite d'intérêts particuliers, les processus de hiérarchisation, le creusement des disparités et des inégalités seraient des phénomènes naturels et des facteurs de dynamisme. Dans une telle perspective, les organisations internationales ne devraient pas être des instances hypertrophiées. Elles ne sauraient entraver le libre jeu des acteurs, Etats et agents économiques. Leur fonction serait double : garantir la sécurité et le droit, propager la libéralisation et « l'ouverture » des économies et des sociétés.

Dès lors que l'enjeu est la démocratisation des rapports inter-étatiques et l'émergence d'un nouvel ordre international fondé sur la souveraineté de tous les Etats, sur les exigences de paix, de coopération, de dialogue entre les nations, sur l'intervention accrue de tous les acteurs sociaux attentifs à ne plus subir, mais à contribuer à transformer et à civiliser l'international, à l'ordonner par le politique et l'éthique, l'ONU est destinée à entrer dans une nouvelle phase de son existence. Une profonde rénovation de ses modes de fonctionnement, de ses procédures, de ses champs de compétences, de ses équilibres internes doit intervenir. Il ne s'agit certes pas de faire table rase. Il ne s'agit pas non plus de conserver les choses en l'état.

Un commentateur rompu aux pratiques de l'institution suggérerait récemment : « A la vérité, nous commençons tout juste à être en vue du point de départ que nous pensions avoir atteint en 1945. Certes, des conditions exceptionnellement favorables existent, mais il reste un très long chemin à parcourir »<sup>44</sup>. Ce propos suggère intacts les ressources du projet fondateur. Il incite à faire revivre l'esprit qui inspira les débats précurseurs de Dumbarton Oakes et de San Francisco, c'est-

à-dire les exigences de paix, de société des Etats, de coopération internationale, de coexistence, en même temps que les références à la démocratie, à la souveraineté, aux droits des peuples, aux libertés individuelles et collectives.

La Charte des Nations-Unies, la Déclaration universelle des droits de l'Homme, qui en élargissant la notion de droits de l'Homme aux droits économiques et sociaux se situe à l'intersection de la pensée libérale et des traditions socialistes, demeurent des bases novatrices dont la portée n'est nullement éteinte. Des textes fondamentaux, comme la Déclaration sur l'émancipation nationale des peuples colonisés, de 1960, ou celle définissant les droits et devoirs économiques des Etats, de 1974, n'ont rien perdu de leur pertinence. Moins que d'une refondation (les principes fondateurs conservant largement leur validité), apparaîtrait la nécessité d'un ressourcement. Il importerait de donner réellement vie aux perspectives de prééminence du dialogue politique, de l'éthique et de la coopération, à celles de rapports égalitaires, démocratiques, pacifiques qui furent à l'origine de l'ONU.

Une telle orientation va résolument à l'encontre de l'idée d'un « gouvernement mondial », d'un « exécutif supranational » planétaire. Celui-ci serait immanquablement la source d'un droit international avalisant la loi du plus fort, le vecteur de normes discriminatoires, prescrites et imposées par les principales puissances. L'expérience passée témoigne des dangers d'une dérive de ce type. Un tel détournement de l'institution de ses fins s'est en effet produit à diverses reprises. Il n'a jamais manqué de s'abriter derrière « un filet de justifications légitimant la menace ou l'usage de la coercition à l'encontre des entités politiques les plus faibles. Lorsque les grandes puissances prétendaient se conformer à des normes — et non pas purement et simplement agir en fonction de leurs intérêts particuliers —, ces normes n'étaient rien d'autre que celles qu'elles avaient décidées de reconnaître ou de proclamer »<sup>45</sup>. Parler de ressourcement ne signifie nullement qu'il faille se contenter de faire du neuf avec de l'ancien. Des novations, des dépassements sont possibles, nécessaires. Il convient à l'évidence de dépasser la structuration trop exclusivement intersystémique du projet originel. Il importe de donner des capacités d'expression élargies aux pays d'Asie, d'Afrique, d'Amérique du Sud, des Caraïbes, c'est-à-dire à des régions qui, très faiblement représentées lors de la fondation de l'organisation, constituent aujourd'hui la majorité de l'humanité. Tout en conservant à l'institution son caractère intergouvernemental, il est indispensable de la rendre plus perméable à l'expression des peuples, à l'intervention des divers acteurs sociaux.

Instance universelle, à vocation égalitaire, démocratique, l'Assemblée générale doit voir son rôle revalorisé, restitué, et son pouvoir de discussion, de négociation réhabilité. Elle représente en effet l'instance centrale du système. Afin que ses décisions ne restent pas lettre morte et ne soient étroitement soumises au bon vouloir des membres permanents du Conseil de sécurité, une modification

des rapports entre l'Assemblée générale et le Conseil est à envisager, qui réduise le hiatus, l'étanchéité de fait entre l'une et l'autre, qui surtout assure à celle-ci la prééminence. L'Assemblée générale est le lieu privilégié où est appelée à être réfléchie, discutée, mise en chantier la refonte de l'ordre international, celle en particulier de l'organisation des Nations-Unies. Une session spéciale convoquée à cet effet permettrait d'amorcer le processus. Il s'agirait à la fois de partir des expériences du passé — en 1995 les Nations-Unies fêteront leur cinquante-naire — et de prendre en compte les mutations en cours.

Le Conseil de sécurité, sa configuration, ses compétences, ses priorités méritent d'être profondément repensés. Il importe tout d'abord d'abolir le privilège exorbitant et anachronique que constitue le statut de membre permanent. Il ne s'agit donc pas de multiplier le nombre des membres permanents. Non plus que d'instituer au sein du Conseil, en fonction de nouvelles hiérarchies, un cénacle des puissances, mais d'exprimer toutes les réalités et tous les mouvements du monde. Le nombre de membres au sein du Conseil pourrait être légèrement augmenté afin de tenir compte du récent afflux d'Etats admis aux Nations-Unies. Le mandat électif, d'une durée égale pour tous, devrait être porté à 3 ou 4 ans. La base de la représentation devrait correspondre aux principales régions du monde. N'est-ce d'ailleurs pas sur une base régionale, légèrement amendée, que sont d'ores et déjà élus les membres non permanents ?

La mission primordiale de l'ONU qui est de préserver la paix mondiale et de garantir l'existence et la souveraineté de droit des Etats subsiste. Ceci étant, la guerre, les affrontements armés ne sont plus les seules menaces qui pèsent sur la société mondiale. Il est d'autres facteurs globaux de déséquilibre, d'instabilité qui mettent en péril le devenir de l'humanité : l'inégalité économique et sociale, le sous-développement, la dégradation écologique en particulier. Les problèmes globaux, dès lors qu'ils sont fauteurs d'insécurité, doivent être examinés, de façon plus attentive, par le Conseil de sécurité, et entrer plus largement dans le champ de ses compétences.

La fonction, la mission de Secrétaire général doivent être rehaussées, non pour transformer le secrétariat en une sorte de gouvernement mondial ou de préfecture suprême, mais afin de faire en sorte que son détenteur soit le protagoniste réel de l'exploration et de l'aboutissement de médiations, de la recherche de solutions politiques.

Comme l'avait bien souligné M. Bedjaoui « un ordre international de la misère » ne peut qu'engendrer « la misère de l'ordre international »<sup>46</sup>. Le débat sur le nouvel ordre économique qui animait les instances internationales durant les années 70 semble clos. Il a été refoulé par la détermination américaine à refuser

toute approche institutionnelle et collective des relations économiques entre les pays les plus développés et les nations les plus appauvries. Les pressions de Washington ont réussi à contenir les programmes revendicatifs des non-alignés et des « 77 ». Elles ont rendu vaines les conférences internationales sur ces questions, même lorsque celles-ci concernaient les pays les moins avancés (PMA). Elles ont abouti à une neutralisation des organisations ou institutions internationales qui, telles la CNUCED, l'ONUDI ou la FAO, mettent l'accent sur les problèmes du Tiers-Monde. Face à la crise financière et à l'endettement du Sud (en 1992, les pays en voie de développement accusaient une dette globale de 1,3 milliard de dollars), les responsables américains ont systématiquement récusé l'idée d'une approche concertée, globale, privilégiant au contraire une démarche au cas par cas. Simultanément, ils se sont employés à renforcer les capacités de mise en tutelle, d'ouverture et de libéralisation des économies par le biais d'institutions où, comme c'est le cas au FMI, à la Banque mondiale ou au GATT, les possibilités d'expression et d'action des pays du Tiers-Monde restent marginales. Il n'en reste pas moins que les problèmes subsistent, qu'ils s'aggravent. Les déséquilibres s'accroissent. Les inégalités se creusent. Les impatiences s'accumulent : elles se traduisent par l'exacerbation des nationalismes, par des rejets politiques, culturels, par des explosions sociales. Il est de la responsabilité de l'ONU de relancer un débat en profondeur en partant des besoins, des urgences des populations de ces régions. Sous cet aspect, se pose évidemment la question du réexamen des fonctions du Conseil économique et social (ECOSOC), de l'allègement de ses procédures et de ses modalités de fonctionnement.

L'urgence des défis globaux qui se posent à l'échelle de la planète et commandent le devenir de l'humanité tout entière ouvre un champ nouveau à l'action et à la coopération internationale. Le droit international commence à prendre en compte, encore timidement, l'existence d'un patrimoine commun à l'humanité. Les institutions spécialisées des Nations-Unies mettent au point des objectifs prioritaires, et des programmes d'intervention. Il importerait que l'Assemblée générale de l'ONU se saisisse plus fortement de ces problèmes afin de définir des moyens d'action et des procédures exceptionnelles qui soient à la mesure des enjeux.

Il importe enfin de rendre l'ONU plus sensible aux expressions et interventions non étatiques<sup>47</sup>. De ce point de vue, une place élargie doit être faite aux organisations non gouvernementales (ONG). L'UNESCO a acquis, en la matière, une très riche expérience, les ONG pouvant y être appelées à entrer de plain-pied dans les discussions et à influencer les décisions. Encore conviendrait-il de faire en sorte que les ONG représentées ne soient pas, dans leur immense majorité, occidentales.

Au demeurant, il s'agit là d'une réponse utile, mais particulière, partielle, à un problème plus vaste, à savoir l'effacement des distances qui existent entre les Nations-Unies et les sociétés réelles, les acteurs non étatiques, les individus

concrets. Les interconnexions, les interactions entre le local et l'international se multiplient<sup>48</sup>. Elles débordent largement le cadre et l'enjeu étatique. Le planétaire imprègne le quotidien<sup>49</sup>. Le vécu local retentit dans l'universel<sup>50</sup>. La démarche qui, selon Rajni Kothari, consiste à « penser globalement et agir localement » fait partie de la vie courante<sup>51</sup>. Il s'agirait donc de donner pleine expression au rapport social — à sa forme politique — qui se trame, se noue et se déploie, à travers et au travers des Etats, du local à l'international.

L'enjeu de la rénovation de l'ONU offre l'opportunité d'un vaste débat, au sein de chaque société, sur le devenir de l'institution et l'émergence d'une « société des nations ». Un point de contact, de confrontation, d'échanges pourrait être créé par l'organisation d'un vaste forum réunissant des spécialistes, des intellectuels, des représentants du mouvement social, qui précéderait la session spéciale de l'Assemblée générale appelée à examiner la question du futur de l'organisation internationale.

Il serait vain d'imaginer qu'un renouvellement de l'ONU puisse magiquement provoquer une métamorphose subite des rapports inter-étatiques, une socialisation instantanée des relations internationales. Il serait tout aussi illusoire de penser qu'au stade actuel l'organisation puisse apporter une solution à tous les problèmes, une réponse à tous les défis qui surgissent dans le monde. Elle peut contribuer à engendrer une dynamique, participer à l'émergence de nouvelles conceptions et de nouvelles pratiques. Elle peut aider à conjurer des périls, consacrer des normes, fixer et garantir des limites, des règles de conduite, des droits. Elle est à même de stimuler et de conduire des programmes de coopération internationale.

Plutôt que de prétendre conclure un débat dont l'ouverture n'est pas encore totalement acquise, laissons-nous gagner par le rêve projeté par Emmanuel Kant à l'époque des Lumières : celui de l'instauration d'une « paix perpétuelle ». Le philosophe éclaire la perspective d'un dépassement de l'état de discorde, d'insociabilité qui domine les rapports inter-étatiques par l'« établissement d'une société civile administrant le droit universellement »<sup>52</sup>. Pour y parvenir, il ne suffira pas à l'humanité de se « cultiver », de se « civiliser » : il lui faudrait se « moraliser ». Et de conclure : « Alors, tous, même les plus petits, pourraient atteindre leur sécurité et leur droit non de leur force et de leur propre appréciation de leur droit, mais seulement de cette grande société des nations ». Ainsi l'Histoire universelle ouvrirait-elle l'ère nouvelle de « l'union civile de l'espace humain ».

## NOTES

1. T. de Montbrial, *RAMSES 91, Système économique et stratégies : le monde et son évolution*, Dunod, Paris, 1990.

2. T. de Montbrial, *RAMSES 92*, Dunod, Paris, 1991.

3. I. Clark, *The Hierarchy of States, Reform and Resistance in the International Order*, Cambridge University Press, 1989.

4. I. Wallerstein, *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the XVIIth Century*, New York, Academic Press, 1974.

---

## L'ONU et les métamorphoses de l'ordre international

---

5. E.H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, Macmillan, Londres, 1949.
6. H.C. Dyer, L. Mangasarian, *The Study of International Relations*, Macmillan, Londres, 1989.
7. H.V. Morgenthau, *Politics among the Nations. The Struggle for Power and Peace*, A. Knopf, New-York, 1950.
8. R. Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Levy, Paris, 1962.
9. S. Hoffmann, *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder, Collection, Westview Press, 1987.
10. F. Demichel, *Eléments pour une théorie des relations internationales*, Berger-Levrault, Paris, 1986.
11. J. Galtung, *The True World. A Transnational Perspective*, The Free Press, New York, 1980.
12. R. Maghroori, B. Ramberg, *Globalism versus Realism. International Relations Third Debate*, Boulder, Collection, Westview Press, 1982.
13. R. Gallissot, « Transnationalisation et renforcement de l'ordre étatique », *Peuples méditerranéens* 5(36), août-septembre 1986.
14. M. Verlet, « L'Afrique dans le non-alignement. Trajectoires et horizons internationaux », *Aujourd'hui l'Afrique*, (40-41), novembre 1989 et avril 1990.
15. M. Verlet, « L'ONU à l'épreuve de l'histoire », *Echanges*, (250), février-mars 1991.
16. S. Holloway, « Forty Years of United Nations Assembly Voting », *Canadian Journal of Political Science* 23(2), juin 1990.
17. F. Halliday, *The Making of the Second World War*, Verso, Londres, 1983.
18. A. Roberts, B. Kingsbury, *United Nations, Divided World. The UN Role in International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1988.
19. B.Y. Pines, *A World without UN : What would happen if the UN shut ?*, Heritage Foundation, Washington D.C., 1984.
20. Conférence scientifique et pratique au ministère des Affaires étrangères de l'URSS, *Vie internationale* 11(335), novembre 1988.
21. T.G. Weiss, « Moscow's UN Policy », *Foreign Policy* (79), été 1990.
22. J. Haslam, « The UN and the Soviet Union : New Thinking », *International Affairs* 65(4), automne 1989.
23. M. Kaldor, G. Holden, R. Falk, *The New Detente*, Londres, Verso, 1989.
24. V.Y. Gheballi, « La Crise du système des Nations-Unies », *Notes et Etudes documentaires*, (4854), 1988.
25. L. Freedman, « The Gulf War and the New World Order », *Survival* 33(3), mai 1991.
26. M. Bertrand, « Une Realpolitik au service de quel ordre international ? », *Le Monde diplomatique* (457), octobre 1990.
27. Paysages après la bataille, *Esprit-Cahiers de l'Orient*, juin 1991, numéro spécial.
28. Les Arabes après la guerre : débat. *Revue des études palestiniennes* (39), printemps 1991.
29. W.R. Mead, « The Bush Administration and the New World Order », *World Policy Journal* 8(3), été 1991.
30. P.M. de la Gorce, « Washington et la maîtrise du monde », *Le Monde diplomatique* (457), avril 1992.
31. *National Security of the United States*, The White House, Washington D.C., août 1991.
32. B. Cumings, « Trilateralism and the New World Order », *World Policy Journal*, printemps 1992.
33. J.A. Baker, « America in Asia », *Foreign Affairs* 70(5).
34. CEPII, *Economie mondiale : 1990-2000. L'impératif de la croissance*, Economica, Paris, 1992.
35. R.E. Hunter, « Starting at zero : Us Foreign Policy for the 1990s », *Washington Quarterly* 15(1), hiver 1992.
36. Regional Powers, *International Journal* 46(3), été 1991, numéro spécial.
37. Z. Brzezinski, « Selective Global Commitment » *Foreign Affairs* 4(5), automne 1991.
38. M. Bertrand, *Refaire l'ONU, un programme pour la paix*, Zoé, Genève, 1986.
39. M. Bertrand, *Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations-Unies*, Genève, Nations-Unies, 1985, JUI/REP/85/9.
40. D. Steele, *The Reform of the United Nations*, Croom Helm, Londres, 1987.
41. M. Bertrand, « Can the United Nations be reformed ? », in A. Roberts, B. Kingsbury, *United Nations, Divided World*, *op. cit.*
42. *Ibidem*.
43. P. Taylor, A. Groom, *International Institutions at Work*, Pinter, Londres, 1988.
44. B. Urquardt, « The United Nations System and the Future », *International Affairs* 65(2), printemps 1989.
45. T.J. Farer, « International Law : the Critics are Wrong », *Foreign Policy* (77), été 1988.
46. M. Bedjaoui, *Pour un nouvel ordre économique international*, UNESCO, Paris, 1979.
47. F. Barnaby, *Building a more Democratic United Nations*, Cass, Londres, 1991.
48. UNESCO, « Interconnexions entre le local et le mondial », *Revue internationale des sciences sociales*, août 1988.
49. J. Nash, M.P. Fernandez-Kelly, *Women, Men and the International Division of Labour*, State University of New-York, Albany, N.Y., 1983.
50. C.F. Alger, « Bridging the Micro and Macro Gap in International Relations Research », *Alternatives*, hiver 1984-1985.
51. R. Kothari, *State against Democracy, In Search of Human Governance*, Aspect, Delhi, 1989.
52. I. Kant, *Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique*, Bordas, Paris, 1981.

la pensée

UNE NOUVELLE FAÇON D'ÊTRE UNE REVUE THÉORIQUE

En 1989, il y a cinquante ans, paraissaient les trois premiers numéros de *La Pensée*. Intellectuels, artisans de la science, militants révolutionnaires, les fondateurs de la revue entendaient, à travers l'inspiration rationaliste du marxisme, mener le combat libérateur pour la science, le matérialisme, la paix, la fin des exploitations. Prolonger et développer de façon créatrice cette démarche dans la France d'aujourd'hui, c'est se mesurer à un champ totalement et massivement renouvelé de potentialités, d'exigences, de problèmes. Crises, mutations, révolutions : le monde se transforme à grande vitesse. Les rapports internationaux, les sociétés, les classes, les individus, les valeurs, les savoirs, tout est bousculé. Les vieilles exploitations, les anciennes dominations tentent de se renouveler, de se moderniser. En même temps, des voies nouvelles pour la libération humaine s'esquissent, s'affirment. Les desseins stratégiques pour le 21<sup>e</sup> siècle s'affrontent. Les pratiques scientifiques, politiques, sociales, culturelles, sont confrontées à ces réalités en développement. C'est sur ces questions et sur ces enjeux que

***la pensée* fait la différence.**

INSTITUT DE RECHERCHES MARXISTES

M 2329 - 287 - 82,00 F -RD

