

Le texte ci-dessous est une version développée de l'article paru dans *Le Monde diplomatique* de juin 2015.

La paix par la force ou par le droit ?

Par Gabriel Galice*

* Gabriel Galice est président de l'Institut International de Recherches pour la Paix à Genève (GIPRI), auteur (avec Christophe Miqueu) de *Penser la République, la guerre et la paix sur les traces de Jean-Jacques Rousseau*, Slatkine, 2012.

Si l'enfer guerrier est souvent pavé d'intentions pacifiques, la nouveauté réside aujourd'hui dans une certaine banalisation du recours à la force et dans l'installation de l'Alliance atlantique (OTAN) comme bras armé d'un ordre décidé par les Occidentaux. L'intervention occidentale au Kosovo, décidée sans l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies (ONU), prépare la mue de l'OTAN, emballage dans le papier cadeau humanitaire en prime¹. Le 23 septembre 2008, dans une déclaration commune, d'abord secrète, le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-Moon et le Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer formalisent cette dérive de l'architecture onusienne de la sécurité que l'intervention de l'Alliance en Libye en 2011 confirme.

Pourtant, conçue en opposition à la guerre, la Charte des Nations Unies, signée le 26 juin 1945 à San Francisco, fait obligation aux Etats de recourir au règlement pacifique des différends. Son préambule l'annonce clairement : « *Nous, peuples des Nations unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances...* » L'article 2.3 stipule en conséquence que « *Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.* » Ce principe cardinal est doté de moyens : « *Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.* » (article 33 du chapitre VI).

Contrairement à une idée reçue, cette méthode a rencontré un certain succès. Les procédures de règlement pacifique des différends évoquées par l'article 33, allant de la solution diplomatique (négociation, enquête, médiation, conciliation) à la voie judiciaire (arbitrage, jugement) sont couramment mises en œuvre. « Dans les années 90, plus de conflits se sont clos sur une négociation (42) que sur une victoire militaire (23). »ⁱⁱ Nombre de procédures de règlement pacifique concernent des conflits internes. Dans les années 2000, le Soudan (accord global de paix de 2005 entre le gouvernement de Khartoum et l'armée de libération des peuples du Soudan, au Sud) et l'Indonésie (Accord de 2005 avec les indépendantistes du GAM) ont fait l'objet de médiations longues et intenses. En 2002, la Cour internationale de justice (CIJ) tranche en faveur du Cameroun le différend qui l'opposait au Nigéria concernant la presqu'île de Bakassi permettant, le 12 juin 2006, aux présidents des deux pays de signer l'accord de transfert de souveraineté de la péninsule. Le 13 août 2013, le Conseil de Sécurité déclare la fin du régime transitoire et se félicite de cette transition pacifiqueⁱⁱⁱ. En revanche, l'arrêt de la CIJ, en date du 27 juin 1986, dans l'affaire des *activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, est, pour le Nicaragua, un succès juridique et une défaite politique, le président américain Ronald Reagan passant outre. Ces succès dans des affaires tendues apprennent que le droit fixe un cadre aux échanges d'arguments entre protagonistes, préférables aux échanges de coups entre belligérants.

A cette panoplie s'ajoutent les missions de « bons offices », où excellent des pays comme la Suisse (par exemple, en février 1962 entre la France et le Front de libération nationale FLN en Algérie) mais pas seulement : ainsi le Secrétaire général de l'ONU Kurt Waldheim à Chypre en 1975, la Norvège en préparation des accords d'Oslo entre Israël et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) en 1993).

Cependant, les échecs du règlement pacifique des différends sont éloquentes. L'après Guerre froide n'a pas concrétisé les espoirs de paix. En 2000, la commission présidée par M. Lakhdar Brahimi évalue à plus de cinq millions de morts les victimes des conflits violents des dix dernières années. Les conflits dans l'ex-Yougoslavie et l'Irak furent les laboratoires privilégiés d'un certain démantèlement du droit international public, qu'exploite à son tour la Russie en Ukraine. Par la résolution 687 d'avril 1991, le Conseil de sécurité s'est abusivement attribué une prérogative de la CIJ en imposant des indemnités à l'Irak. Le 22 mai 2003, par la résolution 1483, le Conseil, sur proposition des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Espagne, entérine à l'unanimité des 14 membres présents, l'occupation et l'exploitation de l'Irak^{iv}, validant ainsi a posteriori une action illégale. La France, la Chine et la Russie se

résignent, de guerre lasse, pour préserver une marge de négociation de leurs intérêts face à la victoire (immédiate, apparente) étasunienne^v. L'Ukraine, la Syrie, le Yémen (conflit indirect entre l'Arabie Saoudite et l'Iran), sont les exemples récents des « guerres par procuration » qui, pendant la Guerre Froide, eurent cours en Corée, au Vietnam, en Angola, au Nicaragua et ailleurs. Un cran au-dessus se trouve la pseudo « légitime défense préventive », abus de droit avancé par George W. Bush en Irak 2003, permettant d'invoquer fallacieusement l'article 51 de la Charte. Avec le recul du droit, l'éthique instrumentalisée justifie les nouveaux recours à la force basés sur l'instrumentalisation des droits-de-l'homme (entendus à l'occidentale)^{vi}. S'affranchissant des règles du droit (par délocalisation des « interrogatoires poussés », par refus de traiter les prisonniers conformément aux Conventions de Genève, par engagement illicite de la force armée), les « occidentaux » tendent les verges pour se faire fouetter. « *Dans ce cas, on piétine également le droit et on donne des munitions à ceux qui veulent abattre notre système démocratique. Agissant de la sorte, nous procédons nous-mêmes à la démonstration que le système ne respecte pas les règles qu'il s'est lui-même données.*^{vii} »

Largement due aux traumatismes de Srebrenica et du génocide des tutsis du Rwanda, la « Responsabilité de protéger », est instituée en 2005, au sommet mondial de l'ONU. Elle est l'aboutissement des longs efforts des partisans du « droit d'ingérence », passant du franchissement illégal de frontières par des humanitaires à l'intervention armée par des militaires. La Responsabilité de protéger (R2P en anglais abrégé, pour Responsibility to Protect) ouvre une brèche légale dans le principe de souveraineté des Etats et de non ingérence^{viii}. Approuvée par le Conseil de sécurité, la mise en œuvre de cette responsabilité dans le cas de la Libye, en 2011, débouche, en violation de la Charte, sur un renversement de régime et l'assassinat de Mouammar Kadhafi. L'ancien président de l'Union africaine Jean Ping, évoquant les négociations africaines, met en doute l'inéluçabilité de l'intervention armée^{ix}. Le chaos consécutif vient redoubler celui provoqué par la guerre d'Irak de 2003, clairement illégale et fondée sur la tromperie des prétendues armes de destruction massive qu'aurait possédées Bagdad. L'Etat islamique puise aux sources de ces deux foyers d'instabilité. La destruction d'un Etat débouche sur la prolifération de bandes armées non-étatiques difficilement contrôlables. Exemple de ce nouveau type de conflit, l'intervention française au Mali, en 2013, outrepassa la résolution 2085, autorisant « *des troupes combattantes exclusivement africaines et une forte mobilisation de l'Union européenne sur les plans financier et logistique.* » L'« accord d'intervention » est sollicité par un gouvernement malien non élu, dont on a tenu la main pour rédiger son appel au secours. Sans grand souci

des convenances, le Président Hollande fixera depuis Paris le calendrier des élections maliennes. Dit « failli », l'Etat malien est plutôt mis en faillite par une décolonisation inaboutie et un ordre international inégalitaire et belligère. Lors de sa leçon inaugurale du cours d'été 2003 du GIPRI, à Genève, Madame Aminata Traoré expliquait la faillite de l'Etat : « *Le FMI et la Banque Mondiale sont entrés en jeu pour contraindre nos pays à l'austérité budgétaire.* »^x.

Les limites du système onusien sont à rechercher dans la Charte même et dans les rapports de force politiques. Le chapitre VII de la Charte « Actes en cas de menaces contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression » fait preuve à la fois de réalisme et de caution aux puissances dominantes issues de la 2^{ème} Guerre mondiale, soit les cinq membres permanents sur les 15 du Conseil de sécurité : « *C'est dire que les puissances majeures se trouvent placées, de fait, au-dessus de la loi (...) (selon) une paix de directoire ou paix oligarchique.* »^{xi}

A bien des égards, nous nous éloignons des ambitions de la Charte. Le recours à la force, justifié par une éthique instrumentalisée, s'accompagne de la multiplication et de l'imbrication des causes de conflits. Au plan militaire, les articles 46 (« *Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide d'un comité d'état-major* ») et 47 (« *Il est établi un comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité...* ») de la Charte sont restés lettre morte. Ils auraient dû être l'un des chantiers de l'issue de la Guerre froide. Au lieu de cela, l'OTAN s'est élargie et, en 1999, empiétant sur la prérogative de l'ONU, a transformé sa fonction de défense régionale en autopromotion de garantie collective planétaire. L'accord du 23 septembre 2008 entre les Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OTAN est assez flou pour permettre toutes les confusions entre maintien de la paix et droit à la guerre (jus ad bellum). On peut y lire : « (...) *Une coopération plus poussée contribuera de manière significative à faire face aux menaces et aux défis (...) des échanges réguliers et un dialogue, tant au niveau décisionnel qu'au niveau exécutif, sur les questions politiques et opérationnelles (...) Comprenant que ce cadre doit être souple et évolutif (...) Notre coopération continuera à se développer d'une manière pratique.* »^{xii} La France (que le Président Sarkozy est alors en train de réinstaller dans le commandement militaire intégré de l'OTAN^{xiii}), les Etats-Unis et le Royaume-Uni forcent la main de Ban Ki-Moon. Dimitri Rogozine, ambassadeur de la Russie auprès de l'OTAN, dénonce le caractère illégal d'un accord qui court-circuite le Conseil de sécurité, Serge Lavrov se dit « choqué ». Mieux aurait valu reconstruire l'architecture de sécurité à partir

d'une Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) réformée. L'OSCE présente plusieurs avantages : elle est une structure coopérative politique de dialogue et de sécurité, elle intègre, avec le Canada et les Etats-Unis, une large partie de l'Europe (dont la Russie) et de l'Asie centrale, elle fonctionne de façon souple et pluraliste (une « troïka » comprenant l'Etat assumant la présidence annuelle, l'Etat l'ayant assuré l'année précédente et l'Etat appelée à l'assurer l'année suivante^{xiv}). Au plan économique, les privatisations (des entreprises, des Etats) exacerbent les pillages militarisés, les conflits sociaux, les guerres locales. Affirmé par l'Assemblée générale de l'ONU le 4 décembre 1986, le droit au développement est délaissé au profit d'une « lutte contre la pauvreté », aussi minimaliste que problématique^{xv}. Or guerre et maldéveloppement sont liés.^{xvi} Les puissances économiques et « techoscientifiques » (Michel Beaud) contournent les obligations de la Charte par le Fonds Monétaire International (FMI) (dont la nécessaire réforme, renforçant le poids des pays moins riches, est au point mort.) ou l'OMC, au point qu'Alain Joxe parle de « souveraineté des entreprises^{xvii} ». Quant à la Conférence des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED), qui porta les espoirs des pays en développement dans les années 60 et 70, elle est marginalisée.^{xviii} Le droit international privé, les accommodements entre marchands^{xix}, tendent à détrôner le droit international public. Le cas des tribunaux arbitraux commerciaux se substituant aux instances judiciaires publiques et ayant préséance sur elles, tel le « Règlement des Différends entre Investisseurs et Etats » (RDIE), prévu par le Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement (PTCI), est un déni démocratique qui écrase les volontés des citoyens au bénéfice des intérêts des entreprises transnationales. « *La réalité dominante de la vie internationale est l'opposition entre pouvoir sur les peuples et pouvoir des peuples.* »^{xx} En définitive, le poids des institutions financières internationales est d'autant plus lourd qu'elles sont éloignées (OMC) du giron de l'ONU (FMI, BM et, plus encore, CNUCED).

Que faire ? Au plan des idées, s'extirper des visions « civilisationnelles » ou religieuses des conflits, qui dissimulent et justifient les intérêts géopolitiques ou économiques.^{xxi} De l'Afghanistan à l'Irak, « le nouvel impérialisme » accroît « l'accumulation par dépossession. »^{xxii} Thomas Friedman justifie le couplage entre l'économique et le militaire : « *L'intégration économique de la planète requiert la disposition de la puissance américaine à utiliser sa force contre ceux qui, de l'Irak à la Corée du Nord, menaceraient le système de mondialisation. La main invisible du marché ne peut pas fonctionner sans un poing caché – McDonald's ne peut pas fonctionner sans McDonnell Douglas, qui construit les F-15. Et le point caché qui rend le monde sûr pour les technologies de la Silicon valley s'appelle*

l'armée, la force aérienne, la force navale et les marines des Etats-Unis. »^{xxiii} Est-il interdit de réfléchir à des visions du monde alternatives, centrées sur le couple paix^{xxiv} / développement ?

Sur le plan pratique, faire régresser le recours à la force au bénéfice d'échanges (économiques, culturels, politique...) équilibrés entre les peuples, selon l'esprit et la lettre de la Charte. Il s'agit de bien davantage que d'un « dialogue des civilisations »^{xxv}, de bien autre chose qu'un « commerce éthique » redorant le blason de relations économiques intrinsèquement asymétriques, que l'OMC et les projets transpacifique (APT)^{xxvi} ou transatlantique (PTCI) gravent dans le marbre d'un libre-échange échevelé^{xxvii}. Le défi est immense. Il comporte cinq dimensions. La première est le retour à l'esprit et à la lettre de la Charte, impliquant le respect de l'article 2.1. : « L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres. » La deuxième dimension est le respect de l'impératif de résolution pacifique des différends, sans artifices ou prétextes. La troisième direction est le respect des Etats, instruments des peuples qu'ils représentent. La quatrième condition est la réappropriation des Etats par leurs peuples, dans la mesure où la mainmise des intérêts privés, au nom d'une gouvernance sélectivement interprétée, érode la puissance publique, l'intérêt collectif, en conséquence la confiance entre dirigeants et dirigés.^{xxviii} La cinquième dimension est la place accordée aux citoyens dans l'Etat et à la solidarité entre peuples.

ⁱ Marcelo Kohen : « L'emploi de la force et la crise du Kosovo : vers un nouveau désordre juridique international », *La crise des Balkans de 1999*, Charles-Albert Morand (dir.), Bruylant / LGDJ, 2000.

ⁱⁱ Ambassadeur Thomas Greminger, « Médiation et facilitation dans les processus de paix actuels : l'importance vitale de l'engagement, de la coordination et du contexte », Genève 15-17 février 2007.

ⁱⁱⁱ Lire Florent Kougou, *Le Monde diplomatique*.

^{iv} *L'ONU : Droits pour tous ou loi du plus fort ?*, Julie Duchatel et Florian Rochat (dir.), CETIM, 2005.

^v Dans son livre, *Dans le secret des présidents*, Vincent Nouzille explique comment G. W. Bush impose au Président Chirac le renoncement d'une créance française sur l'Irak de 4 milliards €. D'autres pays sont mis à contribution de l'effort de guerre.

^{vi} Lire Anne-Cécile Robert, « Origine et vicissitudes du devoir d'ingérence », *Le Monde diplomatique*, mai 2011.

-
- vii Dick Marty, « Terrorisme, antiterrorisme et justice », cours d'été 2008 du GIPRI, in Cahier du GIPRI n°8, *Quel avenir pour l'Irak ?*, Yvonne Jänchen (dir.) L'Harmattan, 2010.
- viii http://www.cetim.ch/fr/publications_cahiers.php#proteger
- ix « Fallait-il tuer Kadhafi ? », *Le Monde diplomatique*, août 2014 et Michalon, Paris, 2014
- x Aminata Dramane Traoré, « Ethique et politique : les nouveaux défis du pouvoir », *Cahier du GIPRI* n°1, « Droit, éthique et politique », 2004, p.22.
- xi Bruno Arcidiacono, *Cinq types de paix*, The Graduate Institute Publications – Geneva /PUF – Paris, 2011, p. 422
- xii http://www.horizons-et-debats.ch/index.php?id=1299&print=1&no_cache=1
- xiii Parmi les critiques du retour dans le commandement militaire intégré de l'OTAN, celles de l'Ambassadeur Francis Gutmann, ancien Secrétaire général du Quai d'Orsay, s'avèrent particulièrement étayées : « *L'OTAN aujourd'hui, pour quoi faire ? Elle tend à devenir moins l'institution d'une défense commune qu'une organisation politique réunissant les Américains et leurs alliés (...) Washington, soutenu par les Européens, ne cesse de prendre ou de favoriser des mesures susceptibles d'être interprétées par Moscou comme autant de provocations. Ce sont le soutien à grand bruit et à grand frais de pays de l'ex Union soviétique aux frontières de la Russie, la proposition d'accueillir certains d'entre eux au sein de l'OTAN (mais une OTAN pour quoi faire ?), la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, l'affaire – à ses débuts – du bouclier anti-missiles, etc. Madame Condoleezza Rice était même allée naguère à déclarer que les Etats-Unis ne laisseraient pas les Russes faire obstacle à l'élargissement de l'OTAN. Cette déclaration est assez surprenante car elle revient à dire à un assiégé – ou qui craint de l'être – qu'il ne doit pas s'opposer au renforcement de son siège. (...) Quand M. Medvedev parla à M. Solana, non plus de « Maison commune » chère à Gorbatchev, mais d'une sorte d'accord de sécurité de « Vancouver à Vladivostok », cela aurait mérité d'être creusé.* », Francis Gutmann, *Changer de politique, Une autre politique étrangère pour un monde différent ?* Riveneuve Editions, 2011.
- xiv En 2015, la « troïka » est composée de la Suisse (présidence 2014), de la Serbie (présidence en titre 2015) et de l'Allemagne (présidence programmée pour 2016).
- xv Francine Mestrum, *Mondialisation et pauvreté*, L'Harmattan, 2002.
- xvi Mayeul Kauffmann, *Gouvernance économique mondiale et conflits armés*, L'Harmattan, 2006.
- xvii Alain Joxe, *Les guerres de l'empire global*, La Découverte, 2012.
- xviii Rolande Borrelly, « [Après-développement], [après-CNUCED] et quelques autres à-peu-près », in *ONU : Droits pour tous ou loi du plus fort ?*
- xix Lire les appréciations de Mireille Delmas- Marty sur la *lex mercatoria*, la *lex electronica* et la *lex economica* in *Le relatif et l'universel*, Seuil, 2004.
- xx Monique et Roland Weyl, *Sortir le droit international du placard*, Genève, CETIM, 2008, p.31.
- xxi Georges Corm, *Pour une lecture profane des conflits*, La Découverte, 2012.
- xxii David Harvey met en évidence la façon dont la logique économique et la logique politique s'articulent et s'affrontent par la logique militaire, *Le nouvel impérialisme*, Les prairies ordinaires, 2010
- xxiii Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, cité par Serge Halimi, *Le grand bond en arrière*, Paris, Fayard, 2004, p.414.

^{xxiv} La « paix négative » est simple absence de guerre, la « paix positive » recherche la justice et tend à éliminer les causes des conflits violents. Nous défendons ici la paix positive.

^{xxv} « La civilisation, rappelle encore Lévi Strauss, implique la coexistence de cultures offrant entre elles le maximum de diversité, et consiste même en cette coexistence. », Régis Debray, *Un mythe contemporain : le dialogue des civilisations*, CNRS Editions, 2007, p.55. Et Mondher Kilani, *Pour un universalisme critique*, La Découverte, 2014.

^{xxvi} Danièle Favari, *Europe / Etats-Unis : les enjeux de l'accord de libre-échange*, Editions Yves Michel, 2014.

^{xxvii} Christian Comelieu tient que « la distinction entre valeur d'usage et valeur d'échange indique peut-être le cœur du problème. » *L'économie contre le développement ?* L'Harmattan, 2009, p. 187. Egalement Jacques Fournier, *L'économie des besoins*, Odile Jacob, 2013.

^{xxviii} « Il serait à propos de diviser l'économie publique en populaire et tyrannique. La première est celle de tout Etat, où règne entre le peuple et les chefs unité d'intérêt et de volonté ; l'autre existera nécessairement partout où le gouvernement et le peuple auront des intérêts différents et par conséquent des volontés opposées. » Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'économie politique*, Œuvres complètes, vol. III, p.247.