

LA GUERRE EN UKRAINE EST-ELLE UNE MENACE POUR LA SURVIE OU LA PERTINENCE DES NATIONS UNIES ?

Une répétition de la Société des Nations dans les années 30 ?

Rubens Ricupero

Association des anciens fonctionnaires internationaux pour le développement (Greycells)

Lundi 9 mai 2022

La guerre en Ukraine représente la plus grave menace pour la raison d'être de l'ONU en plus de trois quarts de siècle d'existence. Son caractère unique tient à plusieurs raisons : il s'agit d'un type de crise que l'ONU est structurellement impuissante à gérer ; elle provient d'une grande puissance nucléaire ; de l'un des principaux pères fondateurs de l'ONU ; d'un membre permanent du Conseil de sécurité disposant d'un droit de veto. Le pire, c'est qu'il est fort possible que l'agression russe signale une volonté de remettre radicalement en question l'architecture de sécurité internationale dont l'ONU est une composante essentielle.

L'objectif ultime de l'Organisation des Nations Unies était d'éviter une répétition des deux guerres mondiales et d'assurer la paix internationale grâce à un système de "sécurité collective". Le fonctionnement du mécanisme reposait sur l'hypothèse que les pays alliés victorieux de la Seconde Guerre mondiale conserveraient leur unité de vues concernant la nécessité permanente de l'ordre qu'ils avaient créé. Si cela échouait, l'ensemble du système serait en danger.

Le corollaire implicite de cette condition sine qua non d'unité était qu'en son absence, l'ONU serait impuissante à faire face aux conflits entre les États-Unis et l'Union soviétique, les deux superpuissances principalement responsables de sa création. Cette situation malheureuse s'est rapidement matérialisée, car l'unité entre les deux anciens alliés a laissé la place à un monde divisé en deux blocs idéologiquement antagonistes. Dès le début, tous les épisodes importants de la guerre froide - le blocus de Berlin, la construction du mur de Berlin, la crise des missiles cubains d'octobre 1962 - se sont joués entre les deux superpuissances, l'ONU jouant au mieux un rôle d'appui pour enregistrer les résultats obtenus.

Malgré la non-réalisation du projet initial, les États-Unis et l'Union soviétique ont progressivement créé un cadre pour gérer leur compétition, qui a réussi à éviter un affrontement direct entre eux depuis la fin des années 1940 jusqu'à la dissolution de l'URSS en 1991. Sa pierre angulaire n'était plus la sécurité collective, mais la reconnaissance tacite et le respect des zones d'influence de chaque bloc, une modalité de l'équilibre des pouvoirs à l'ancienne. La loi non écrite qui donnait une certaine stabilité à l'arrangement était que personne ne tenterait de subvertir la parité stratégique entre les blocs et d'atteindre une supériorité stratégique claire qui menacerait la survie de l'autre partie.

Un tel danger est apparu lors de la crise des missiles de Cuba, lorsque les deux superpuissances ont failli s'affronter dans un affrontement nucléaire direct, ce qui a

constitué la menace la plus dangereuse de tous les temps pour l'équilibre de la terre de la Guerre froide. Une fois de plus, sans action significative de l'ONU, l'Armageddon a été évité à la dernière minute grâce à des négociations bilatérales, cette fois entre John Kennedy et Nikita Khrouchtchev. Ces négociations directes ont ouvert la voie à une période de détente et à une série d'accords sur le contrôle des armes nucléaires.

Deux aspects significatifs méritent attention à ce stade. Premièrement, la Guerre froide a rendu le mécanisme de sécurité collective inutile pour les désaccords entre les deux superpuissances mais ne l'a pas éliminé. Le cadre de la guerre froide a coexisté parallèlement à la sécurité collective. Chaque fois que les deux superpuissances ne sont pas entrées en conflit, il s'est avéré possible d'utiliser le mécanisme de sécurité collective même contre les intérêts d'autres membres permanents du Conseil. C'était le cas lors de la crise de Suez en 1956. Le Royaume-Uni et la France ont opposé leur veto à une injonction du Conseil de sécurité visant à mettre fin à l'opération militaire. Cela n'a toutefois pas empêché l'Assemblée générale des Nations Unies, avec le soutien des États-Unis et de l'URSS, de créer la première Force d'urgence des Nations Unies (FONU) pour sécuriser et superviser la cessation des hostilités. Cette mesure était basée sur le précédent de la guerre de Corée de la résolution de 1950 Unis pour la paix.

D'autres exemples ont été le processus de décolonisation, la première guerre du Golfe contre l'invasion du Koweït par l'Irak, les nombreux cas d'opérations de maintien de la paix plus ou moins réussies.

Par conséquent, l'ordre international existant consistait en l'articulation hybride de deux systèmes parallèles, l'équilibre de la terreur de la guerre froide et le mécanisme de sécurité collective de l'ONU. Le premier était un arrangement compétitif, le second un arrangement coopératif. On était loin du rêve initial de la Charte de San Francisco, mais d'une manière ou d'une autre, cela a permis d'éviter une troisième guerre mondiale.

Le deuxième aspect qui est particulièrement pertinent pour notre cas est qu'aucune des superpuissances n'était intéressée à démanteler la redistribution du pouvoir, des territoires et des sphères d'influence qui a résulté de leur victoire lors de la Seconde Guerre mondiale. L'Union soviétique est sortie de la guerre comme le pays le plus redouté et le plus puissant d'Europe. Elle a étendu son territoire au détriment de la Finlande, de la Pologne, de l'Allemagne, de la Roumanie et d'autres pays, elle a annexé les pays baltes, elle a consolidé sa domination sur les États d'Europe de l'Est et sur la majeure partie de l'Europe centrale.

Bien que la peur de l'Armée rouge ait motivé la création de l'OTAN, la vérité est que ni Staline ni ses successeurs n'ont pris le risque d'utiliser la puissance militaire dans le but d'obtenir de nouvelles conquêtes d'expansion. L'Union soviétique est intervenue pour contrer les défis à sa domination dans des régions qui, depuis Yalta, étaient déjà incluses dans sa sphère d'influence : Berlin-Est et l'Allemagne de l'Est, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, la Pologne. Mais elle s'est abstenue d'intervenir en dehors de sa sphère, dans la guerre civile grecque, dans la Yougoslavie de Tito, dans la subversion de l'Autriche occupée, dans la modification du statut de Berlin. En somme, l'Union soviétique a peut-être été révolutionnaire dans sa croisade idéologique contre le capitalisme ; elle a certainement encouragé la subversion interne des partis communistes

partout dans le monde, mais en ce qui concerne l'ordre international, elle s'est comportée comme une puissance de statu quo.

Cela constitue peut-être la différence essentielle entre l'attitude de l'Union soviétique à l'époque et celle de la Fédération de Russie aujourd'hui. L'URSS était un vainqueur, une grande puissance satisfaite, confiante qu'elle continuerait à accroître sa puissance jusqu'à la victoire finale inéluctable sur le capitalisme promise par l'interprétation marxiste de l'Histoire. La Russie est sans aucun doute un perdant qui se considère, selon les mots de Poutine, comme la victime de "la pire catastrophe géopolitique du 20ème siècle". Une puissance en déclin, autrefois décrite par Obama comme "juste une puissance régionale, pas mondiale", peu sûre d'elle-même, avec un avenir problématique en termes de démographie déclinante et une économie vulnérable dépendante des matières premières, la Russie est certainement insatisfaite de la place secondaire à laquelle elle a été reléguée dans l'ordre international par la dissolution de l'URSS.

Le seul doute admissible concernant le mécontentement de la Russie à l'égard du système international actuel concerne **le degré et la profondeur** de ce sentiment. Est-il possible d'apaiser le ressentiment russe avec des concessions spécifiques et limitées, comme la neutralisation de l'Ukraine ? Ou les objectifs de politique étrangère de Moscou sont-ils tels qu'ils exigeraient rien de moins que le retour en arrière de l'architecture de sécurité établie en Europe de l'Est au cours des trente dernières années, c'est-à-dire l'élargissement de l'OTAN aux anciens membres du Pacte de Varsovie et aux pays baltes, et la liberté de nations comme l'Ukraine de rejoindre l'Union européenne ?

La Russie est définitivement une "**puissance révisionniste**" en ce qui concerne la sécurité internationale et les retombées territoriales de la dissolution de l'URSS. Il n'y a rien de criminel ou de sinistre à chercher une révision, une correction, une mise à jour des règles internationales, à être une puissance révisionniste, contrairement à ce que peut laisser penser l'utilisation de cette expression par les commentateurs américains. Améliorer le statu quo a été au cœur de l'action des pays en développement dans les forums multilatéraux ; la CNUCED est née comme une tentative de révision du système commercial mondial. Le sommet de l'ONU organisé par Kofi Annan en septembre 2005 a été l'effort le plus ambitieux jusqu'à cette date pour réviser et actualiser le système de l'ONU.

La grande question n'est donc pas le révisionnisme russe en soi, mais de savoir s'il peut encore revêtir **une forme réformiste et négociée** acceptable pour les autres parties concernées ou s'il est déjà devenu **une perspective irrévocablement révolutionnaire** qui ne peut se satisfaire que de la destruction du système international. Pour saisir l'enjeu de cette alternative, il est nécessaire de montrer les différences de conséquences de l'une ou l'autre approche.

Dans son ouvrage *A World Restored Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*, (Boston : Houghton Mifflin Company, Introduction, pg. 1 à 3), Henry Kissinger décrit ce qu'il appelle "une politique étrangère révolutionnaire" dans les termes suivants :

"Chaque fois qu'il existe une puissance qui considère que l'ordre international [...] est oppressif, les relations entre elle et les autres puissances seront révolutionnaires. Dans ce cas, ce n'est pas l'ajustement des différences au sein d'un système donné qui sera en cause, mais le système lui-même."

Il poursuit avec des mots qui correspondent étrangement à la position actuelle de la Russie (il est étonnant de penser que le livre a été écrit en 1954 comme thèse de doctorat de Kissinger à l'Université de Harvard) :

"...la motivation de la puissance révolutionnaire peut très bien être défensive ; elle peut très bien être sincère dans ses protestations de se sentir menacée. Mais le trait distinctif d'un pouvoir révolutionnaire n'est pas qu'il se sent menacé... mais que rien ne peut le rassurer. Seule la sécurité absolue - la neutralisation de l'adversaire - est considérée comme une garantie suffisante, et donc le désir d'une puissance d'obtenir une sécurité absolue signifie une insécurité absolue pour toutes les autres ...l'essence d'une puissance révolutionnaire ...(est qu)'elle est prête, voire désireuse, de pousser ses principes jusqu'à leur conclusion ultime ...parce que dans les situations révolutionnaires, les systèmes en conflit sont moins préoccupés par l'ajustement des différences que par la subversion des loyautés, la diplomatie est remplacée soit par la guerre, soit par une course aux armements" (idem, ibidem).

En gardant à l'esprit les remarques de Kissinger, il est difficile de nier qu'il y a dans les actions de Poutine quelques éléments forts d'une politique étrangère révolutionnaire. Ce n'est pas tant le désir déclaré d'inverser l'expansion de l'OTAN et même l'existence nationale ou l'autonomie de pays comme l'Ukraine qui en témoigne. Le problème vient de la volonté, voire de l'empressement de Poutine à recourir à la force militaire pour parvenir aux réformes qu'il recherche dans l'architecture de sécurité européenne. Il ne s'agit pas d'un ou deux incidents isolés mais d'un schéma répété d'escalade croissante en termes d'échelle et de destruction qui a commencé avec l'intervention militaire contre la Géorgie en 2008, est passé par l'annexion de la Crimée et l'encouragement des mouvements sécessionnistes dans deux provinces du Donbass en 2014, pour culminer maintenant avec l'invasion de l'Ukraine dans la plus grande opération militaire du genre depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Les deux exemples classiques de politique étrangère révolutionnaire donnés par Kissinger sont la politique française pendant la Révolution française et l'ère napoléonienne et, plus près de nous, la politique étrangère de l'Allemagne après le Traité de Versailles. L'offensive allemande pour détruire l'architecture de sécurité issue de Versailles a également suivi une séquence d'escalade : réarmement contre les dispositions du traité, retrait de la Société des Nations, réoccupation militaire de la Rhénanie, Anschluss de l'Autriche, annexion des Sudètes après le Pacte de Munich, invasion de la Tchécoslovaquie, guerre contre la Pologne et début de la Seconde Guerre mondiale.

Bien sûr, je ne compare pas l'Allemagne nazie avec la Russie de Poutine, ce sont deux pays complètement différents en termes d'idéologie et d'orientation. J'attire seulement l'attention sur la similitude indéniable des méthodes employées par les deux nations, parfois même dans les détails de ce que les Russes appellent maskirovka, des mesures de camouflage, de déni et de tromperie comme lors de l'annexion de la Crimée et dans les semaines précédant l'invasion de l'Ukraine.

Dans les années 1930, ce n'est qu'après une succession de violations répétées qu'il est finalement devenu évident qu'aucun nombre de concessions spécifiques n'apaiserait Berlin, dont les objectifs ne pouvaient être atteints que par la destruction du système international en place. À mon avis, il est loin d'être évident que nous sommes maintenant confrontés à une situation similaire. Sur la question controversée de savoir si la version russe du révisionnisme appartient à la catégorie plus douce de la politique étrangère réformiste ou à l'approche révolutionnaire plus intraitable, les analystes internationaux se divisent selon des lignes qui reflètent étroitement une autre controverse. Je fais référence à la *quaestio vexata* de la responsabilité des États-Unis dans l'élargissement de l'OTAN comme facteur principal de l'émergence à Moscou d'un leader comme Poutine et de la réorientation agressive des attitudes de la Russie envers l'Occident.

Le 19 avril 2022, Foreign Affairs a réalisé un sondage demandant à 61 grands experts en relations internationales de débattre de l'affirmation suivante : "Procéder à l'élargissement de l'OTAN après la fin de la guerre froide était une erreur stratégique". Avec différents niveaux de confiance, le panel s'est divisé comme suit : 19 n'étaient pas du tout d'accord ; 18 n'étaient pas d'accord ; 3 étaient neutres ; 7 étaient d'accord ; 11 étaient tout à fait d'accord. Une si grande dispersion des opinions parmi les meilleurs experts du domaine est une indication certaine que la controverse a un bel avenir devant elle, maintenant et parmi les futurs historiens.

Il est intéressant de noter que les experts et les politiciens d'Europe de l'Est originaires des pays qui ont été membres forcés du bloc soviétique ou annexés par l'Union soviétique sont fortement en désaccord avec l'affirmation ci-dessus. Rejeter cette position comme découlant de préjugés anti-russes peut sembler insensible aux préoccupations légitimes de ceux qui sont géographiquement plus proches de la Russie et qui, historiquement, ont été victimes de l'impérialisme russe il y a seulement quelques décennies.

Indépendamment de ce que l'on peut penser à cet égard, l'agression russe a créé une situation totalement nouvelle sur le terrain, donnant apparemment raison à ceux qui étaient favorables depuis le début à l'élargissement de l'OTAN comme moyen d'assurer la sécurité des pays les plus exposés. Une indication dans ce sens est la décision éventuelle de pays neutres comme la Finlande et la Suède de rejoindre l'OTAN.

Les experts qui pensent que l'élargissement de l'OTAN était une erreur stratégique ont également tendance à penser que le révisionnisme russe appartient à la tendance réformiste plus douce. Ils sont également convaincus que des concessions adéquates pourraient finalement conduire à un règlement satisfaisant des griefs russes. En revanche, les partisans de l'élargissement de l'OTAN craignent que Poutine ne poursuive un projet révolutionnaire consistant à récupérer autant que possible la sphère d'influence de l'Union soviétique. Cela impliquerait nécessairement la destruction totale du système qui a garanti l'indépendance et la sécurité des pays situés dans cette zone d'influence.

Jusqu'à présent, à mon avis, les réalités de la guerre en Ukraine ne valident pleinement aucune des deux explications, ce qui suggère peut-être que la situation reste fluide et peut évoluer dans un sens ou dans l'autre. Les buts de guerre russes sont quelque peu confus, ils semblent varier en fonction des hasards de la bataille, tout comme les conditions probablement minimales de Poutine pour un règlement négocié raisonnable.

D'autre part, même si Poutine nourrit des aspirations révolutionnaires maximalistes, il n'a pas les moyens de les réaliser. Indépendamment des intentions subjectives attribuées à Moscou, les Russes ne possèdent pas, sauf en termes d'armement nucléaire autodestructeur, la terrible efficacité de la machine de guerre allemande. Ce n'est pas tant une question d'aspirations que de capacités.

Beaucoup de choses dépendront donc des hasards de la guerre. Il faut ici se rappeler l'avertissement de Clausewitz : "La guerre est le royaume de l'incertitude ; les trois quarts des facteurs sur lesquels repose l'action en guerre sont enveloppés d'un brouillard plus ou moins incertain." Parmi les différentes formes que peut prendre la guerre en termes de durée, d'atrocité, de destruction et de fin, la pire serait une sorte d'escalade somnambule menant à une troisième guerre mondiale, une réaction excessive non souhaitée que toutes les parties ont pris soin d'éviter jusqu'à présent. Il faudrait faire un effort égal des deux côtés pour éviter que la situation actuelle ne se fige en une nouvelle incarnation irréversible de la guerre froide. Cette tendance inquiétante a précédé la guerre et a été accélérée par elle.

Son durcissement accentuerait la division du monde en deux blocs hostiles : les démocraties représentatives contre les régimes autoritaires, les États-Unis et l'Occident contre la Russie et la Chine. Il ferait reculer la libre circulation des idées, des communications, du commerce et des contacts humains. Les relations internationales se militariseraient, les dépenses en armes et en armées monteraient en flèche au détriment de la lutte contre les véritables défis qui menacent la planète : réchauffement climatique, famines, pandémies, migrations, violations des droits de l'homme, réalisation de l'égalité des sexes, élimination de la pauvreté et du sous-développement. C'est parce qu'ils ne veulent pas être entraînés dans ce genre d'inversion des priorités humaines que certains pays en développement représentatifs ont adopté à l'ONU une attitude réfléchie consistant à condamner l'agression sans accepter les alignements automatiques avec des blocs.

Il est temps maintenant de revenir au sujet de notre entretien et de tirer quelques conclusions. La guerre en Ukraine est indéniablement un défi pour l'ONU, mais pas de la manière dont on le pense généralement. L'ONU n'aurait jamais pu empêcher ni arrêter la guerre, tout simplement parce qu'elle n'a jamais eu le pouvoir de le faire. La responsabilité de cette impuissance incombe entièrement aux Cinq Grandes Puissances qui ont insisté pour protéger leur souveraineté et leurs intérêts nationaux avec le droit de veto, le "péché originel" indélébile de la Charte. Harry Truman a écrit dans ses mémoires : "... sans un tel veto, aucun arrangement n'aurait passé le Sénat". C'était la situation à l'époque et cela, même pire, continue d'être la situation maintenant. Comme l'a écrit Emmanuel Kant : "D'un bois aussi tordu que celui dont l'homme est fait, on ne peut rien construire d'entièrement droit".

La frustration des gens face aux lacunes de l'ONU, du moins dans des cas comme celui d'aujourd'hui, **découle de ce que l'ONU aurait dû être, l'ONU idéale, et non de ce qu'elle est réellement, l'ONU réelle**, ce qu'elle est devenue suite au dessin délibéré des grandes puissances. En insistant sur un accord unanime entre eux, les Cinq Grands ont rendu l'ONU inapte à la noble tâche de garantir la paix, la sécurité et l'état de droit dans le monde.

Néanmoins, ce que le pouvoir des Grands n'a pu ni donner à l'Organisation ni lui ôter, c'est la légitimité, l'autorité morale. La légitimité ne peut émaner que du consentement et du soutien libres et continus de la majorité de la communauté internationale, en d'autres termes du peuple, comme dans toute démocratie. C'est la principale différence entre l'ONU et son prédécesseur malchanceux, la Société des Nations, qui souffrait, depuis sa fondation, d'un déficit aigu d'universalité et de représentativité en raison de l'absence des États-Unis, de l'Union soviétique (jusqu'en 1934), de l'Allemagne (jusqu'en 1926) et de la plupart des pays du monde encore dominés par les puissances coloniales.

À l'époque, les pays se retiraient de la Ligue sans arrière-pensée, comme le Japon et l'Allemagne en 1933, l'Italie en 1937 (l'Union soviétique a été le seul pays à être expulsé en 1939, en raison de l'agression contre la Finlande). Au moment où la deuxième guerre mondiale a éclaté, seize pays avaient déjà quitté la Ligue de leur plein gré. En revanche, aucun pays n'a jamais rêvé de quitter l'ONU, dont les membres couvrent la planète entière.

En près de 77 ans, trois générations humaines successives ont été épargnées par le fléau d'une nouvelle guerre mondiale et pas une seule fois un engin nucléaire n'a été utilisé après Nagasaki et Hiroshima. Le système de l'ONU était suffisamment souple pour s'adapter à des changements majeurs qui, à une époque plus ancienne, auraient probablement déclenché une guerre généralisée : L'ascension de la Chine communiste et son acceptation en tant que membre permanent du Conseil de sécurité ; la fin de la guerre froide et la dissolution de l'Union soviétique ; le processus de décolonisation ; la fin de l'apartheid en Afrique du Sud. L'ONU n'a peut-être pas été le seul ou le principal facteur de chacun de ces changements, mais elle a certainement fourni le cadre multilatéral nécessaire à leur développement pacifique.

Dans l'espace politique laissé à l'ONU, les réalisations de l'Organisation concernant l'Ukraine sont loin d'être décisives mais ne doivent pas être considérées comme sans importance : la décision de la Cour internationale de justice de La Haye, par 13 voix contre deux, demandant à la Russie de suspendre immédiatement ses attaques et de cesser toute opération militaire ; deux résolutions de l'Assemblée générale déplorant l'invasion, adoptées par des majorités très expressives ; deux résolutions du Conseil de sécurité, l'une à laquelle la Russie a opposé son veto, la plus récente, adoptée à l'unanimité, exprimant une profonde préoccupation concernant le maintien de la paix et de la sécurité en Ukraine et rappelant l'obligation de régler les différends internationaux par des moyens pacifiques. Le Conseil a également exprimé son ferme soutien aux efforts du Secrétaire général dans la recherche d'une solution pacifique au conflit et pour assurer l'évacuation de centaines de civils piégés à Marioupol.

Ce que ces réalisations ont en commun et mettent en lumière, c'est que l'ONU est une source unique de légitimité internationale et d'autorité morale dans les affaires mondiales. C'est quelque chose que seule l'ONU peut fournir et dont aucun pays, aussi puissant soit-il, ne peut se passer. Lorsqu'en 2003, les États-Unis ont envahi illégalement l'Irak, en violation flagrante de la Charte de l'ONU, mentionnée par Poutine comme un précédent, il n'a pas fallu longtemps à Washington pour retourner devant le Conseil de sécurité à la recherche de la légitimité et de l'autorité juridique nécessaires pour réparer les dégâts.

En conclusion, malgré la guerre, l'ONU continuera d'être "l'organisation indispensable" dans le monde car rien ne peut remplacer son rôle unique de source de légitimité morale et juridique dans les affaires internationales. Elle représente l'obstacle majeur contre les forces obscures qui veulent ramener le monde à l'époque anarchique de la compétition de pouvoir brut qui a failli conduire à la destruction de la civilisation humaine dans deux guerres mondiales barbares. C'est pourquoi Dag Hammarskjöld avait raison lorsqu'il nous a rappelé que "les Nations Unies n'ont pas été créées pour nous conduire au paradis mais pour nous sauver de l'enfer".

Merci