

L'ONU a 25 ans

Que sera le prochain quart de siècle ? Un entretien avec l'ambassadeur Thanassis Aghnidès

Les origines de la Charte

Signée le 26 juin 1945 à San Francisco, la Charte doit son orientation principale à une série de déclarations qui la précédèrent :
Déclaration du 12 juin 1941 faite au Palais de St James's à Londres par les gouvernements des pays en guerre contre l'axe Rome-Berlin ;
Charte de l'Atlantique proclamée le 14 août 1941 par Roosevelt et Churchill ;
Déclaration des Nations Unies signée à Washington le 1er janvier 1942 confirmant la Charte de l'Atlantique ;
Déclaration du 30 octobre 1943 par les représentants des Etats-Unis, de l'URSS, du Royaume-Uni et de la Chine, visant à l'établissement « aussitôt que possible » d'une organisation générale fondée sur le principe d'une souveraineté égale de ses membres en vue d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationale.
Enfin, la déclaration faite à Yalta le 11 février 1945 par Roosevelt, Staline et Churchill annonçant la convocation le 25 avril de la même année d'une conférence à San Francisco en vue de la création d'une Organisation internationale pour la sauvegarde de la paix.

— Monsieur l'ambassadeur, y a-t-il eu, malgré les apparences, une continuité entre le Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations Unies ?
— Le Pacte de la SDN, dont il était interdit de parler pendant ces temps de malheur, a néanmoins joué un rôle indiscutable dans la rédaction de la Charte. Il n'est que de comparer les dispositions principales de la Charte et du Pacte pour s'en convaincre.

Ce matériel a été utilisé par un petit comité composé des représentants des quatre grandes puissances qui avait reçu mission de préparer un avant projet pour servir de base aux travaux de la Conférence de San Francisco.

Réuni à Dumbarton Oaks, Washington D.C., ce petit groupe acheva sa tâche dans la deuxième moitié de 1944 et leur rapport se trouvait déjà dans nos cartables lorsqu'avec les représentants des 49 autres pays nous nous rendîmes à l'Opéra de San Francisco pour la séance inaugurale de la conférence ouverte par un discours du président Truman radiodiffusé depuis Washington.

— Quelles sont les différences entre le Pacte et la Charte ?

— Malgré la similitude frappante des dispositions des deux documents il est intéressant de noter certaines différences :

Le Pacte de la SDN assigne au Secrétariat un rôle modeste et rigoureusement administratif alors que la Charte lui confère une importance politique. Ainsi l'article 7 met au même rang l'Assemblée, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de la tutelle et le secrétariat. D'autre part l'article 99 autorise le Secrétaire général à attirer l'attention du Conseil de sécurité en cas de menace à la sécurité internationale. A la SDN ce privilège ne pouvait être exercé que par un Etat membre (article 11 parag. 2). Aussi en cas de menace à la paix le secrétaire général s'ingéniait à s'en remettre discrètement à la bienveillance d'un Etat membre pour alerter le Conseil ; ainsi il ne compromettait pas son rôle d'impartialité et pouvait dès lors agir parfois comme compositeur amiable pour le règlement des conflits internationaux. On connaît les tribulations auxquelles se sont exposés les deux premiers secrétaires généraux de l'ONU pour avoir voulu faire un usage trop libéral des prérogatives que leur accordait la Charte. Le troisième secrétaire général a su éviter cet écueil.

La Charte prescrit l'interdiction totale de la guerre sauf cas de légitime défense ; tandis que le Pacte admettait la guerre (voir art. 15).

Le poids du Traité de Versailles

Le Pacte constituait la partie I des traités de paix de Versailles, de Trianon et de Saint-Germain. Une lourde hypothèque pesait, de ce fait, sur le Pacte, d'autant plus que son préambule portait : «... il importe de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés ».

C'était enlever aux pays vaincus tout espoir de révision ou même d'adoucissement des clauses des traités de paix. Il y avait bien l'art. 19 relatif à la possibilité, pour l'Assemblée, de procéder à un « nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde ».

Hélas, cette disposition resta lettre morte et lorsqu'un délégué y faisait timidement allusion il était vertement rabroué par les bénéficiaires des traités. La SDN était une institution plutôt européenne dominée largement par l'influence franco-anglaise. Sa portée géographique était restreinte. Avec ses 125 membres l'ONU est quasi universelle et l'influence franco-anglaise a été remplacée par celle des deux supergrands et par la multitude de nouveaux Etats qui ont accédé à l'indépendance.

Une dernière différence entre les deux organisations : à la SDN les solutions juridiques étaient plus accessibles qu'à l'ONU où les considérations politiques ont dominé dès le début.

— Les promesses de San Francisco ont-elles été tenues ?

(Bg.) Le 26 juin, il y a (a eu, aura) vingt-cinq ans qu'était signée à San Francisco la Charte des Nations Unies. Pour marquer cet anniversaire, nous avons demandé à l'ambassadeur Thanassis Aghnidès de faire le point. Personne n'était mieux qualifié que lui pour le faire. Il fut pendant vingt-deux ans sous-secrétaire général de la Société des Nations. Ambassadeur de Grèce à Londres de 1942 à 1947, il fut délégué de son pays à la Conférence de San Francisco. Puis, pendant dix-sept ans, président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et pendant dix ans, président du Comité de la fonction publique internationale. Cette fonction austère et sans complaisance ne l'a pas empêché de se pencher sur les problèmes humains d'un secrétariat international, dont aucun problème n'échappait à son attention. Il eut en outre le privilège exceptionnel d'« atteindre » — à travers un goût commun pour la musique — la personnalité secrète de Dag Hammarskjöld, à qui il rendit un dernier hommage dans ce journal.

— Dans l'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire l'ONU a largement répondu à l'espoir des peuples. Un rapide coup d'œil au bilan des activités des institutions spécialisées et de celles des organismes tels que le Haut Commissariat des Réfugiés, l'UNICEF, les Commissions économiques et les organes d'assistance technique et de développement confirmera, espérons-nous, ce jugement.

Il en va tout autrement dans le cas de l'objectif principal de l'ONU, savoir, le maintien de la paix et de la sécurité internationale. Les guerres se sont succédées au Moyen-Orient, en Corée, et font encore rage au Moyen-Orient et en Indochine.

Les objectifs principaux de l'ONU

Tout d'abord maintenir la paix et la sécurité internationale.

Ensuite développer entre nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes.

Puis, réaliser la coopération internationale dans les domaines économique, social, humanitaire et intellectuel en développant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans distinction de race, de sexe, de langue et de religion.

Enfin, être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

L'égalité des droits reste une abstraction juridique : il y a les supergrands, les grands et les moins grands.

Pourquoi l'insuccès politique ?

Pourquoi cet insuccès ? Sans doute de tout temps la solution des problèmes politiques s'est heurtée à de grandes difficultés. Nous avons fait cette expérience à la SDN. On peut, dans le cas qui nous occupe, déceler certaines causes particulières qui fient obstacle au fonctionnement normal de la Charte.

Tout d'abord la division du monde en deux camps qui se font équilibre par la terreur. Ensuite l'attachement fanatique des Etats au principe sacré de la souveraineté nationale. La répugnance des grandes Puissances à respecter et à faire respecter les obligations qu'elles ont assumées en signant la Charte. La dislocation de l'unité et de l'harmonie qu'avait fait naître le danger commun, aussitôt que l'Axe fut terrassé.

Dès la fin des hostilités le nationalisme a repris ses droits. On l'a vu à San Francisco, en pleine

conférence, à l'occasion des difficultés liées à l'octroi du droit de veto aux grandes puissances et à la demande par Staline de plusieurs voix pour l'URSS qui s'est finalement contentée d'en obtenir trois. En dépit de l'euphorie dans laquelle baignait la Conférence, la division du monde se dessinait déjà sournoisement, division accentuée bientôt par la crise de Berlin et l'avènement de la guerre froide.

C'est cette division qui empêcha l'application des mesures coercitives (chapitre VII de la Charte) contre un éventuel agresseur, en particulier la création d'une force internationale et du Comité d'état-major prévu à l'article 47. On a dû se rabattre sur la formation des équipes de casques bleus. Il serait cependant erroné de minimiser l'importance de ces équipes qui ont rendu de grands services au Moyen Orient et en particulier à Chypre.

Il y a un autre obstacle à l'efficacité de l'ONU qui a trait à la procédure suivie dans les séances du conseil et de l'assemblée. Il s'agit de cette débauche de publicité dont certains délégués sont friands. Cette foi naïve en la vertu de la publicité a porté préjudice au prestige et à l'efficacité de la SDN et de l'ONU. C'est l'héritage wilsonien sur la nécessité de conclure des actes publics négociés en public (« open conventions openly arrived at »).

Le mythe de la paix par la publicité

Il est temps de démystifier ce mythe. Autant il est nécessaire d'initier des discussions générales pour dégager les éléments de la négociation et voir d'emblée les thèses respectives des gouvernements autant il est absurde de croire que la discussion prolongée en séance publique de quelque 125 Etats et de près de 300 journalistes, de plusieurs fonctionnaires et d'un nombreux public puisse favoriser la négociation et encore moins y suppléer. Traités et accords publics, oui, négociations publiques, non. Aucun peuple démocratique ne consent à être lié par des traités secrets, c'est pourquoi la Charte — tout comme le Pacte — prévoit l'enregistrement et la publication des traités dans son art. 102, faute de quoi les parties ne peuvent les invoquer.

Les thèses exposées et répétées ad nauseam en public cristallisent les positions adoptées par les délégués et portent préjudice à la souplesse des négociations. Les habitués de Manhattan savent d'ailleurs que ces exposés réitérés sont souvent inspirés par des considérations de prestige national ; ils s'adressent bien plus au public et au parlement national qu'aux délégués à l'Assemblée. Ils servent d'accessoirs à la propagande nationale et alimentent la guerre psychologique. Dag Hammarskjöld s'en était bien rendu compte aussi préconisa-t-il ce qu'il appelait la diplomatie discrète (quiet diplomacy) qu'il pratiqua avec bonheur dans les négociations qu'il conduisit personnellement à Pékin pour la libération des douze aviateurs américains détenus en Chine communiste et dont il obtint l'élargissement. Ce qui précède milite clairement en faveur d'un nouveau style pour l'ONU. Aussi bien les outrances de rhétorique créent un climat de faillibilité et desservent l'organisation.

— Quel sens donnez-vous aux votes de l'Assemblée ?

— L'accroissement du nombre des petits pays a fait naître des doutes sur l'efficacité de la procédure

de vote à l'Assemblée. Inquiétés par le résultat inattendu de certaines votations, des esprits chagrins se demandent si la méthode actuelle d'une voix, d'un vote, par délégation, n'est pas contraire à l'équité et au bon sens. Ainsi, les USA avec leurs 220 000 000 d'habitants disposent d'une voix, tout comme des pays qui comptent à peine un demi million d'âmes. De là à envisager un système de vote pondéré il n'y a qu'un pas, d'autant plus que la brèche est déjà faite avec l'attribution de trois voix à l'URSS.

Vote pondéré ? trop de passions

Cette perspective soulevée de telles passions de la part des petits pays qu'il est inopportun d'en discuter en ce moment. Mais le problème existe.

Mais il n'y a pas que des ombres au tableau. Nous avons déjà parlé des progrès considérables réalisés dans les domaines économique, social, culturel et technique. C'est en partie en raison de la pression exercée par l'ONU que la décolonisation a pu être réalisée sur une si vaste échelle.

C'est grâce à elle qu'une communauté presque universelle a pu enfin créer une ambiance d'intime collaboration. Ces contacts entre personnes si diverses par leur race, leur langue, leur mentalité et leur religion ne peut qu'élargir les horizons des uns et des autres et les aider à se comprendre. A la longue une atmosphère de confiance et d'amitié se développe entre les hommes, condition essentielle pour le maintien de la bonne entente entre les peuples.

— Y a-t-il des exemples ?

— On se souvient de la crise grave de Berlin qui paraissait réfractaire à toute solution. Alors qu'aucune issue ne paraissait possible et qu'on craignait un affrontement — tant les thèses officielles étaient inconciliables — le miracle s'est produit au cours d'un dîner offert par Trygve Lie, chez lui, à Forest Hills. Certains propos fortuits du représentant de l'Union Soviétique à son voisin américain Philip Jessup parurent à ce dernier contenir le germe d'un compromis. Il en avertit le Département d'Etat, et l'accord se fit. On pourrait citer d'autres exemples — Corée, Trieste, Autriche — dans lesquels le rôle de l'ONU — en tant qu'ambassadeur propice aux contacts — et celui de la diplomatie discrète ne doivent pas être sous-estimés.

— Peut-on parler, malgré tout, de « l'échec de l'ONU » ?

— On a souvent parlé de l'échec de la SDN et depuis quelque temps on fait le même grief à l'ONU. Ces reproches seraient justifiés si ces organisations étaient dotées d'une autorité propre et capables d'agir en leur nom tel un super-Etat. Or l'ONU dépend de ses membres et ses décisions reflètent l'opinion de ces derniers. C'est dire que l'efficacité relative de l'ONU est due presque entièrement à la carence de gouvernements. Il est commode, pour apaiser nos consciences, d'invoquer un alibi...

Demain : la Chine, l'Allemagne...

Malgré certains défauts de structure et la pesanteur de la procédure onusienne, la Charte est un instrument adéquat pour assurer la paix, pourvu que les Etats membres consentent à mettre une sourdine à leur nationalisme et acceptent de bon cœur les servitudes auxquelles ils ont souscrit. L'ONU n'a que 25 ans ce qui est un bref moment. Il n'y a donc aucune raison de perdre courage. Les rouages de l'organisation se rodent et nous sortirons bientôt de cette période de transition et de la crise de croissance de cette jeune institution. Aussi bien des transformations profondes nous attendent : un monde nouveau est en gestation. La bipolarité actuelle prendra bientôt fin avec l'accession prochaine de la Chine à l'ONU.

Après ces années d'apprentissage, les pays en voie de développement pourront donner leur pleine mesure. Le secrétariat lui-même sortira de cette longue période de tâtonnement pour remplir avec plus de compétence sa mission. Il nous a été donné d'apprécier la haute tenue et le dévouement d'un bon nombre de ces fonctionnaires, et l'attribution du prix Nobel de la Paix à l'un d'eux en est un éclatant témoignage. Force nous est, toutefois, de reconnaître qu'à l'ombre de ces cimes il s'est formé de profondes dépressions...

— Pourquoi ?

— Parce qu'en dépit de l'article 101 de la Charte certains Etats interviennent dans le recrutement du personnel. Aussi, la liberté de choix du secrétaire général s'en trouve compromise.

Il faut, en outre, prendre en considération l'entrée prochaine de l'Allemagne dans l'Organisation. D'autre part, peut-on, a priori, exclure à tout jamais, l'édification d'une Europe unie et une intégration plus large de ses peuples ?

Ces importants événements sont autant de défis que nous devons relever afin d'être spirituellement préparés à entreprendre, au cours des 25 prochaines années, les ajustements de structures et de procédures dictés par l'expérience. Henri Bergson envisageait la SDN comme l'organisation juridique du monde. Cette définition s'applique mieux encore à l'institution universelle qu'est devenue l'ONU. L'unité et la fraternité des peuples est un vieux rêve qui a hanté les prophètes, les philosophes et les poètes. Le philosophe Zénon de l'école stoïque, proclamait au IV^e siècle avant Jésus-Christ, la fraternité universelle des hommes. Le poète Dante pensait de même. Selon l'historien sir W. Tarn, Zénon s'était inspiré de la vision qu'avait eue Alexandre le Grand, d'un monde où tous les hommes devaient être citoyens d'un seul Etat, sans distinction de race, jouissant du même statut social régi par la loi immanente de l'univers.

Nous croyons que cet élan subconscient des hommes vers l'unité est irréversible.

Siegrist

CHEMISIERS

Pour manque de place nous supprimons notre

rayon

costumes messieurs

Simon Ackermann - Rodex

PRIX INTERESSANTS

19, rue du Rhône

ASSA 96670



TAPIS D'ORIENT Importation
Clément bd J.-Dalcroze 5 Rive

Art tchèque
du XXe siècle

au Musée Rath

Dernière semaine !

L'exposition fermera ses portes
le 28 juin 1970

ASSA 9603