

LES CHEMINS DE LA PAIX : SUCCES ET ECHECS

Forum Normandie pour la paix, juin 2019

Nicole Gnesotto¹

Les chemins de la paix ressemblent davantage à des labyrinthes construits sur des sables mouvants qu'à des voies express, lisses, droites, connues et bien entretenues. L'héritage et les leçons de l'Histoire sont indispensables, mais rarement reconductibles : ainsi de la construction européenne, qui fut la voie royale de la réconciliation et de la paix franco-allemande après deux guerres mondiales, mais dont le modèle politique - l'intégration des souverainetés - n'a jamais pu être reproduit sur d'autres continents. Le savoir académique est également utile et nécessaire, mais rarement global. En Europe notamment, la littérature consacrée à l'étude de la paix est nettement moins importante, et attractive, que celle consacrée à la guerre, et notamment à la « guerre juste ». On trouve en effet des considérations sur les conditions de la guerre juste dès l'antiquité (Thucydide sur la guerre du Péloponnèse), on en retrouve chez Saint Augustin puis Grotius, puis plus récemment chez John Friedman et Arjun Appadurai. Mais l'on ne trouve rien de comparable sur l'étude des conditions de la « paix juste ». Certes, on pourra citer en contre-exemple les réflexions de Bernardin de Saint Pierre ou d'Emmanuel Kant. Il n'en demeure pas moins que la paix fait moins recettes que la guerre, et que les études sur les conditions d'une paix juste et durable intéressent moins, en France notamment, que les ouvrages sur la guerre et les logiques stratégiques proprement dites.

Les réflexions qui suivent ne prétendent nullement combler ce vide ; elles visent à proposer, à travers quelques exemples récents, des pistes de réflexion sur les erreurs à éviter et les étapes indispensables pour construire les conditions les plus propices à l'établissement de la paix. La méthode consiste quant à elle à distinguer deux niveaux : les chemins du haut - ceux de la paix mondiale et de la sécurité internationale - et les chemins du bas - ceux des multiples guerres locales ou régionales qui ne peuvent être résolues que dans des processus originaux et très spécifiques.

¹ Professeure titulaire de la chaire sur l'Union européenne au Conservatoire National des Arts et métiers. Vice-présidente de l'Institut Jacques Delors

I) Les chemins de la paix mondiale

Deux voies royales mais imparfaites

Il existe historiquement deux voies royales pour construire et tenter de maintenir la paix au niveau de l'ensemble du système international : l'équilibre des forces d'un côté, le recours à un système de sécurité collective de l'autre.

Pendant des siècles, la paix mondiale fut assurée, tant bien que mal, par le premier système, basé sur les rapports de forces militaires. Par le biais de mariages successifs, d'alliances politiques directes, ou par le biais d'une course à l'équilibre des arsenaux terrestres ou maritimes, les puissances rivales parvenaient, plutôt mal que bien, à maintenir une paix fragile, réversible, jamais très longue, soluble dans des alliances de revers et des ambitions imprévisibles de tel ou tel Etat. En dépit d'une sorte d'institutionnalisation partielle et contestable de ce système, lors du Congrès de Vienne en 1815, la paix par l'équilibre des puissances a toujours été une formule précaire, un leurre, dont les deux guerres mondiales furent, au XX^e siècle, l'aboutissement et l'illustration majeure.

En 2020, l'érosion du multilatéralisme, le réarmement de toutes les puissances mondiales, le gel des grands accords d'arms control, la renaissance des nationalismes et des ambitions de puissance, tendent à redonner de la vigueur à ce système sans contrôle, sans règles et sans institutions contraignantes, dont on sait par expérience qu'il ne permet ni l'anticipation des menaces futures, ni le maintien prolongé d'une paix mondiale durable. Il s'agit là d'une des évolutions les plus inquiétantes du système international.

La seconde formule pour assurer la paix est le système de sécurité collective. Il apparaît au XX^e siècle comme une alternative plus stable, car plus contrainte et contrôlée par des institutions et un droit international contraignant. Après la SDN, l'ONU est aujourd'hui le dépositaire de cette formule fondée sur l'égalité des acteurs étatiques, le primat de la négociation sur la force, l'inclusivité d'un système qui ne distingue pas entre les bons et les méchants Etats, la permanence d'institutions représentatives, la notion d'intérêts collectifs à défendre, au premier rang desquels la préservation de la paix et de la sécurité internationale. A bien des égards, ce système représente la formule idéale pour maintenir la paix mondiale. Il a parfaitement fonctionné, par exemple, en 1991, pour mettre un terme à l'intervention de Saddam Hussein contre le Koweït. Il fut de même efficace en 2001, en réponse aux attentats du 11 septembre contre les Etats-Unis : le 12 septembre, à l'unanimité, le Conseil de sécurité reconnaît que le terrorisme international est une atteinte à la paix et à la

sécurité internationale. Le 13 novembre, le conseil vote à l'unisson la résolution 1386 autorisant la création d'une force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (FIAS), dont l'essentiel des forces sera fourni par les pays membres de l'OTAN. Toutefois, ces succès du système de sécurité collective restent minoritaires par rapport aux multiples situations de blocage que l'ONU a connues et connaît encore du fait des droits de veto des 5 puissances membres permanents du Conseil de sécurité. A tour de rôle, les Etats-Unis (sur le conflit israélo-palestinien), la Chine et la Russie (sur la notion d'ingérence et la responsabilité de protéger notamment), bloquent le fonctionnement du système et la communauté internationale se retrouve alors impuissante ou soumise de nouveau au primat des rapports de forces internationaux.

Deux ingrédients historiques récents

Ces deux modèles très imparfaits doivent être complétés par deux nouveaux éléments historiques : l'invention de l'arme nucléaire d'un côté, le brouillard stratégique créé par la mondialisation de l'autre.

La dissuasion nucléaire fait débat. Beaucoup considèrent que l'arme nucléaire est en soi une menace pour la survie de l'humanité et que son éradication doit être un préalable absolu à la recherche de la paix mondiale. Je suis d'une opinion opposée, celle qui considère que la dissuasion, par l'énormité même du risque qu'elle fait courir, par l'impossibilité qu'elle implique de distinguer les vainqueurs et les vaincus, permet d'empêcher le déclenchement de conflit majeur entre les puissances dotées d'armes nucléaires. Aucune armée conventionnelle, fût-elle la plus puissante de toutes, ne possède une telle capacité d'interdiction de la guerre. La dissuasion à base de forces armées classiques n'existe pas, car elle repose sur une estimation de l'équilibre des forces qui peut rendre attractive, parce que possible, la notion même de victoire. Quoi qu'il en soit, cette technologie nucléaire existe et ne pourra pas être désinventée. C'est notamment ce qui rend à mes yeux impossibles au XXI^e siècle l'idée même d'une guerre mondiale entre les Etats-Unis ou la Chine, la Chine ou l'Inde, ou encore les Etats-Unis et la Russie.

L'autre nouveauté historique consiste dans le nouveau brouillard stratégique créé par la mondialisation. Pour la première fois dans l'histoire moderne, les Etats peuvent être amis et ennemis en même temps, partenaires économiques et adversaires stratégiques majeurs. La mondialisation a cela de notable qu'elle fait en effet coïncider, à l'échelle planétaire, une interdépendance économique et financière profonde et une rivalité politique et stratégique sérieuse, la modernité de l'intégration économique et la tradition séculaire des rapports de

forces militaires. Ainsi des relations entre les Etats-Unis et la Chine, ou celles entre la Russie et l'Europe. Comment codifier une telle ambivalence des relations internationales ? Nous ne le savons pas vraiment. Il était assez simple naguère de diviser les Etats en deux catégories, les ennemis et les autres. Désormais, tout Etat peut être à la fois l'un et l'autre.

Quelles conclusions tirer de cette brève analyse ? Au moins deux constats :

- Les rapports de forces, autrement dit la paix reposant sur la recherche improbable de l'équilibre des puissances, n'offrent aucune garantie quant à l'établissement de la paix et de la sécurité internationale. Les exemples historiques abondent qui montrent l'inverse : la paix par l'équilibre des puissances est l'une des illusions les plus catastrophiques de la géopolitique moderne.
- Inversement, la démocratie universelle, le rapprochement des peuples et des cultures, autrement dit la paix par l'interdépendance économique, financière, monétaire etc. ... est tout aussi illusoire. Le commerce n'adoucit pas les mœurs, n'en déplaît à Montesquieu. La mondialisation crée autant d'interdépendance économique qu'elle suscite de raidissement idéologique et de résistance identitaire. Elle laisse en tout cas une place béante pour les rivalités stratégiques et la possibilité de guerres majeures.

II) Les chemins des paix locales et régionales

Tout autres sont les considérations applicables au niveau inférieur des crises régionales et des guerres locales. Les exemples de succès et d'échecs sont multiples, dont il est difficile de tirer des leçons globales et définitives.

Trois succès

*La fin des guerres germano-françaises du XIX^e et XX^e siècle représente l'exemple le plus spectaculaire d'une stratégie de retour à la paix originale et durable. Par l'intermédiaire de la Communauté du Charbon et de l'Acier, la CECA signée en 1950, les conditions sont posées pour empêcher le retour de la guerre entre ces deux ennemis européens héréditaires, la France et l'Allemagne. Le « plus jamais ça » passe alors par une invention inouïe, jamais tentée depuis l'invention de la société internationale moderne : l'intégration volontaire des souverainetés entre des Etats indépendants. La France et l'Allemagne mettent en effet en commun les matières stratégiques de

l'époque, celles qui servent à fabriquer les obus et les bombes, de façon à ce que l'attaque de l'un contre l'autre devienne une attaque contre soi-même, c'est-à-dire impossible. Le succès est immédiat, les répercussions globales, la CEE puis l'Union européenne à 27 en étant aujourd'hui le successeur le plus spectaculaire.

Quels furent les ingrédients de cette recette ? Un cadre juridique contraignant (un traité en bonne et due forme), la création d'institutions stables qui encadrent le processus (la CEE), une dynamique d'intégration continue des politiques économiques et commerciales (qui toucheront plus tard la monnaie et un jour peut-être la fiscalité, le social, la défense ? ...), l'aval, voire la bénédiction d'une puissance extérieure, en l'occurrence les Etats-Unis d'Amérique, qui financèrent la reconstruction économique des pays après la guerre et acceptèrent d'assurer la sécurité de la nouvelle entité ainsi créée. Soixante-dix ans plus tard, l'Union européenne rend toujours impensable le retour de la guerre entre la France et l'Allemagne.

Une telle formule à succès est-elle reproductible ? Les processus d'intégration régionale économique se sont multipliés sur la planète depuis les années 1970s et 80s. Aucun toutefois n'a atteint le niveau d'imbrication des Etats membres de l'Union européenne. Aucune tentative similaire n'a jamais pu voir le jour pour résoudre les conflits régionaux les plus marquants des 50 dernières années, que ce soit au Maghreb, au Moyen orient ou en Afrique.

*Autre exemple de succès, la fin de la guerre entre l'Irak et le Koweït en 1991. Le 2 août 1990, la stabilité régionale est rompue au Moyen orient par les chars de Saddam Hussein qui envahissent le Koweït. Le 29 novembre, le Conseil de sécurité, au cours duquel la Chine s'est abstenue, vote la résolution 678 qui autorise le recours à la force contre l'Irak et fixe un ultimatum que le président irakien ne respectera pas. Le 17 janvier à minuit, l'opération Desert storm, commandée par les Etats-Unis est lancée. L'Irak obtempère : le 27 février les troupes irakiennes quittent le Koweït.

Quels furent les ingrédients de cette efficacité collective ? Ils sont au nombre de trois :

- un système de sécurité collective qui fonctionne politiquement, notamment entre les 5 permanents : la Russie a voté la résolution, la Chine s'est abstenue.
- un recours à la force légitimé par les Nations Unies, avec une coalition multinationale (35 Etats), imposante (900 000 hommes)

- un objectif précis et limité : rétablir le Koweït dans sa souveraineté, rien de plus, rien de moins.

*Dernier exemple enfin, la fin de l'apartheid en Afrique du Sud en 1995. Contre le régime de l'apartheid, la communauté internationale avait commencé à voter les premières sanctions en 1976, après les émeutes de Soweto. Il faudra attendre quinze ans pour que Nelson Mandela soit libéré de prison en 1990, et pour que le gouvernement de Klerk abolisse les dernières lois de l'apartheid en 1991. Le 10 mai 1994, Nelson Mandela sera élu Président de la République d'Afrique du Sud. Mais il restait à accompagner la réconciliation entre Blancs et Noirs. Le président Mandela crée la Commission de Vérité et réconciliation confiée à Monseigneur Desmond Tutu. L'idée et le processus sont révolutionnaires : l'aveu et le pardon des crimes sont encouragés comme seule solution pour surmonter les décennies passées d'apartheid. Des pressions internationales longues et unanimes, jointes à un exercice collectif d'aveu et de pardon, tels furent les ingrédients de la réconciliation et de la paix sociale retrouvées en Afrique du Sud en 1995.

Des échecs nombreux

Face ces réussites remarquables, l'échec des processus de paix est malheureusement plus fréquent que l'inverse.

*La signature d'un Traité de paix n'est d'ailleurs pas la garantie d'un futur sans guerre. Ainsi, pour reprendre l'exemple des guerres franco-allemandes, le Traité de Versailles (28 juin 1919) peut être considéré comme l'une des causes du revanchisme allemand 20 ans plus tard, tant le Traité avait accablé le vaincu de la première guerre mondiale de réparations, de démembrements, d'humiliation et d'opprobre universelle. Le Traité de Versailles reste exemplaire des erreurs diplomatiques à ne pas commettre dans la négociation des conditions de la défaite.

*Autre exemple d'échec magistral, l'entreprise américaine d'invasion de l'Irak en 2003, avec comme objectif affiché de mettre fin au risque de prolifération des armes de destruction massive possédées par Saddam Hussein et en finir avec l'une des dictatures les plus sévères du Moyen orient. Or cette guerre américaine fut une victoire militaire mais une catastrophe politique phénoménale, entraînant la montée en puissance de l'Iran, la déstructuration de la société irakienne, la haine de l'Occident comme terreau de l'intégrisme islamique, le renouveau de la tragédie kurde etc. autrement dit une nouvelle donne politique apocalyptique au Moyen orient dont les conséquences se font

encore sentir en 2020. Les leçons de la guerre irakienne sont nombreuses pour recenser à l'avenir les erreurs à ne pas commettre :

- l'appropriation par une seule puissance extérieure du soin de décider s'il y a ou pas un risque pour la sécurité internationale
- l'usage de la force militaire en dehors de la légitime défense et en l'absence de consensus au Conseil de sécurité.
- la volonté d'imposer les changements de régime et la démocratie par les armes.
- l'exaltation idéologique sur la supériorité de l'Occident et de la démocratie qui conduit à l'ignorance et au refus de prendre en compte des réalités culturelles et sociales locales.

* Dernier exemple, l'échec de la Communauté internationale au Sud- Soudan. Après des décennies de guerre civile au Soudan et de violences entre communautés chrétiennes et musulmanes notamment, le Soudan du Sud accède à l'indépendance en juillet 2011, avec l'appui, le soutien et la reconnaissance de la Communauté internationale. Il devient le 193^e Etat de l'ONU et intègre également l'Union Africaine. Depuis 2013 toutefois, le pays est en proie à l'une des plus atroces guerres civiles d'Afrique (plus de 2,5 millions de réfugiés et personnes déplacées), alors que la famine est endémique. Un accord de paix a bien été signé en mars 2019, mais il reste à concrétiser : il n'a pas du tout mis fin aux violences sexuelles faites aux femmes, dans un pays où la situation humanitaire est une des pires catastrophes du XXI^e siècle.

Qu'en conclure ? Que la partition géographique, ethnique ou culturelle, d'un Etat en guerre civile n'est pas une condition suffisante pour le rétablissement de la paix. Que le soutien de la communauté internationale ne doit pas s'arrêter aux conclusions des phases diplomatiques des conflits, mais qu'il requiert une implication et une vigilance constante, y compris contre les anciens alliés d'hier.

III) Quelques leçons

Au moins quatre leçons peuvent être tirées de ces quelques exemples si l'on cherche à construire des chemins vers des paix durables et justes, durables parce que justes.

- L'inclusivité est une condition essentielle. Les processus de paix n'ont guère de chance de réussir s'ils sont imposés de l'extérieur, en excluant ou ostracisant l'une des parties en conflit. Ainsi, serait-il illusoire de vouloir construire une paix au Moyen orient sans l'association de l'Iran.
- L'appropriation (ownership) des processus de paix par les sociétés elles-mêmes est indispensable. Les processus diplomatiques sont en effet soumis à un risque d'échec si les populations concernées n'adhèrent pas aux solutions envisagées. Ainsi de l'Irak post Saddam Hussein, quand les Etats-Unis décidèrent d'imposer la démocratie par la force et d'exclure du pouvoir les traditionnelles bases sunnites de l'ancien président. Ou de l'Afghanistan après la défaite des talibans en 2002 : avec l'élection d'Amin Karzai, la communauté internationale a tenté de calquer un modèle démocratique occidental sur une société afghane qui ne se reconnaissait pas dans ce schéma.
- La désacralisation de l'usage de la force par des interventions extérieures. Certes, celles-ci sont parfois indispensables et efficaces (Irak de 1991), mais elles sont rarement suffisantes pour ramener la paix. Les interventions extérieures peuvent avoir une finalité humanitaire d'urgence (protéger les Kosovars en 1999, protéger les civils de Benghazi en Lybie en 2011). Toutefois, déconnectées de stratégie politique globale et de long terme, elles ne permettent que rarement le retour à la paix et à la réconciliation civile. Les contre-exemples sont d'ailleurs nombreux : l'Irak est aujourd'hui dans une situation de guerre interne et de chaos. La Lybie de 2019 est un Etat largement failli, divisé, où la guerre civile s'est installée. En Centre-Afrique, les interventions françaises et européennes de 2013 n'ont pas suffi et le pays reste en proie à des violences majeures. Dans tous les cas, la légitimité d'un mandat des Nations Unies est une condition indispensable.
- Les dynamiques de réconciliation nationale sont cruciales pour la reconstruction des pays sortis de guerre. La reconstruction économique ou sécuritaire ne suffit pas. La restauration de la confiance sociale est l'une des conditions majeures de l'établissement de paix durables.
- La pensée du temps long. C'est sans doute l'une des conditions les plus difficiles à mettre en œuvre : les processus de paix impliquent des logiques de désarmement, de médiation, de réconciliation, qui exigent une approche globale (et pas seulement diplomatique, juridique et militaire) et un investissement massif de la communauté internationale. La paix coûte sans aucun doute plus cher que la guerre.

Dans son rapport de 2004 (« Un monde plus sûr : notre affaire à tous »), le groupe des personnalités mandatées par le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, avait défini les conditions de légitimité du recours à la force : gravité de la menace, légitimité du motif, dernier ressort, proportionnalité des moyens, mise en balance des conséquences. Il serait sans doute utile qu'un travail équivalent soit accompli au plus haut niveau pour définir de façon consensuelle les conditions pour une paix juste et durable.