

POURSUITE CHAOTIQUE DE L'ORGANISATION MONDIALE : CAS DE LA GUERRE RUSSO-UKRAINIENNE - BILAN ET PERSPECTIVES

Par

Lebon TSHIMPE KADIMA

*Professeur à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques
Département des Relations Internationales
Université de Kinshasa/République Démocratique du Congo*

et

Charles KISOLOKELE KIANGANI

*Assistant à la Faculté des Sciences Sociales, Administratives et Politiques
Département des Relations Internationales
Université de Kinshasa/République Démocratique du Congo*

RÉSUMÉ

Depuis son élection en 2019, le président ukrainien Volodymyr Zelensky travaille pour l'intégration de l'Ukraine à l'Union Européenne ainsi que son adhésion à l'OTAN. Ceci impliquerait l'intervention des pays membres de l'OTAN en faveur de l'Ukraine en cas d'agression militaire. Cependant, la Russie s'oppose à cette perspective étant donné l'impact géopolitique d'une telle décision. Elle craint donc une éventuelle adhésion ukrainienne à l'OTAN, qu'elle voit comme une organisation concurrente menaçant sa sécurité, ainsi que le rapprochement des anciennes républiques soviétiques d'Europe avec l'Union Européenne. Ainsi, pour faire face à la persistance de l'Ukraine, la Russie a depuis le 24 février dernier, lancé une série d'opérations militaires de grande envergure sur le territoire ukrainien. Aux yeux de l'Union Européenne qui a une politique étrangère et de la sécurité commune instituée par le Traité de Maastricht de 1992, l'intervention militaire russe en Ukraine déstabilise profondément l'ordre de sécurité international et européen. En réaction, le Conseil Européen a pris une multitude des sanctions à l'endroit de la Russie, en dépit desquelles la crise s'intensifie provoquant beaucoup de dégâts matériels et des lourdes pertes en vies humaines. C'est pourquoi l'objectif de notre recherche est d'analyser les forces et faiblesses de l'ONU dans le conflit russo-ukrainien.

Mots-clés : *Politique étrangère, sécurité commune, Organisation des Nations Unies, Guerre, Russie, Ukraine, Forces, Faiblesses*

ABSTRACT

Since his election in 2019, Ukrainian President Volodymyr Zelensky has been working for Ukraine's integration into the European Union as well as its membership in NATO. This would imply the intervention of NATO member countries in favor of Ukraine in the event of military aggression. However, Russia opposes this prospect given the geopolitical impact of such a move. She therefore fears a possible Ukrainian membership of NATO, which she sees as a competing organization threatening her security, as well as the rapprochement of the former Soviet republics in Europe with the European Union. Thus, to deal with the persistence of Ukraine, Russia has since February 24 launched a series of large-scale military operations on Ukrainian territory. In the eyes of the European Union, which has a common foreign and security policy established by the Maastricht Treaty of 1992, the Russian military intervention in Ukraine is profoundly destabilizing the international and European security order. In response, the European Council took a multitude of sanctions against Russia, despite which the crisis intensified causing a lot of material damage and heavy loss of human life. Hence our interest in analyzing the strengths and weaknesses of the UN in the context of the Russian-Ukrainian conflict.

Keywords: Foreign politic, common security, United Nations Organization, war, Russia, Ukraine, strengths, weaknesses

INTRODUCTION

Le fond dans la nature humaine est l'égoïsme, et non le besoin altruiste de la vie en commun. Lorsque l'homme recherche la communauté, ce n'est pas pour y trouver son épanouissement [...] ou parce qu'une pente naturelle le porte vers ses semblables ; c'est uniquement en vue de son propre intérêt. « La société naît de la crainte des hommes les uns pour les autres et non de leur bienveillance mutuelle ».¹ La société humaine ressemble ainsi à l'état de nature, un état essentiellement dangereux et funeste où les hommes sont tous en guerre les uns contre les autres.

À ce stade, les hommes ressemblent à des loups (*Homini homini Lupus*). Il faut alors les encadrer par des lois rigoureuses et contraignantes pour leur enlever leur état d'animalité. Cette étape de l'évolution humaine symbolisée par l'émergence des lois traduit l'apparition de l'État, « cet espace de pouvoir légitime et de contrainte légale doté des prérogatives exorbitantes de puissance publique pour la poursuite de l'intérêt général. »² Ainsi, comme le dit Hobbes, « les hommes s'uniront en nombre considérable, de manière à former, par un

¹ PRÉLOT M. et LESCUYER, G., *Histoire des idées politiques*, 12^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1994, p.256.

² TSHISHIMBI K.E., *République Démocratique du Congo. Essence de l'Etat « Anthropologie de la Gouvernance par le bas. Des origines à l'Indépendance*, éd. L'Avenir Africain, Kinshasa, 2021, p. 55.

accord mutuel, une alliance de garantie contre le trouble de la paix. Cette union, c'est l'État »³. L'on comprend pourquoi à ses origines, l'État avait pour mission : assurer l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et de leurs biens ; garantir l'intégrité du territoire national ; assurer la libre circulation des personnes et des biens à l'intérieur du territoire national. Les missions de l'État étaient exclusivement limitées aux missions de paix, dites missions classiques – traditionnelles ou encore missions régaliennes. Dès l'aube des temps, des États de par le monde n'ont pas respecté ces missions, ils les ont toujours transgressées et ont apporté le trouble les uns chez les autres. C'est dans ce contexte que fut créée la société des Nations en vue de maintenir et faire régner la paix dans le monde. C'est dans cette logique que l'ONU fut également créée. Sa mission principale est le maintien de la paix que⁴, définit comme : « des opérations établies par les Nations Unies, avec le consentement des parties concernées, pour aider à prévenir et à résoudre des conflits, sous le commandement et les ordres des Nations Unies, aux frais collectifs des États membres, avec le personnel militaire et Civil ainsi que l'équipement fourni volontairement par ces derniers, agissant de façon impartiale entre les parties et en utilisant la force au minimum ».

Cette longue définition de l'auteur renseigne sur les missions de l'ONU, sa vocation et sa (ses) pratique (s) sur le terrain. Elle est appelée à prévenir des conflits qui opposent les États, et au sein d'un État et au besoin les résoudre quand ils existent déjà. Au moment où des défis majeurs se dressent sur le chemin de l'ordre international actuel, l'ONU, symbole de l'organisation juridique et politique mondiale, entreprend ci et là des actions destinées à stabiliser et à sécuriser la communauté internationale. Son rôle s'est accru depuis la fin de la guerre froide avec la mise en veilleuse de l'usage parfois abusif de « droit de veto » de chacun des membres permanents du Conseil de Sécurité ! Cependant, le bilan global de ces interventions de l'ONU est négatif et les échecs sont plus patents. Mais malgré cela le besoin de règles et d'organisations internationales habitent les êtres humains et c'est pourquoi ils ne cessent de mettre en place les institutions telles que l'OMC, les TPI, la CPI... dans le but de justifier la prépondérance des droits de l'homme.

Le monde aujourd'hui bouge beaucoup et est secoué par des mutations dans tous les aspects de la vie politique, économique, scientifique, technologique, sociale et culturelle. Mais ce monde nous appartient tous, nous dépendons de lui pour vivre. Notre horizon de la vie de demain apparaît un peu comme les villages de nos arrière-parents. Ainsi donc, à l'ère actuelle avec le phénomène de la mondialisation, les problèmes internationaux concernent tout le monde.

³ Prélôt M. & Lescuyer, G., *Op. cit.*, p. 256.

⁴ VIRALLY, M., *L'Organisation mondiale*, Paris, Librairie Armand Colin, 1972, p. 34.

Les grandes puissances de ce monde le dirigent au mieux de leurs intérêts alors qu'il est de l'intérêt de tout le monde de vivre en paix à l'abri de besoins fondamentaux de l'homme.

En effet, le 24 février 2022, le monde entier a assisté au lancement des opérations militaires russes sur l'ensemble du territoire ukrainien. Dans une vidéo ayant fait le tour du monde, le Président russe Vladimir Poutine qui a ordonné cette intervention militaire n'a pas hésité de promettre une contre-offensive à tout autre État qui serait tenté d'attaquer militairement la Russie.

À la même date, à l'occasion de sa réunion extraordinaire, le Conseil européen a condamné cette intervention militaire qu'il a qualifiée « d'agression militaire non provoquée et injustifiée » de la Russie contre l'Ukraine, l'accusant de violer de façon flagrante le droit international et les principes de la Charte des Nations Unies et de porter atteinte à la sécurité et à la stabilité européennes et mondiales.⁵

Néanmoins, Il s'est dit fermement convaincu que le recours à la force et à la coercition pour modifier les frontières n'avait pas sa place au XXI^e siècle et que les tensions et les conflits devraient être résolus exclusivement par le dialogue et la diplomatie.⁶ Et consécutivement à cela, nous assistons depuis lors à l'enchaînement de plusieurs annonces de sanctions contre la Russie, notamment de la part des Etats membres de l'UE. En clair, l'intervention militaire russe en Ukraine a été unanimement condamnée par les Etats membres et les institutions de l'UE, qui ont commencé à annoncer depuis lors, de très lourdes sanctions contre la Russie.

En effet, cette crise russo-ukrainienne apparait clairement à nos yeux comme une menace à la sécurité et à la stabilité européennes en particulier et mondiale en général, et nous pousse à réfléchir sur les limites de l'ONU.

La problématique de notre recherche s'articule autour de la question de savoir quelles sont les limites dont l'ONU a fait preuve dans le cadre du conflit russo-ukrainien. A titre d'hypothèse, nous pensons que l'ONU n'a pas pu une fois de plus, assurer sa mission principale de maintenir la paix et la sécurité internationales.

Aucune mesure prise même au niveau du Conseil de Sécurité de l'ONU n'a pu dissuader ni empêcher l'intervention militaire russe sur le territoire ukrainien.

⁵ Article 2 § 4 de la Charte des Nations Unies.

⁶ Conclusions de la Réunion extraordinaire du Conseil européen du 24 février 2022.

1. APERÇU DÉFINITIONNEL

Pour mieux comprendre notre sujet, il nous est important de faire un déblayage de certains concepts opératoires, à savoir la politique étrangère et la sécurité (nationale et internationale).

1.1 Politique étrangère

L'un des domaines les plus fertiles des études des Relations Internationales depuis des années 1950, qu'il s'agisse des efforts intellectuels de théorisation des politiques étrangères comparées ou de leurs processus de prise de décision ou encore des contextes de leur élaboration, ce sont les politiques étrangères des acteurs politiques internationaux. Elles connaissent une véritable explosion universitaire. « Les études de politique étrangère laissent apparaître une grande diversité dans les conceptions des auteurs. Ainsi, pour Janice Stein, c'est un ensemble de comportements qui traduisent les préoccupations d'un État. »⁷

Quant à James Rosenau⁸, c'est « la ligne d'action que les responsables officiels d'une société nationale suivent pour présenter ou modifier une situation dans le système international afin qu'elle soit compatible avec les objectifs définis par eux-mêmes ou leurs prédécesseurs ». K. J. Holsti estime que ce sont « les orientations, les engagements et les actions qui caractérisent le rôle national d'un État ».⁹ Pour Charles Zorgbibe¹⁰, elle correspond soit « aux principes qui orientent l'action des gouvernements dans certaines circonstances, tels que les doctrines Stimson, Monroe ou Hallstein », soit « aux engagements pris et garantis par des traités », soit encore « à l'ensemble des actions et des décisions exécutées chaque jour par une organisation bureaucratique ». Par sa politique étrangère, Labana et *al.* soutiennent que « l'État cherche à répondre au comportement des autres acteurs internationaux et, d'une manière plus générale, à agir sur son environnement pour le conserver tel que quand il lui est favorable et de le transformer quand il lui paraît défavorable ». Plus clairement, L'État cherche par le moyen de cette politique étrangère à, au moins, maintenir et, au plus, accroître ses capacités d'influence à l'extérieur du territoire national.¹¹

⁷ STEIN, J., « L'analyse de la politique étrangère : à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes », in *Études internationales*, Volume III, Michigan University Press, 1971, p. 45.

⁸ ROSENAU, J. « Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research », in Austin Ranney (dir.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, 1968, pp. 197-237.

⁹ HOLSTI, K. J. « National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy », in *International Studies Quarterly*, Political Science and Public Policy, Chicago, 1970, pp. 233-309.

¹⁰ ZORGBIBE, C., *Les Relations Internationales*, Presses universitaires de France, 5^e édition, Paris, 1994, p. 55.

¹¹ LABANA, L.A et alii, *La politique étrangère de la République Démocratique du Congo. Structures, Fonctionnement et Manifestations*, Maison d'Éditions Sirius, Kinshasa, 2008, p. 1

En ce qui nous concerne, « la politique étrangère, au sens classique, elle doit être entendue à la fois comme l'expression officielle et la poursuite, par un État souverain, des intérêts nationaux au-delà de ses frontières nationales. Elle consiste selon le cas, non seulement à exprimer là où les positions face à un problème ou à un événement susceptible de toucher à ses intérêts, mais aussi à entreprendre des actions auprès des autres acteurs des Relations internationales pour préserver ou accroître ses intérêts »¹².

Vue sous cet angle, « la politique étrangère peut se définir comme l'instrument par lequel un État (acteur) essaie de façonner son environnement politique international favorable pour ses intérêts. Ainsi, il y a 4 constances dans la défense de l'intérêt national notamment : le développement national, la paix et sécurité sur l'ensemble du territoire national, l'émergence de la diplomatie et enfin, l'harmonisation de la coopération avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux. »¹³ L'environnement politique international global étant aujourd'hui plus complexe qu'hier, l'étude de la politique étrangère doit s'adapter et être profondément renouvelée.

La politique étrangère d'un acteur de nos jours est soumise à l'épreuve d'une scène mondiale complexe. Certains États utilisent le concept plus large comme politique extérieure, relations extérieures, car la politique étrangère ne constituant qu'un aspect de ces relations avec l'étranger. En effet, les paramètres de son action, tout comme les thèmes à traiter sont, soit multiples, et les interlocuteurs sont diversifiés et sont souvent non étatiques avec leurs « politiques étrangères privées » (sociétés multinationales) ; soit cette situation complexe n'est pas sans conséquences sur la pratique de la politique étrangère ou sur le concept même de cette expression (ex : Règles diplomatiques liées à l'application de la politique étrangère,) contenues dans la convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961.

Quant à son caractère général, la politique étrangère peut être réactive ou proactive. Elle est réactive lorsqu'elle condamne ou désapprouve une situation ou un événement donné (une invasion étrangère par exemple). Elle est proactive quand elle entreprend une initiative qui constitue elle-même un événement. Il faut enfin noter que toute politique étrangère crédible ou responsable doit être de l'auteur (État) qu'elle représente.

Notons qu'il y a beaucoup de controverses autour de la théorie et de la pratique de l'intérêt national pour les pays pauvres du fait qu'ils sont souvent au service des puissances étrangères qui leur donnent des ordres, ignorant ainsi le principe même de toute politique étrangère : l'intérêt national qui peut

¹² DIUR, K. et TSHIMPE, K., *Politiques étrangères des grands acteurs des politiques et relations internationales actuelles*, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2020, p. 21-22

¹³ *Idem.*

aussi être d'ordre sécuritaire, économique ou culturel. D'où la question de la sécurité en matière de politique étrangère.

1.2. Sécurité (nationale et internationale)

Il existe plusieurs définitions de la sécurité nationale et internationale, sans une réelle interaction. Dans ce registre, nous avons Franck N. Trager et F. N. Simonie¹⁴ qui définissent la sécurité nationale comme « cette partie de la politique gouvernementale qui a comme objectif central la création de conditions nationales et internationales favorables à la protection et à l'extension de valeurs vitales nationales contre des adversaires existants ou potentiels ». De son côté, Arnold Wolfers déclare que « dans un sens objectif, la sécurité mesure l'absence de menaces pesant sur les valeurs acquises ; dans un sens subjectif, elle désigne l'absence de peur que ces valeurs soient attaquées »¹⁵.

Quant à Barry Buzan, il s'agit « de se soustraire à la menace. Dans le contexte du système international, la sécurité désigne la capacité des États et des sociétés à préserver l'autonomie de leur identité et leur intégrité fonctionnelle ».¹⁶ Pour Ole Waever, « on peut considérer la sécurité comme ce qui est appelé dans la théorie du langage un acte du discours. C'est l'articulation elle-même qui est l'acte. En disant sécurité, un représentant de l'État déplace le cas particulier dans un espace défini, exigeant des moyens spéciaux pour mettre un terme à ce développement ».¹⁷

Par sécurité nationale, nous entendons le fait pour un État de se soustraire de toutes menaces visant sa déstabilisation dont celle de l'ensemble de son territoire national en ce qui nous concerne. Toute politique étrangère définie par un État vise son intérêt général. Ainsi, la sécurité nationale peut constituer l'intérêt national dans la politique étrangère pour un État. Ceci nous permet d'évoquer le couple politique étrangère et sécurité nationale. Ainsi pour Penelope Hartland-Thunberg, « la sécurité nationale est la capacité d'une nation à poursuivre avec succès ses intérêts nationaux tels qu'elle les voie à n'importe quel endroit du monde ».¹⁸ Et Giacomo Luciani estime que « c'est la capacité de résister à toute agression étrangère. D'où l'essence même de la

¹⁴ TRAGER, F-N et SIMONIE, F. N., « An Introduction to the Study of National Security », in *National Security and American Society*, Lawrence, University Press of Kansas, 1973, p. 65.

¹⁵ WOLFERS, A., « National Security as an Ambiguous Concept », in *Political Science Quarterly*, Vol. 67, N°4, 1952, pp. 150-159.

¹⁶ BUZAN, B., « People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies » in *the Post-Cold War Era*, 1991, pp. 18-19.

¹⁷ WAEVER, O., « Security, the Speech Act: Analyzing the Politics of the Word », in *Centre for Peace and Conflict Research*, Copenhagen, 1989, pp. 5-6.

¹⁸ HARTLAND-THUNBERG, P., « National Economic Security: Interdependence and Vulnerability », in *National Economic Security*, Tilburg, John F. Kennedy Institute, 1982, p. 50

politique étrangère et de la sécurité collective que nous allons analyser ci-dessous dans le cadre de l'Union Européenne ».¹⁹

2. HISTORIQUE ET IDÉOLOGIE DE L'ONU

2.1 Historique

L'idée de créer l'ONU à la place de la SDN a germé lors de la rencontre entre Roosevelt et Churchill en août 1941. En effet, cette rencontre au sommet a été sanctionnée par une déclaration conjointe appelée Charte Atlantique. Dans cette charte atlantique les deux puissances ont énoncé un ensemble de principes devant régir la vie internationale après la guerre à savoir : autodétermination des peuples ; accès aux matières premières ; coopération internationale ; liberté des mers ; désarmement ; un système permanent de sécurité générale.

En janvier 1942, les États en guerre contre les puissances de l'axe se réunirent à Washington et reprirent les principes de la charte Atlantique dans une déclaration appelée « Déclaration des Nations-Unies ». C'est donc à cette occasion qu'apparaît le 1^{er} usage des termes « Nations Unies ». En octobre 1943 : la Conférence de Moscou qui réunit pour la première fois depuis le début de la guerre les ministres des affaires étrangères des USA, de l'URSS et de la Grande Bretagne prévoit la création d'une nouvelle organisation universelle en lieu et place de la défailante SDN. En 1944, les juristes américains, russes et britanniques tiennent une conférence technique à Dumbarton Oaks à l'issue de laquelle les grandes lignes de l'ONU comme nouvelle organisation sont établies car la SDN n'avait satisfait personne : les USA n'étaient pas membre ; l'URSS en était exclue après l'agression perpétrée contre la Finlande en 1939 ; la Chine boudait la SDN pour ne l'avoir pas soutenue lors de l'agression japonaise en Mandchourie en 1931. En février 1945, la conférence politique de Yalta discuta et se mit d'accord sur les points délicats notamment le « droit de veto » imposé par Staline. En juin 1945 se tient enfin la conférence de San Francisco où l'ONU fut créée par la signature le 26 juin 1945 de la Charte des Nations Unies qui entre en vigueur le 10 décembre 1945. Le siège est établi à New-York. Notons en passant que la conférence de Breton Woods tenue avant même la création de l'ONU en 1944 a créé le FMI et la BIRD comme institutions spécialisées qui seront rattachées à l'ONU.

¹⁹ LUCIANI, G., «The Economic Content of Security», in *Journal of Public Policy*, Vol. 8, N°2, 1989, p. 151.

2.2 Les idéologies sous-jacentes à l'ONU

Tout l'édifice de l'ONU est sous-tendu par une idéologie de base enracinée sur la sécurité collective. Mais autour de cette idéologie mère gravitent les idéologies périphériques du système de l'ONU.

Ces idéologies secondaires se résument en trois points : le concert des Nations symbolisé par les privilèges des grandes puissances (ex. veto) ; le régionalisme qui vise l'équilibre des forces ; le fonctionnalisme et le développement, ex. ECOSOC et les institutions spécialisées. Ceci étant, voyons à présent les différentes matières contenues dans la Charte constitutive de l'ONU et leur mode d'articulation fonctionnelle dans la communauté internationale.

3. CRISE RUSSO-UKRAINIENNE ET LIMITES DE L'ONU DANS LE PROCESSUS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ

« En raison de leurs passés respectifs, de leurs positions géographiques propres et de leurs rapports commerciaux spécifiques avec la Russie, tous les États membres de l'UE n'ont pas le même rapport avec la Fédération de Russie alors que les États-Unis, s'ils ne sont pas exempts des débats internes sur la question, ont une unité de décision ». Ceci nous permet de relever les limites de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune, à savoir : les divergences des intérêts nationaux, l'hétérogénéité de positions dans le chef des États membres des Nations Unies, le manque d'engagement international et le statut de neutralité de certains États membres.

3.1 Divergences d'intérêts nationaux

La politique étrangère et de sécurité commune donne la possibilité à l'Union européenne de parler d'une seule voix sur la scène internationale, lorsque les intérêts communs des États membres lui permettent. Cependant, en Relations Internationales, il y a une notion permanente et omniprésente qu'est l'intérêt national. Selon Hans Morgenthau, « en politique étrangère, il n'y a qu'un seul impératif catégorique, un seul critère de raisonnement, un seul principe d'action : l'intérêt national »²⁰. De son côté, Alexandre Wendt reconnaît que personne ne peut nier le fait que les États agissent en Relations internationales « sur base des intérêts nationaux tels qu'ils les perçoivent »²¹. Dans le même ordre d'idées, Raymond Aron définit la politique étrangère comme « l'art de gérer le commerce avec les autres États au mieux de l'intérêt national ». D'une manière générale, tous les théoriciens des Relations internationales utilisent cette notion d'intérêt national pour essayer d'expliquer le fondement de la

²⁰ MORGENTHAU, H., *Politics among nations*, Edition Knopf, New York, 1948.

²¹ Aron, R., *Paix et guerre entre les nations*, 2^{ème} Ed. Calman-Levy, Paris, 1984.

conduite des États sur la scène internationale. De toutes ces considérations, on peut en déduire que l'intérêt national, c'est ce qui importe le plus à un État. C'est ce qui constitue l'enjeu par excellence pour lui. C'est donc l'intérêt national qui guide l'action politique extérieure de tout État dans ses relations avec les autres. De toute manière, l'intérêt national pour un acteur étatique est une évidence dans toutes ses actions en relations internationales. Néanmoins, ce qui est souvent discutable et controversé, c'est d'une part, les intérêts propres des groupes au pouvoir pour s'y maintenir, et d'autre part, la manière de défendre ou de préserver l'intérêt général de la nation ! Les stratégies directes ou indirectes sont souvent l'objet de polémique quant à l'efficacité des unes ou des autres ! Signalons enfin que l'intérêt national peut revêtir plusieurs formes ; matérielles et immatérielles. Chaque action de politique internationale sera analysée selon sa propre nature par rapport à l'intérêt national dans un contexte donné. Ainsi, par exemple, ce qui était intérêt national hier, peut ne pas l'être aujourd'hui. L'intérêt national est donc tributaire de temps, de circonstance ou contexte dans lequel il se pose ou encore des enjeux des puissances. Face aux multiples aspects des intérêts nationaux divergents, multiples et divers, un acteur international rationnel doit, à un moment, faire des choix stratégiques pour asseoir ses intérêts. En faisant les choix qui lèvent des opinions, on doit d'office savoir qu'on a sacrifié les intérêts des adversaires et même une partie des intérêts des partenaires et amis traditionnels. Toute décision de politique étrangère peut ne pas impliquer un intérêt national évident mais peut même amener des ennuis politiques et diplomatiques à l'acteur concerné. Il est conseillé à tout acteur de politique internationale de bien étudier l'opinion à lever pour engager le pays dans le panier à crabes des intérêts nationaux croisés. De tout ce qui précède, la crise provoquée par la guerre en Ukraine secoue sérieusement l'organisation mondiale. Mais un gros grain de sable devrait paralyser la mécanique de ce projet : l'Allemagne (puissance européenne) « trop heureuse de l'organisation actuelle, qui lui permet d'imposer son agenda à ses partenaires, sans guère de contestation »²².

Une réalité bien illustrée par les dernières mesures prises contre la Russie, qui épargnent Berlin et pèseront sur Paris. Dans le fatras d'« informations » souvent trop partielles et partiales, il est assez incroyable que deux points n'aient pas toujours été davantage soulignés. Si l'ONU adopte volontiers une posture assez martiale à l'égard de la Russie, dans la réalité, ses positions sont beaucoup moins dures. À titre illustratif, dès le début, l'Allemagne a obtenu que les échanges énergétiques ne soient pas concernés par les sanctions. « Bien sûr, l'Allemagne dépend du gaz russe et ne pourrait sans doute pas maintenir sa production électrique »²³.

²² LEROY BENNETT, *International Organizations. Principles and Issues*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, second édition, 1980.

²³ *Idem*.

Par exemple, comme le rappelle le Figaro, en 2021, plus de 60 % des exportations de la Russie vers l'UE étaient de l'énergie. « Mieux, le montant total des exportations de produits énergétiques dépasse l'ensemble de tout ce que la Russie importe de l'UE. En clair, à moins de refuser de vendre à la Russie, l'UE a mis en place des sanctions suffisamment partielles pour maintenir une grosse partie des échanges, et notamment toutes ses exportations vers la Russie et ses importations d'énergie. Si l'UE a soutenu l'exclusion d'une partie des banques russes de Swift, les principales banques qui financent le commerce de l'énergie entre la Russie et l'UE en sont exclues, du fait de la forte pression de l'Allemagne ».

3.2 Hétérogénéité des positions

Une des principales faiblesses de l'Organisation Mondiale dans ce dossier est l'hétérogénéité des positions sur la Russie. Tout comme lors de la crise irakienne de 2003, la première grave crise militaire et diplomatique du XX^{ème} siècle, plusieurs États membres de l'UE²⁴ et les pays candidats²⁵ avaient soutenu l'intervention militaire des États-Unis contre l'Irak et s'étaient opposés à d'autres États membres qui étaient hostiles à la guerre sans l'aval de l'ONU.²⁶ Il y a eu encore une hétérogénéité des positions, notamment sur les mesures restrictives de l'UE contre la Russie concernant les crypto monnaies.

Par ailleurs, la trop forte dépendance de pays de membres de l'ONU envers le gaz et les hydrocarbures russes a « non seulement conduit à écarter ces secteurs clés des sanctions sectorielles européennes, mais a également diminué la portée des sanctions financières puisque les établissements bancaires comme Sberbank ou Gazprombank par lesquels transitent les paiements européens ne figurent pas sur la liste des cibles des mesures SWIFT ». Cette situation met ainsi en lumière l'importance cruciale de l'autonomie stratégique et de l'indépendance technologique de l'UE. Aussi explique-t-elle la difficulté de tous les 27 États membres à trouver un accord satisfaisant « à propos du gaz et des hydrocarbures russes lors du sommet de Versailles du 11 mars 2022 ».

3.3 Manque d'engagement international et statut de neutralité de certains États membres

Il existe d'importantes divergences de taille et de ressources en termes de puissance. Certains États ont ainsi une longue histoire en matière de politique étrangère et d'engagement international²⁷, alors que d'autres n'ont pas de réelle tradition en la matière. À cela s'ajoute le fait que trois des États membres de

²⁴ Le Royaume Uni, l'Espagne, l'Italie, le Pays-Bas, le Portugal et le Danemark

²⁵ La République Tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Turquie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Slovaquie, la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie

²⁶ La France, l'Allemagne, la Grèce, l'Autriche et la Suède

²⁷ Au premier rang desquels les grands États, tels que la France et le Royaume-Uni.

l'Union ont un statut de neutralité profondément ancré dans leur histoire et dans leurs mentalités collectives, qui leur impose non seulement un non-engagement dans les conflits internationaux, mais également une certaine retenue dans l'élaboration de leur politique étrangère.

Ces États neutres ne sont certes pas tenus à la passivité en matière de politique étrangère, l'activisme traditionnel de l'Autriche et de la Finlande en la matière en témoigne, mais sont naturellement portés à privilégier une approche différente de celle des grandes et moyennes puissances.

3.4 Différences idéologiques et de culture politique

On constate l'existence d'importantes différences idéologiques et de culture politique entre les États quant à la conception de la souveraineté et de son exercice, dans le domaine de la politique étrangère, qui est au cœur des pouvoirs régaliens de l'État. Certains États tendent à considérer ainsi la souveraineté en la matière comme indivisible, alors que d'autres ont une culture politique qui les prédispose bien mieux à la partager dans le cadre d'une intégration renforcée à dimension réellement supranationale. Ainsi, la complexité de la scène internationale de nos jours ne cesse d'interpeller plus d'un internationaliste. En considérant le jeu international, il apparaît que l'ONU en tant qu'acteur différent de l'acteur étatique constitue une superstructure qui dépend de ses membres pour sa survie, son action, son efficacité et son fonctionnement au quotidien. Son statut de sujet dérivé du droit international, lui octroie une capacité spécifique lui permettant de prendre des initiatives au service de ses finalités. Mais, force est de constater que l'Organisations Internationales n'échappent pas à l'influence des Etats membres et de son personnel (Secrétariat Général) dans la poursuite de leurs intérêts propres ; ce qui fait dire à certains analystes qu'elle est un acteur hétéronome. En tous les cas, ce phénomène ne peut être mieux appréhendé qu'à travers le rôle que joue tout Organisation Internationale pour elle-même, ses membres et son environnement.

4. PERSPECTIVES

En dépit de tous ce qui a été dit ci-haut, il nous semble vraisemblablement opportun d'émettre des propositions, de manière prospective autour des solutions ou des mesures à lever afin que les organisations mondiales, œuvrent finalement au profit de la paix, de la stabilité, de l'équilibre et de la coopération entre les Etats. Cet ainsi que pour palier à tous ces maux, nous pensons que l'ONU à travers son Conseil de Sécurité doit militer pour les intérêts de la paix et de la Sécurité internationale.

Elle doit mettre de côté les guéguerres des États, les intérêts des puissants au profit de tous. D'où la fameuse proposition de réformer le Conseil de Sécurité qui semble un organe qui bloque la mise en application effective des missions assignées à l'ONU. Tous les États sont égaux, dit-on ; mais cela n'est pas effectif.

Au nom de la communauté internationale qu'elle représente, l'ONU doit aplanir toutes les divergences qui créent un faisceau d'intérêts divergents de ses États-membres dont la prise de position dépend largement de ceux-ci. L'ONU doit concilier les différentes prises de positions des États membres en vue d'aboutir à une position commune et homogène dans la logique de la mission d'assurer la paix et la sécurité internationales partout dans le monde ;

Tous les États membres de l'ONU sont appelés au nom de la solidarité mondiale, faire preuve d'un engagement international pour mettre fin au conflit en cours et ne plus se cacher derrière un prétendu statut de neutralité.

CONCLUSION

Après plusieurs d'années d'activités, l'ONU est remarquable par sa longévité, a-t-on noté en guise d'introduction. En réalité, cette longévité est l'indice d'un bilan plutôt positif pour l'Organisation dans le domaine de la paix et de la sécurité. Au cours de cette période, elle a servi des fins variées avec des moyens changeants et en accomplissant des fonctions limitées. On a esquissé les principales difficultés que contenaient certains objectifs assignés à l'ONU à l'origine et que les circonstances ont accentuées par la suite. L'émergence d'objectifs différents allant à l'inverse des premiers et tendant à les remplacer a augmenté la complexité de la situation. Que l'ONU persiste, à titre instrumental, à servir ces fins variées est une réalisation remarquable et témoigne de sa grande aptitude. La situation actuelle est cependant critique et l'attitude de plusieurs grands pays à l'égard de ces réorientations fondamentales laisse encore subsister une grande part d'incertitude. Les résultats observés sont semblables au niveau des moyens mais les perspectives sont plus encourageantes. Des fluctuations importantes ont été relevées dans les rôles des principaux organes des Nations Unies. Toutes les attributions de ces organes n'ont pu être exercées ou n'ont pu l'être tout le temps. Par contre, certaines ont été utilisées d'une manière très large et très novatrice. Cela a permis, on pourrait presque dire au besoin, à un organe de suppléer à l'impuissance d'un autre. Ainsi, d'une part, l'ONU n'a pu disposer de tous les moyens qui lui avaient été alloués, dont certains des plus importants. Mais, d'autre part, elle a utilisé certains moyens d'une façon très indépendante des prescriptions de la Charte et elle s'est donné des moyens nouveaux qui se sont révélés justement complémentaires de ceux qu'elle avait. Cette flexibilité et cette faculté d'adaptation sont en quelque sorte le gage d'une utilité durable face à des attitudes pragmatiques et à des finalités convenues.

Quant aux fonctions accomplies, elles sont en bonne partie à la mesure des moyens utilisés. Comme ces derniers, elles ont connu des fortunes diverses. La plus développée est une fonction « verbale » alors que les moins développées sont celles qui impliquent des règles obligatoires et des contrôles. Il est vrai que l'on parle beaucoup à l'ONU, que l'on décide peu et que l'on contraint rarement. L'Organisation « agit » par contre plus qu'il n'y paraît à première vue. La fonction opérationnelle a en effet été marquée par une expansion importante qui est associée à l'évolution des moyens de l'Organisation. D'autre part, l'activité verbale a acquis du poids non seulement par son ampleur mais aussi par sa portée. Cette dernière se manifeste à travers le phénomène des groupes et celui de la légitimation collective. L'intervention militaire russe en Ukraine n'a pas laissé le monde entier sans réaction. L'ayant aperçu comme une menace contre la paix et la sécurité internationale en Europe, ce sont les Etats membres de l'UE qui ont été les premiers à réagir contre la Russie à travers des sanctions

économiques et embargos, dans le cadre de sa PESC. La crise russo-ukrainienne nous a permis de relever certaines limites de l'ONU, notamment les divergences d'intérêts nationaux, l'hétérogénéité de positions dans le chef des États, le manque d'engagement international et le statut de neutralité de certains États membres. En la limite évidente, l'ONU ne constitue pas un corps politique uni. L'Union politique est certes à l'ordre du jour de la construction des Nations Unies depuis ses débuts, mais en dépit du nom Nations Unies adoptée, cette union n'existe pas dans les faits : il n'y a pas d'État au-dessus des autres États. Et le vote à l'unanimité n'a jamais été remis en cause dans le vote au conseil de sécurité. Serait-il d'ailleurs la bonne façon de définir une politique internationale commune efficace ? Chaque État définissant sa politique étrangère et sa politique de défense, la paix et la sécurité internationale résulte de l'addition des politiques et de compromis entre les États membres. Ainsi l'ONU demeure-t-elle souvent incapable de définir une position diplomatique commune en raison des divergences d'intérêts entre ses membres. On a pu le constater notamment en 2003, au moment de l'intervention américaine en Irak ; on l'avait encore remarqué concernant la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, ou maintenant à propos de la crise russo-ukrainienne. Bien que l'ONU ait souhaité se doter d'une capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles, elle ne dispose pas de forces propres, et l'exécution d'une mission repose donc sur les moyens forts inégaux mis à disposition par les États membres, au cas par cas.

BIBLIOGRAPHIE

1. ARON, R., *Paix et guerre entre les nations*, 2^e éd. Calman-Levy, Paris, 1984.
2. BUZAN, B., « People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies », in *the Post-Cold War Era*, 1991.
3. CHALIAND, G. et BLIN, A., *America is back*, Bayard, Paris, 2003.
4. Charte des Nations Unies du 24 octobre 1945.
5. DIUR, K., et TSHIMPE, K., *Politiques étrangères des grands acteurs des politiques et relations internationales actuelles*, Editions Universitaires Africaines, Kinshasa, 2020.
6. Harold K. JACOBSON, *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*. ed. Alfred A. Knopf New York, 1979.
7. HARTLAND-THUNBERG, P., « National Economic Security: Interdependence and Vulnerability », in *National Economic Security*, Tilburg, John F. Kennedy Institute, 1982.
8. HOLSTI, K. J., « National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy », in *International Studies Quarterly*, 1970.
9. LABANA, L.A et alii, *La politique étrangère de la République Démocratique du Congo. Structures, Fonctionnement et Manifestations*, Maison d'Éditions Sirius, Kinshasa, 2008.
10. LEROY BENNETT, *International Organizations. Principles and Issues*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, second edition, 1980.
11. LUCIANI, G., « The Economic Content of Security », in *Journal of Public Policy*, Vol. 8, N°2, 1989.
12. Michel VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris, Librairie Armand Colin, 1972.
13. MOISE, D., « 9 novembre 1989-11 septembre 2001 : de l'espoir à la peur », in *Universalisa*, 2003.
14. MORGENTHAU, H., *Politics among nations*, Edition Knopf, New York, 1948.
15. Prélot M. & Lescuyer, G., *Histoire des idées politiques*, 12^{ème} édition Dalloz, Paris, 1994.
16. ROSENAU, J., « Moral Fervor, Systematic Analysis and Scientific Consciousness in Foreign Policy Research », in Austin Ranney (dir.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, 1968.
17. STEIN, J., « L'analyse de la politique étrangère : à la recherche de groupes de variables dépendantes et indépendantes », in *Études internationales*, Volume III, 1971.
18. TRAGER, F.N. et SIMONIE, F.N., « An Introduction to the Study of National Security », in *National Security and American Society*, Lawrence, University Press of Kansas, 1973.
19. Traité sur l'Union Européenne de 1992.

20. TSHISHIMBI K.E., *République Démocratique du Congo. Essence de l'Etat « Anthropologie de la Gouvernance par le bas ». Des origines à l'Indépendance*, éd. L'Avenir Africain, Kinshasa, 2021.
21. WAEVER, O., «Security, the Speech Act: Analyzing the Politics of the Word», in *Centre for Peace and Conflict Research*, Copenhague, 1989.
22. WOLFERS, A., «National Security as an Ambiguous Concept», in *Political Science Quarterly*, Vol. 67, N°4, 1952.
23. ZORGBIBE, C., *Les Relations Internationales*, Presses universitaires de France, 5^e édition, Paris, 1994.