

## Adhérer à l'ONU, défendre la démocratie

par Eric SOTTAS,\* Genève

*L'adhésion de la Suisse à l'ONU, sur laquelle le peuple est amené à se prononcer ces prochaines semaines, soulève des questions légitimes au sein de la classe politique et des inquiétudes dans une population déstabilisée par les manifestations du terrorisme et la découverte brutale de la fragilité de nos piliers économiques, au nombre desquels le Suisse ne comptait pas pour le moindre. Les grandes interrogations autour desquelles semblent vouloir porter la campagne ont trait à la neutralité permanente et armée, aux garanties démocratiques et à la charge financière additionnelle engendrée par une participation pleine et entière. Avant de développer un argumentaire sur la problématique de l'adhésion de la Suisse à l'ONU, il est nécessaire d'essayer de comprendre sur quels schémas mentaux s'articulent les concepts de neutralité et de démocratie ; ce qui nous renvoie à l'image que les uns et les autres, nous nous faisons de la Suisse et du monde.*

Le Conseil fédéral - dans ce style froid et raisonné avec lequel il a coutume d'aborder les grands enjeux - s'efforce de montrer que les garde-fous juridiques négociés avec les instances internationales préservent tous les avantages de notre neutralité, nous protègent de toute atteinte à notre souveraineté démocratique et que les maigres concessions envisagées sont largement compensées par les avantages obtenus. Il se réfère à une doctrine politique, définie juridiquement au tournant des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles et qui, moyennant des aménagements mineurs, peut rester opératoire dans le cadre des Nations Unies.

S'adressant à la raison plus qu'aux émotions, cette défense de sa diplomatie ignore la crainte qui littéralement paralyse certains secteurs sociaux. Pour une grande partie de nos concitoyens, la neutralité nationale ne constitue pas une option politique parmi d'autres, dont il convient de

régulièrement vérifier la pertinence, mais une des garanties essentielles - pour ne pas dire la garantie fondamentale - de la paix et de la stabilité de notre société. Il est donc douteux que nos autorités parviennent à convaincre cette frange de la population appréhendant une adhésion qui nous entraînerait dans une aventure aux avantages incertains, mais faisant courir, à des acquis non négligeables, des risques avérés.

\* Eric Sottas est directeur de l'Organisation mondiale contre la torture (Genève) et préside l'association Forum 98, coalition des principales ONG internationales de défense des droits de l'homme. Il est l'auteur de nombreuses publications sur les questions de développement ou des droits de l'homme. Il a été en outre secrétaire général du Mouvement international des intellectuels catholiques et attaché au cabinet du secrétaire général de la CNUCED.

Or, tant les causes de notre prospérité indéniable, que l'origine des difficultés redoutées, relèvent davantage du fantasme que de la réalité politique.

### Des valeurs «sacrées»

Cette valeur mythique accordée à la neutralité plonge ses racines aux origines même de la Confédération. A la fin du XIV<sup>e</sup> siècle, à l'issue des guerres contre Charles le Téméraire, Nicolas de Flüe n'a-t-il pas sauvé l'unité naissante en recommandant aux cantons de se dégager d'alliances individuelles conclues avec des puissances étrangères, de renoncer à des visées territoriales qui provoqueraient des antagonismes entre les alliés et de limiter la politique étrangère aux seules activités ayant l'assentiment de tous ? Certes, nul ne connaît exactement le message de l'ermite du Ranft ; il n'en demeure pas moins que dans l'imaginaire populaire, la Suisse a pu éviter de sombrer grâce à sa capacité de ne pas se laisser entraîner par les puissances étrangères dans des querelles mettant à mal son unité et lui faisant courir des périls d'autant plus effrayants qu'ils se révèlent moins identifiables.

Il serait erroné de penser que cette attitude a disparu avec la modernité. Le culte que connut Nicolas de Flüe lors des deux conflits mondiaux qui épargnèrent la Suisse a donné lieu à de nombreuses manifestations, dont l'oratorio *St Nicolas de Flüe* d'Arthur Honegger et Denis de Rougemont (1939), qui met l'accent sur une défense nationale spirituelle et sur la nécessité d'éviter les dissensions.<sup>1</sup>

La neutralité - conçue comme non intervention dans les affaires étrangères - est ressentie par une partie importante de la population comme une valeur intemporelle, sacrée, qui depuis plus de cinq siècles fonde la spécificité suisse et explique, en dehors de toute contingence historique, la

protection spéciale qui met notre pays à l'abri des conflits qui ravagent le reste de la planète. Elle n'est pas seulement une position juridique que les autorités s'efforcent de faire respecter dans le concert des nations, mais elle est - au sens littéral - une vertu sacro-sainte dont le respect a garanti notre paix et notre prospérité et dont l'abandon ne peut que nous précipiter dans le chaos.

L'autre argument des opposants concerne le déficit démocratique de l'ONU, tant au niveau des mécanismes décisionnels que de la structure de l'institution. L'Assemblée générale accorde certes le même droit aux petits pays qu'aux grandes puissances, mais nombre de gouvernements défendent des intérêts qui, malheureusement, ne permettent pas (et ne permettront jamais) de satisfaire les aspirations légitimes de leur peuple. Le Conseil de sécurité, qui concentre l'essentiel des pouvoirs de contraintes, n'est qu'un directoire de superpuissances régissant le monde à leur seul avantage et obligeant les autres nations à accepter leurs politiques souvent sectaires. Enfin, la gestion des affaires est laissée aux mains d'une bureaucratie constituée de fonctionnaires coupés des réalités du terrain et plus préoccupés de l'avancement de leur carrière que du bien commun ou de la protection des plus faibles.

L'administration des Nations Unies prête certes le flanc à la critique, mais encore convient-il d'être prudent. Son administration est la seule qui soit composée de fonctionnaires émanant de toutes les cultures de la planète. Que ceux-ci puissent travailler ensemble - même mal - sur un idéal commun - même dévoyé - constitue déjà une première dans l'histoire de l'humanité. Sans remettre en cause la nécessité de réformes, la critique populiste qui cherche à discréditer la fonction internationale me semble singulièrement naïve et déséquilibrée. Certes, il existe des fonctionnaires corrompus et incompetents, mais il en est d'autres qui ont préféré la fonction internationale, à

des postes de cadres autrement mieux rémunérés dans l'industrie privée ou au sein de sociétés transnationales.

Reste que la crainte principale des adversaires concerne l'imposition par l'étranger de politiques dommageables à nos relations internationales. Dans un pays si soucieux de contrôle démocratique que même le passage à l'heure d'été fait l'objet d'un referendum, la perspective d'une telle délégation de pouvoirs, sans garanties absolues de consultations populaires préalables et systématiques, apparaît comme un abandon intolérable de la plus fondamentale de nos libertés.

Le Conseil fédéral a donné des assurances en rappelant – et c'est incontestable – que des garanties existaient et qu'elles limitaient très strictement l'incidence sur notre politique nationale des décisions que l'ONU pourrait prendre en matière d'opérations de maintien de la paix. Il n'empêche que, comme pour la neutralité, notre système de démocratie directe ressort tout autant du droit constitutionnel, évolutif par nature, que d'une valeur mythique fondant l'essence et l'existence de la Confédération et donc intangible. Dès lors, il ne suffit pas pour convaincre les hésitants de dresser l'impressionnante liste des avantages pour l'opposer aux quelques éléments mineurs de désagréments potentiels. Cette arithmétique ne peut que davantage inquiéter celles et ceux qui, redoutant les conséquences d'un saut dans l'inconnu, préfèrent s'en tenir à une situation sûre et éprouvée selon l'adage «un tien vaut mieux que deux tu l'auras».

Le débat sur l'adhésion à l'ONU doit être l'occasion, pour la classe politique, de faire preuve de courage, afin que les Suisses acceptent de remettre en cause les schémas mentaux rassurants, mais erronés, qui leur servent de clé de lecture pour comprendre leur pays et sa relation au monde. Il ne faudrait pas que pour gagner

la bataille de l'ONU, nous renoncions à initier la profonde révision culturelle à laquelle nous acculent les transformations de la société mondiale. Ce qui est en cause à terme, ce n'est pas un droit de vote à l'Assemblée générale, mais la place de notre pays dans un nouveau système international en gestation douloureuse.

### Evolution de la situation

Concernant la neutralité et la démocratie, osons dire que leurs pratiques ne peuvent plus avoir les mêmes caractéristiques qu'il y a un siècle. La situation, tant aux niveaux national qu'international, s'est profondément modifiée. Notre politique de neutralité non seulement ne correspond plus au contexte qui lui a donné naissance et la justifiait, tant sur les plans politique qu'éthique, mais elle est devenue de surcroît la source de profondes difficultés, voire la justification intellectuelle de politiques condamnables. Non pas que nos autorités n'aient pas su la défendre dans le concert international, mais parce que l'évolution du monde depuis un siècle et demi a profondément modifié les clivages des conflits.

Pendant des siècles, les guerres qui ont ravagé l'Europe avaient pour cause principale des visées hégémoniques. L'Espagne, la France, l'Angleterre, l'Autriche et l'Allemagne ont tour à tour cherché à étendre leur empire au détriment des autres puissances. Dans ce contexte, un pays pauvre, peu doté en ressources naturelles, à la géographie tourmentée et occupant un territoire exigu, pouvait espérer voir sa neutralité reconnue et respectée s'il acceptait de jouer les bons offices, et ce d'autant plus qu'il avait réussi le tour de force de faire coexister des cultures différentes sur son sol. N'ayant aucune ambition territoriale ou coloniale, ne constituant une menace pour personne, il pouvait même être utile comme interlocuteur entre belligérants.

De fait, durant un siècle environ (entre la fin des guerres napoléoniennes auxquelles la Suisse a payé un lourd tribut et l'entre-deux guerres) notre pays a joué un rôle proactif dans la résolution de plusieurs conflits et dans la mise sur pied de la première tentative de concertation politique mondiale permanente que fut la Société des Nations. Parallèlement, il a développé un mécanisme unique, le CICR, qui devait donner naissance au droit humanitaire.

L'émergence des confrontations de type idéologique devait fortement réduire ce rôle. Même si les autorités fédérales - soucieuses de respecter le principe de neutralité - décidèrent de reconnaître les gouvernements sans discrimination entre les régimes, il est évident que l'ancrage de la Suisse dans les pays capitalistes libéraux a considérablement limité son action d'intermédiaire entre les parties durant la Seconde Guerre mondiale et plus encore pendant la guerre froide. Même si elle se déclarait neutre, elle était perçue comme alignée.

Si sa neutralité, dans ce nouveau contexte, ne lui permettait plus de jouer les «facilitateurs» entre belligérants, lui garantissait-elle au moins sa sécurité ? On peut en douter. Hitler ne se sentait nullement lié par ce principe et ce sont - comme l'ont démontré de nombreux historiens - d'autres éléments, notamment stratégiques, qui l'ont conduit à différer l'annexion de la Suisse. Par ailleurs, si le conflit Est-Ouest avait dégénéré en guerre ouverte, il y a fort à parier que le Pacte de Varsovie n'aurait guère fait de différence entre notre pays et le reste du camp occidental.

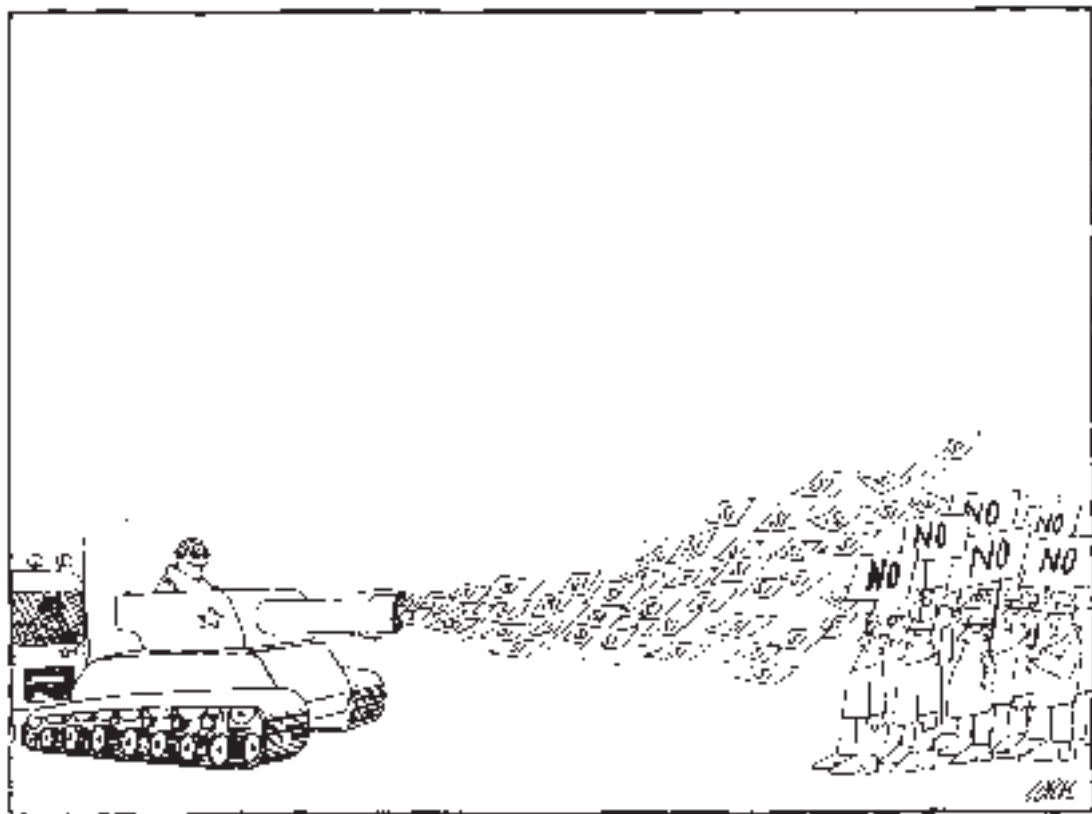
La Suisse, qui à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle était perçue comme un modèle d'intégration et de tolérance, comme une nation prête à ouvrir ses portes aux réfugiés et à servir d'interlocutrice aux Etats en conflits, apparaissait au début du XXI<sup>e</sup> siècle comme un pays opulent, maintenant contre vents et marées sa neutralité, moins par souci de faire avancer la cause de la paix dans le monde, que

pour justifier un isolationnisme profitable en terme de négoce. Délivée des obligations incombant aux membres des Nations Unies, la Suisse s'est parfois laissée aller à de juteux trafics avec des régimes mis, à juste titre, au ban de la société internationale. Le scandale de nos relations avec l'Afrique du Sud du temps de l'apartheid risque de nous coûter des montants aux côtés desquels le surcoût représenté par l'adhésion à l'ONU apparaît bien dérisoire.<sup>2</sup>

Conscient du danger, le Conseil fédéral s'est gardé ces dernières années de devenir le principal partenaire des régimes infréquentables. Mais alors, que signifie notre indépendante neutralité si nous nous sentons tenus d'appliquer des sanctions politiques que nous n'avons pas décidées et pour l'organisation desquelles nous ne sommes même pas consultés ? On le voit, la question que pose notre adhésion à l'ONU n'est pas de savoir comment nous pouvons réaménager notre neutralité dans ce nouveau contexte, mais bien quelle politique la Suisse doit-elle adopter et si, dans ce cadre, la neutralité a encore un sens.

## Réorganisation mondiale

De même, notre approche de la démocratie ne saurait faire l'économie d'une révision fondamentale. Notre système, basé sur l'idée du *check and balance*, c'est-à-dire de mécanismes institutionnels qui assurent, par le jeu des contrepoids, l'équilibre, le contrôle et la limitation entre des pouvoirs strictement définis, peut éventuellement servir de référence, mais il se révèle inopérant comme modèle pour l'organisation du pouvoir mondial. S'il est plus nécessaire que jamais de rechercher les moyens qui permettront un jour d'organiser la société internationale le plus rationnellement possible et dans l'intérêt de tous, il est parfaitement illusoire d'imaginer que cette structure pourrait prendre la forme d'un système suisse mondialisé. Les



médiations à trouver sont d'un autre ordre et doivent répondre à d'autres exigences.

La mondialisation de l'économie dans le cadre d'un modèle ultra libéral et l'hégémonie sans partage des Etats-Unis provoquent un bouleversement qui, pour la première fois, touche l'ensemble de la planète. La marginalisation de groupes sociaux de plus en plus importants au sein des sociétés développées et le renforcement de tensions entre peuples sans espoir et sociétés d'abondance génèrent un peu partout des conflits d'autant plus angoissants, qu'ils semblent sans issue et que leurs protagonistes ne paraissent pas chercher à bâtir une société alternative. Du Proche-Orient à la Tchétchénie, en passant par l'Afrique des Grands Lacs, la Colombie, la Sierra Leone ou l'Afghanistan, les affrontements ne semblent à première vue ne répondre à aucune logique. De ce fait, ils suscitent des réactions - on l'a bien vu après le

11 septembre - qui faute d'attaquer les causes du mal se bornent à des politiques de contention plus dangereuses à terme que les dommages qu'elles prétendent endiguer.

La carence d'une politique mondiale concertée débouche sur un phénomène d'entropie qui, de proche en proche, déstructure les fragiles équilibres mis sur pied au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, sans offrir d'alternatives. L'effondrement de la structure étatique dans de nombreux pays du Sud, la montée en puissance de fondamentalismes religieux ou culturels, rendent la réalité de moins en moins lisible et la recherche de solutions de plus en plus aléatoire. Prétendre échapper à cette montée des périls en se maintenant isolé dans ce qui semble une situation sûre est aussi rationnel que de se barricader dans sa chambre à coucher pour échapper au feu qui ravage la maison.



Mais la principale crainte qu'expriment les opposants est de voir la Suisse contrainte de participer à des opérations lourdes sur lesquelles le peuple n'aurait pas pu se prononcer. L'argument mérite qu'on s'y arrête, (d'autant plus que l'ONU, par ses sanctions contre l'Irak, a provoqué de nombreux morts parmi la population civile et principalement les enfants)<sup>3</sup> ; pourtant, il ne semble pas vraiment sérieux. La guerre USA - Irak s'est officiellement déroulée sous les auspices de l'ONU que Washington contrôle depuis la chute du Mur de Berlin. Par ailleurs, la crise ouverte par les attentats du 11 septembre constitue non seulement une escalade de l'action des terroristes, mais un renforcement de l'hégémonie américaine. Cette fois, plus besoin même de l'aval du Conseil de sécurité, l'Amérique seule a décidé des frappes et de l'ennemi à abattre. Simultanément, elle a répudié les principes internationaux, notamment en matière de garanties de procès équitable des personnes soupçonnées de terrorisme, en mettant en place des procédures d'exception permettant la détention *incommunicado*, sans vérification des charges, et le jugement secret, sans respect des droits de la défense.

Cette hégémonie n'est pas acceptée sans réticence et la non réélection des Etats-Unis comme membre de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies montre bien que même l'Europe - pourtant peu encline à des manifestations anti-américaines - a fini par estimer qu'il fallait montrer où étaient les limites.

## Renforcer la démocratie

Cet affrontement est nécessaire et sain, à condition toutefois qu'il se déroule dans le cadre d'une instance susceptible de le faire déboucher sur des politiques qui, à terme, permettent à la société internationale de trouver les voies d'une organisation sociale respectueuse des intérêts de tous. Dès lors,

on est amené à s'interroger sur ce qui contribue le plus au renforcement de la démocratie : la consolidation des Nations Unies et la constitution en leur sein d'un autre pôle fort qui pourrait rappeler à ses devoirs la principale puissance du monde, ou le rejet de toute contrainte multilatérale et l'acceptation sans barguigner des impositions d'un gendarme auto-proclamé ?

L'adhésion pleine et entière de la Suisse à l'ONU serait le moyen le plus logique de défendre notre conception de la démocratie. En revanche, refuser d'adhérer, c'est faire le jeu des gouvernements qui cherchent à s'affranchir de tout contrôle extérieur. Notre sécurité et notre futur comme pays supposent que nous participions pleinement aux efforts en cours. A ceux qu'effraient les dangers de l'adhésion, il ne convient pas de donner de lénifiantes assurances. Oui, il y a risque, et même risque certain, et ce risque n'est que le premier d'une longue série que nous allons devoir prendre pour faire face aux nouveaux défis provoqués par les mutations en cours. Mais ce risque est sans commune mesure avec celui que représente une non adhésion qui, à terme, nous condamne. S'il est vrai que la Suisse peut apporter d'importantes valeurs à la vie internationale et en tirer de légitimes bénéfices politiques, il est tout aussi vrai que le monde peut exister sans la Suisse.

E. S.

<sup>1</sup> Si le message de Denis de Rougemont se garde bien de prôner ouvertement l'isolationnisme pour éviter une guerre visant à éradiquer le nazisme, la présentation du saint national sur le site Internet *Switzerland.isyours.com* est nettement moins nuancée et probablement plus proche de l'imaginaire populaire.

<sup>2</sup> Cf. les pp. 22-26 de ce numéro (n.d.l.r.).

<sup>3</sup> Comme l'a souligné plus haut E. Sottas, la Suisse, le plus souvent, suit les décisions de l'ONU. Ce fut le cas pour l'embargo contre les civils irakiens (n.d.l.r.).