

# LE RETOUR DES NON-ALIGNÉS SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

CHANGEMENT DANS LA CONTINUITÉ

PAR

GUY FEUER (\*)

Du 11 au 16 septembre 2006 s'est tenu à La Havane le 14<sup>e</sup> Sommet du Mouvement des Non-Alignés (MNA). Ce Sommet se situe dans le droit fil des réunions qui l'avaient immédiatement précédé : on pense notamment à la Conférence ministérielle de Carthagène des 8 et 9 avril 2000 et au 13<sup>e</sup> Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement, réuni à Kuala Lumpur les 24 et 25 février 2003 (1). Ce qui ressort avant tout de ces réunions, c'est qu'elles marquent une volonté certaine des Non-Alignés de faire entendre de nouveau leur voix dans le concert des nations et de donner un nouveau souffle au Mouvement. C'est autour de ce thème que seront regroupés les développements qui suivent. On se fondera essentiellement sur l'étude des textes, notamment la Déclaration finale de La Havane, qui résume tous les autres (2).

Dans le même temps, en abordant cet examen, on tiendra compte d'une donnée qui a toujours marqué la vie du Mouvement et qui s'est reproduite en 2006 à Cuba : l'unité de pensée au sein du MNA est plus apparente que réelle. La teneur des textes qu'il a adoptés a toujours été fonction du rapport de forces entre les différentes tendances qu'il essayait de concilier. Les instruments récents ne font pas exception à la règle. Cependant, ce qu'il y a de nouveau dans les réunions de ces dernières années, c'est que le retour des Non-Alignés sur la scène internationale ne se traduit plus comme jadis par une opposition frontale et totale aux positions de l'Occident : malgré les diatribes toujours enflammées des délégués cubains (3) et en dépit des con-

(\*) Professeur honoraire des Universités.

(1) On trouvera une liste de tous les Sommets des Non-Alignés dans une dépêche AFP du 10 septembre 2006.

(2) La Conférence de La Havane a adopté plusieurs textes, dont une Déclaration finale (« D.F. » dans la suite de la présente étude), une Déclaration relative aux buts et principes du Mouvement des pays non alignés et à son rôle dans la conjoncture internationale actuelle, un Document de méthodologie et une Déclaration sur la question nucléaire en République islamique d'Iran.

(3) C'est ainsi, par exemple, que le ministre cubain des Affaires étrangères a demandé aux pays non alignés de « resserrer les rangs face à la menace d'agressions militaires des grandes puissances mondiales ». Il a parlé de l'« agression brutale contre le Liban », du « génocide quotidien dont sont victimes les Palestiniens », de la « menace de guerres préventives et d'agressions » dont sont menacés « les autres pays non alignés ». Au lecteur de faire la part de la critique explicable et des procès d'intention...

damnations attendues de la politique américaine, il apparaît que les choses sont plus nuancées qu'elles ne l'étaient autrefois.

Il existe désormais dans l'idéologie des Non-Alignés une dialectique du changement et de la continuité. Ce qui fait tout l'intérêt des positions actuelles exposées par le Mouvement, c'est qu'elles révèlent une ouverture délibérée sur le présent et l'avenir, qui prend en compte les réalités et les techniques de la mondialisation sans vouloir exclure en quoi que ce soit une fidélité au passé et à la tradition.

Au regard justement de ce que fut le passé du Mouvement, n'y a-t-il pas là un paradoxe? Oui, d'une certaine manière. Toutefois, le paradoxe est moins surprenant qu'on ne le croirait au premier abord. Certes, les Non-Alignés se déclarent toujours attachés aux idéaux pour lesquels ils ont combattu depuis l'origine. Ils mettent toujours en avant leur exigence de paix et de justice. En revanche – et c'est là la remarque maîtresse qui livre la clef de l'évolution –, leur retour dans le débat international n'apparaît pas comme une démarche de type fondamentaliste et régressif, mais se présente au contraire comme une tentative de modernisation des positions anciennes, sans renoncement à celles-là (4). Les tenants de cette nouvelle attitude pensent que, moyennant cet effort de rajeunissement, les Non-Alignés pourront contribuer à réorienter l'incontournable mondialisation sans encourir, en la récusant, le reproche d'irréalisme.

Ce mouvement conjoint de fidélité et d'ouverture se manifeste aux niveaux de la pensée et de l'action. On va voir en effet que, à partir d'une rénovation des bases idéologiques sur lesquelles il s'appuie, le Mouvement annonce un élargissement de son programme d'action.

#### RÉNOVATION DES BASES IDÉOLOGIQUES

Si on se souvient des affirmations catégoriques qui ont marqué les débuts du Mouvement et des proclamations fracassantes qui ont jalonné sa radicalisation ultérieure (5), on est en droit de se demander en quoi consiste la volonté d'*aggiornamento* qu'affirment actuellement les chefs d'Etat et de gouvernement. La question se pose parce que, dans la nouvelle version de leur idéologie, les Non-Alignés ne cessent de rappeler leur fidélité aux buts

(4) Sur l'état ancien du Mouvement et son idéologie traditionnelle, cf. principalement les travaux classiques d'Eugène Berg, Philippe Braillard et Daniel Colard. On consultera également avec intérêt : Daniel COLARD, «Relance des Non-Alignés et du non-alignement?», *Défense nationale*, n° 8-9, août-sept. 2003, pp. 153-164; Ignacy SACHS, «Bandung, les Non-Alignés et le développement : cinquante ans après», *Recherches internationales*, n° 71-3, 2004, pp. 141-156. On trouvera les textes de Bandung et des six premiers sommets des Non-Alignés dans un utile recueil publié en 1982 par les Editions du Monde arabe, intitulé *Nouvel ordre international et non-alignement. Bandung-Bagdad, 1955-1982*.

(5) Cf. notamment les Déclarations d'Alger (9 sept. 1973), de Colombo (19 août 1976) et de La Havane (9 sept. 1979).

et principes qui ont toujours été ceux du Mouvement (6) : pour eux, rénovation doctrinale ne signifie donc pas révolution doctrinale.

Il y a cependant d'incontestables transformations et on va voir à ce propos de quelle manière le changement infléchit la continuité sans la briser. D'une part, l'idée de non-alignement reste au fondement de toute la doctrine, mais on lui donne un sens nouveau, différent, encore que voisin, du sens traditionnel. D'autre part, à l'intérieur de ce cadre général, on combine tradition et modernité dans une volonté certaine de reconstruction doctrinale.

### *Une autre signification du Non-Alignement*

Pendant près de quarante ans, le Non-Alignement s'est présenté comme un refus de soumission aux deux idéologies rivales qui prétendaient se partager l'esprit des hommes. Malgré les préférences avérées de certains gouvernements, malgré aussi des prises de position souvent proches du marxisme, au fond de lui-même, le monde sous-développé se ressentait réellement comme « tiers » au regard des deux grandes idéologies, car, au-delà du libéralisme et du socialisme, ces idéologies étaient celles des puissances dominatrices ; or, de la domination du Nord, le Sud ne voulait plus. Avec, là encore, des nuances et des sous-entendus...

Il est évident qu'une telle attitude n'a plus de raison d'être aujourd'hui, puisqu'il n'y a plus à choisir. Or – et c'est sur ce point qu'il y a lieu d'insister avant tout –, les Non-Alignés continuent de se penser et de se vouloir non-alignés : ils se désignent explicitement comme tels dans leurs documents. Dès lors, comment expliquer que plus d'une centaine d'Etats se réclament officiellement d'une notion qui, à première vue, n'a plus de sens ?

La réponse est un peu surprenante, mais elle est relativement simple et sa logique est facile à saisir. En fait, ce qui a changé, ce n'est pas l'idée en soi de non-alignement, c'est le sens et le contenu mêmes de cette idée. Désormais, le non-alignement, c'est d'abord et avant tout le refus de se plier à l'unilatéralisme idéologique, économique et politique dont fait preuve l'actuelle administration américaine. Ce refus s'exprime à deux niveaux en même temps : la politique américaine est perçue, d'une part, comme la marque d'une domination sans partage de l'« hyper-puissance » et, d'autre part, comme le véhicule d'un néo-libéralisme que les Etats-Unis voudraient bien imposer à l'ensemble du monde et que les pays en développement, au nom desquels les Non-Alignés entendent parler, jugent néfaste. Il est sûr que la résistance à la manière dont les Etats-Unis affirment leur puissance est au centre de leurs préoccupations.

(6) Dès la Déclaration de Kuala Lumpur, on trouve une proclamation qui sera reprise de manière quasi identique à La Havane et que nous reproduisons ici.

On voit alors en quoi les Non-Alignés restent fidèles à eux-mêmes. L'offensive tiers-mondiste de jadis et les regroupements qu'elle avait entraînés s'étaient donné pour but, avant tout, de lutter contre une emprise occidentale/libérale qu'ils estimaient nuisible et dangereuse pour leur indépendance et leur développement. C'est de là que provenait cette sorte de «collusion» qu'on a pu observer entre tiers-mondisme et marxisme (léninisme), alors que nombre de gouvernements et de personnalités du Tiers-Monde n'adhéraient ni aux postulats ni à la méthode marxistes. Après la chute du Mur de Berlin, on a pu croire un court instant que l'implosion du communisme et l'adhésion universelle à l'économie de marché seraient de nature à combler le fossé. Il n'en a rien été. Comme l'affirme l'immense majorité des observateurs, la mondialisation a aggravé les inégalités entre Nord et Sud. Or, pour le Sud, la mondialisation telle qu'elle est comprise aujourd'hui, c'est d'abord le néo-libéralisme américain. Et le non-alignement, désormais, est le refus de plus en plus marqué de cette version dure et messianique du libéralisme...

Est-ce à dire que le contenu des textes récents se résume dans cette volonté exclusive de critique, d'opposition, de résistance et de lutte? Il semble que ce ne soit pas le cas. Le non-alignement rénové entend non point croiser le fer contre l'économie de marché, la démocratie pluraliste et le respect des droits de l'homme, mais au contraire combattre pour une application effective et universelle de ces principes et de ces techniques (7). Nous sommes loin du para-marxisme des années soixante et de son esprit de système à base d'antagonisme dialectique. Toutefois, nous demeurons immergés dans la tradition profonde du non-alignement. On pourrait presque parler d'un «tiers-mondisme adouci».

C'est que sans doute, conscients de leurs échecs passés, les Non-Alignés voudraient maintenant faire œuvre de compromis entre leur sens intransigeant de la justice, leurs critiques de l'Occident et leur volonté de coopérer avec ce dernier, au nom du respect des réalités et de leur acceptation de l'économie de marché, des droits de l'homme et de la démocratie. Pour cela, ils se livrent, en gros depuis l'an 2000, à un effort de reconstruction doctrinale.

### *Une volonté de reconstruction doctrinale*

Les Non-Alignés entendent présenter au monde une idéologie rajeunie : ils ne parlent pas de «renouvellement», mais de «revitalisation». Cette opération intellectuelle ne signifie en aucune façon qu'ils rejettent l'acquis antérieur pour le remplacer par une construction tout à fait inédite; ils ne se

(7) C'est tout le sens des nombreux paragraphes disséminés dans la Déclaration finale de La Havane, où les Non-Alignés expriment leurs vues sur les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance. Cf. notamment les paragraphes 120-124 (Démocratie), 234-235.15 (Droits de l'homme et libertés fondamentales), 258-262.2 (Promotion de la femme) et 263 (Populations autochtones).

contentent pas de juxtaposer tradition et transformations : ils les combinent dans une construction qui ne manque ni d'originalité ni de subtilité.

*Persistance de l'idéologie traditionnelle*

La Déclaration de Kuala Lumpur en son paragraphe 1<sup>er</sup> et la Déclaration de La Havane dès son Préambule affirment en termes identiques « *la pertinence et la validité de toutes les positions de principe et décisions du Mouvement* ». Un peu plus loin, les Chefs d'Etat et de gouvernement redisent « *la volonté du Mouvement de sauvegarder, de confirmer et de consolider toujours plus ses principes, ses idéaux et ses objectifs* » (8).

Toutefois, dès lors qu'il n'y a plus à choisir – ou à refuser de choisir – entre deux idéologies adverses, on peut se demander ce qu'entendent les Non-Alignés lorsqu'ils clament ainsi leur fidélité à leurs positions de principe et à leur acquis antérieur. On constate alors, à l'intérieur même du respect de la tradition, une tendance à l'«ordre» et une tendance au «mouvement». Et c'est cette seconde tendance qui les conduit sans doute à dépasser les frontières de la tradition et à se risquer dans la novation.

La tendance à l'«ordre», c'est d'abord, pour eux, la soumission au droit international et aux principes des Nations Unies. C'est en même temps l'attachement aux principes du non-alignement. Cela, ils l'ont toujours dit et ne font que le répéter. Il n'y a rien de particulier à dire sur cette reprise, sinon rappeler l'importance que le règlement pacifique des conflits revêt à leurs yeux (9).

Cependant – voilà qu'apparaît la tendance au «mouvement» –, défendre les principes et les règles censés assurer l'ordre du monde ne saurait en aucun cas conduire à l'immobilisme. Les Non-Alignés estiment que leur tradition est une tradition vivante. Elle se résume dans le combat qu'ils mènent depuis l'origine et qu'ils entendent bien continuer de mener, sur le plan des idées comme sur celui de l'action, en faveur d'une paix juste et d'un développement équitable (10). En réitérant cette exigence, ils laissent entendre qu'elle correspond à un impératif moral et politique permanent et universel, intéressant le bien commun de l'humanité tout entière. Cet impératif, les Non-Alignés ont toujours entendu et entendent toujours le faire prévaloir par le moyen d'une pression permanente sur les pays développés et les institutions internationales. Et, dans ce grand mouvement de revendication, ils entendent parler à la fois au nom des membres du Mouvement et au nom du Tiers-Monde tout entier (11). Et si aujourd'hui les textes ban-

(8) D.F., §12.

(9) D.F., §§20-22.6.

(10) La Déclaration finale de La Havane prend position pour l'établissement d'« *un monde pacifique et prospère et un ordre mondial juste et équitable* » (§1).

(11) Ils mentionnent l'existence du Groupe des 77 et indiquent que les deux organismes travaillent de concert en étroite coopération.

nissent l'expression «Tiers-Monde», ils ne disent rien d'autre que ce qu'ils disaient autrefois. Dans cette perspective, les Non-Alignés prônent avec une grande fermeté la «*promotion et la préservation du multilatéralisme*». Cette assertion est au cœur de toute leur argumentation. Ils affirment que les processus multilatéraux, notamment au sein des Nations Unies, sont «*indispensables pour promouvoir et préserver les intérêts des pays non alignés*» (12).

Pour logique qu'elle soit et pour légitime qu'elle prétende être, cette position renferme une équivoque : ceux qui parlent au nom du monde en développement ont-ils le monopole de la justice et de la vérité ? Le problème ici est grave, car il touche aux fondements même de l'esprit de paix et de coopération entre les peuples.

Aussi longtemps que les Non-Alignés ont fait preuve de dogmatisme et de manichéisme, cette équivoque, il faut le dire, a entaché la crédibilité de leurs thèses aux yeux de l'opinion occidentale (13). En témoignent les blocages répétés au sein de la CNUCED et l'échec des débats sur le Nouvel Ordre économique international. Or, il semble aujourd'hui que le Mouvement soit devenu plus conscient de l'impasse où il s'est trouvé et qu'il ait entendu rendre son combat plus convaincant. Les Non-Alignés ont accompli pour cela un grand effort en vue de rendre leurs thèses universellement acceptables : au nom de la rationalité et d'un certain réalisme, ils y ont introduit des éléments qu'ils auraient totalement refusé d'admettre autrefois.

Dans la dialectique de l'ordre et du mouvement, la tendance au mouvement dépasse donc le cadre de la tradition, même entendue de façon dynamique. Elle conduit en effet à embrasser également des domaines étrangers aux anciennes perspectives idéologiques sur lesquelles s'appuyaient autrefois les pays non alignés.

#### *Introduction d'éléments idéologiques nouveaux*

La nouvelle version du non-alignement se veut résolument tournée vers la réalité et l'actualité. Les Non-Alignés conçoivent l'une et l'autre comme intemporelles et multiformes. Ce qui veut dire d'abord qu'ils englobent dans l'actualité les problèmes du passé non encore résolus et ceux de l'avenir qui commencent à se dessiner ; ce qui signifie ensuite qu'ils font porter leur examen sur l'ensemble des problèmes internationaux, envisagés de leur point de vue (14). Ils estiment en effet que les transformations de toutes sortes intervenues dans la situation du monde depuis la fin de la Guerre froide et l'avènement de la mondialisation appellent une révision profonde

(12) D.F., §19.1.

(13) Entre 1960 et 1980, cette question a été au centre des controverses à l'Assemblée générale des Nations Unies, à la CNUCED et à l'ONUDI.

(14) D.F., §1.

de l'ordre international existant. A leurs yeux, cette révision exige que la communauté internationale prenne enfin en compte de manière effective et décisive les vues qu'ils expriment dans leurs instruments récents, non seulement parce qu'elles traduisent les intérêts de la partie la plus nombreuse et la plus pauvre de l'humanité, mais encore parce qu'elles obéissent aux impératifs de justice et d'équité qu'ils ont toujours défendus et sans lesquels il ne peut y avoir ni paix ni développement dans l'espace planétaire désormais mondialisé.

Ce qu'il y a de nouveau dans cette vision globalisante, c'est qu'ils ne fondent plus leur combat sur un rejet des valeurs libérales. A lire leurs textes, ils se prononcent pour une interprétation plus profonde et plus réelle de ces valeurs, au nom même des impératifs de la conscience universelle dont ils s'estiment actuellement les porte-parole les plus autorisés. Ils ne récusent plus le libéralisme en soi : ils veulent l'assortir des correctifs au moyen desquels on pourra enfin redresser une vision qu'ils estiment erronée car porteuse de graves injustices. Ces injustices, ils les dénoncent en termes très fermes dès le début de la Déclaration finale de La Havane (15), mais, si on met à part la critique constante de l'unilatéralisme américain, on découvre tout au long du texte que cette critique vise plus des politiques concrètes que les principes généraux sur lesquels est fondé l'ordre actuel du monde, comme on le constatera dans la suite de cette étude. Ce faisant, les Non-Alignés font preuve à la fois d'audace et de réalisme. Audace, car ils ont le courage d'abandonner certains des thèmes tiers-mondistes qui à leur avis ne répondent plus à l'état présent des esprits et aux requêtes de notre époque. Réalisme, car ils sont consciemment ou inconsciemment marqués par la constatation que leurs anciennes positions radicales, systématiques et manichéennes, n'ont mené à rien. Ils entendent donc désormais insérer la politique des Non-Alignés dans un courant de pensée mondialisé qu'ils veulent redresser sans le détruire.

Ces bases idéologiques une fois mises en lumière, il s'agit alors de voir de quelle manière les Non-Alignés entendent les incarner dans des propositions concrètes. Ce faisant, ils adoptent la même démarche que celle qu'on vient de décrire. Dans cet alliage de fidélité à leur tradition et de ralliement aux réalités du temps présent, ils exposent un programme élargi de recommandations pour l'action.

(15) C'est dans le paragraphe 3 de la Déclaration finale de La Havane qu'on trouve le fragment le plus nettement critique de tout le document : *«les Chefs d'Etat et de gouvernement du Mouvement [...] ont noté que l'aspiration collective de ce dernier d'instaurer un monde pacifique et prospère, ainsi qu'un ordre mondial juste et équitable, continuait d'être hypothéquée par des entraves majeures, entre autres, la carence permanente de ressources et le sous-développement de la plupart des pays en développement, d'une part, et, de l'autre, le manque permanent de coopération et les mesures coercitives unilatérales de quelques pays développés. Les pays riches et puissants continuent d'exercer une influence démesurée sur la nature et le cours des relations internationales, dont les relations économiques et commerciales, ainsi que sur les règles régissant ces relations et dont beaucoup jouent en défaveur des pays en développement».*

## ELARGISSEMENT DU PROGRAMME D'ACTION

La Déclaration de Kuala Lumpur consistait surtout en une proclamation de principes. Ces principes sont repris dans la Déclaration finale de La Havane, mais les Non-Alignés les développent sous forme de propositions concrètes qui occupent des dizaines de paragraphes. Il n'est évidemment pas possible de les reprendre ici une à une, mais nous pensons qu'elles méritent une lecture attentive, car elles présentent toutes un intérêt certain. On se bornera ici, autant que faire se peut, à en synthétiser le contenu autour des quelques thèmes qui nous ont paru les plus significatifs, bien qu'étant conscients des limites d'une telle tentative.

Dans cet amoncellement, qui n'évite ni le désordre ni la répétition, on peut distinguer deux massifs au sein desquels peut être regroupé l'ensemble des dispositions énoncées. Toute une partie des recommandations vise les relations internationales générales, alors que d'autres concernent plus spécialement les rapports Nord-Sud.

*Propositions touchant les relations internationales générales (16)*

Au risque de nous répéter, redisons bien que les Non-Alignés se penchent sur les problèmes généraux du monde, mais seulement dans la mesure où ces problèmes ont trait aux préoccupations des pays en développement : ils ne se prononcent pas, par exemple, sur les relations Nord-Nord lorsqu'elles ne les touchent pas directement. En revanche, ils sont parfaitement conscients de la réalité de la mondialisation et de son caractère inéluctable : ils l'acceptent en tant que donnée fondamentale des relations internationales. Ils marquent même que, sous certaines conditions, elle pourrait être positive pour les pays en développement, mais que la manière dont elle est menée aboutit à marginaliser ces pays. Le paragraphe adéquat de la Déclaration finale de La Havane mérite d'être cité en entier, tant il est révélateur de la nouvelle attitude des Non-Alignés (17).

(16) Faute de place, nous laissons de côté ici le Chapitre II (§§129-193) de la Déclaration finale de La Havane, consacré aux «questions politiques régionales et sous-régionales» et où figurent de nombreuses recommandations pays par pays, qu'il n'est pas possible de résumer ici. Signalons seulement que les développements les plus détaillés concernent le Moyen-Orient.

(17) D.F., §6 : *«la mondialisation procure des chances, des enjeux et des risques pour l'avenir et pour la viabilité des pays en développement. La mondialisation et la libéralisation du commerce ont produit des bénéfices inégaux entre les Etats et en leur sein, tandis que l'économie mondiale s'est caractérisée par sa croissance lente et asymétrique et par son instabilité. Sous sa forme actuelle, la mondialisation perpétue, voire aggrave la marginalisation des pays en développement. Il faut donc transformer la mondialisation en une force de changement positive pour tous les peuples, au bénéfice du plus grand nombre de pays, à même d'assurer la prospérité et le renforcement des pays en développement, et non de perpétuer leur pauvreté et leur dépendance envers le monde développé. Il faut par ailleurs consentir de plus grands efforts pour engendrer une stratégie mondiale qui donne la priorité au volet développement en vue de permettre aux pays en développement de tirer profit des chances qu'offrent la mondialisation et la libéralisation du commerce, en particulier par la création d'un environnement extérieur propice au développement, ce qui exige une plus grande cohérence entre le commerce international, les systèmes monétaire et financier qui devraient être ouverts, équitables, fondés sur le droit, prévisibles et non discriminatoires».*

Sur le plan des recommandations concrètes, les propositions qu'ils avancent concernent, d'une part, le droit international et la paix mondiale, d'autre part, le rôle des Nations Unies.

*Les Non-Alignés, le droit international et la paix mondiale*

Le MNA et le droit international

Les Non-Alignés défendent fermement le droit international. Ils rappellent d'abord le principe fondamental selon lequel la Charte des Nations Unies et les normes du droit international sont «*indispensables à la préservation et à la promotion du développement économique et du progrès social, de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme pour tous et des progrès du droit*» (18). Un peu plus loin, ils ajoutent à ce *corpus* la Déclaration sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, la Déclaration sur le renforcement de la sécurité internationale et la Déclaration sur le renforcement de l'efficacité du principe de l'abstention du recours à la force et à la menace de l'emploi de la force dans les relations internationales (19). Ils renouvellent leur engagement de préserver et de promouvoir ces normes et de conduire leurs relations extérieures à partir de cet ensemble, auquel ils adjoignent «*les idéaux, les buts et les principes*» du Mouvement. Ils louent également le rôle de la CIJ et appellent les Etats non alignés signataires du Statut de la CPI à «*préserver l'intégrité de ce Statut et à s'assurer de l'impartialité de la Cour*» (20) (§§16.8. et 16.9). Ils exhortent ceux des pays non alignés qui ne l'auraient pas fait à adhérer au Statut de Rome (21) (§16.10).

Dans cet esprit de respect du droit international, ils condamnent fermement l'exercice unilatéral de toutes lois et jurisprudences pénales et civiles à caractère extraterritorial et toute tentative d'un Etat ou d'un groupe d'Etats d'exercer des pressions sur les pays non alignés par ce moyen ou en introduisant de tels instruments dans le droit international par le biais d'accords multilatéraux (22).

On notera en passant que toutes les dispositions relatives aux problèmes qu'on vient d'évoquer ont été rédigées avec précision et minutie, en particulier celles qui s'attaquent à des pratiques unilatérales qu'ils considèrent comme des violations du droit international. Il est évident que, là encore, les Etats-Unis sont implicitement mais directement visés.

(18) D.F., §15.1.

(19) D.F., §16.2.

(20) D.F., §§16.8 et 16.9.

(21) D.F., §16.10.

(22) D.F., §§16.3-16.6.

### Le MNA et la politique internationale

En ce qui concerne les relations politiques internationales, nous ne nous attarderons pas sur la réaffirmation du droit à l'autodétermination et à la décolonisation. Les textes ne font que répéter ce qui a déjà été cent fois proclamé et n'apportent donc rien de nouveau. Cela étant, il nous paraît indispensable d'indiquer que les Non-Alignés se penchent avec attention sur les aspects culturels de la paix. Ils consacrent sept paragraphes à la culture de la paix, au dialogue entre les civilisations, les religions et les cultures et au respect de la diversité culturelle (23). Ils se situent dans la même ligne d'action que l'UNESCO (24).

Ils consacrent évidemment de longs développements aux problèmes du désarmement (25), en particulier le désarmement et la non-prolifération nucléaires, les armes chimiques et bactériologiques, les armes classiques, ainsi qu'au trafic de ces armes et, enfin, aux mines anti-personnel. Sur tous ces points, on trouve dans la Déclaration finale des dispositions détaillées, sur lesquelles on ne s'attardera pas ici pour la seule raison que, dans l'ensemble, elles reprennent tout ce qui a été dit et répété dans les instances internationales et dans le Mouvement lui-même. On notera tout de même la méfiance des Non-Alignés à l'égard des positions américaines sur le perfectionnement des armes nucléaires, le déploiement de missiles antimissiles et la recherche des armes de destruction massive. On relèvera également la condamnation ferme d'Israël pour la mise au point, par cet Etat, d'arsenaux nucléaires.

Deux points méritent plus spécialement de retenir l'attention, en raison de leur brûlante actualité. Il s'agit des positions que les Non-Alignés estiment devoir prendre face au terrorisme et face au programme nucléaire iranien. On va voir que, sur ces deux points d'une extrême gravité, le Mouvement prend des positions que les commentateurs, selon leur personnalité et leurs convictions politiques, pourraient qualifier de «nuancées», de «modérées», d'«embarrassées» ou d'«ambiguës»...

### Le MNA et le terrorisme

A La Havane, les Non-Alignés ont confirmé de manière extrêmement ferme leur condamnation du terrorisme, qu'ils qualifient de «*violation la plus flagrante du droit international*» et dont ils soulignent de manière éloquente et solennelle les conséquences désastreuses (26). Ils refusent qu'on l'assimile à une religion, à une nationalité, à une civilisation ou à un groupe

(23) D.F., §§23-30.

(24) L'UNESCO s'est penchée depuis très longtemps sur ce problème. Au cours des dernières années, elle a adopté, en 2001, une Déclaration universelle et, en 2005, une Convention sur la diversité culturelle. Cf. Guy FEUER, «L'UNESCO et la diversité culturelle», *Géopolitique africaine*, janv.-mars 2007.

(25) D.F., §§70-117.2.

(26) D.F., §§118.1 et suiv.

ethnique et qu'on se fonde sur de telles qualifications pour le légitimer ou au contraire pour justifier des mesures antiterroristes incluant l'intrusion dans la vie privée des individus. En revanche, ils allèguent qu'on doit distinguer du terrorisme la lutte légitime d'un peuple sous domination coloniale ou étrangère et sous occupation étrangère pour son autodétermination et sa libération nationale : actualisation d'un thème très ancien... Ils demandent instamment le respect des dispositions existantes, le renforcement de la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme et la nécessité de conclure une convention globale à cet effet, sous les auspices des Nations Unies.

Cependant, tout cela est exprimé en termes généraux et on ne trouve pas dans la Déclaration d'allusion au 11 septembre, à Al Qaïda ou aux mouvements islamistes du Proche-Orient ou d'ailleurs.

On ne doit cependant pas s'y tromper. Visiblement, autre est la lettre des textes, autre l'esprit. Certes, aucun gouvernement, chez les Non-Alignés comme ailleurs, ne saurait tolérer le terrorisme lorsqu'il s'exerce sur son territoire. Cependant, il est difficile de croire qu'aucun des gouvernements non alignés – comme d'autres peut-être – n'encourage ouvertement ou en sous-main des mouvements terroristes agissant sur le territoire d'autres États. De plus, il semble bien que le Mouvement ne tient pas la balance égale entre toutes les forces qu'il condamne sur le mode abstrait.

### Les Non-Alignés et le programme nucléaire iranien

La présence active et fort médiatisée du Président iranien à La Havane a suscité une curiosité générale. C'est donc avec intérêt qu'on examine les textes pris dans ces circonstances.

Dans la Déclaration finale, on trouve des dispositions très nettes sur le droit «inaliénable» des pays en développement à l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, ainsi que sur le caractère «inviolable» de telles activités (27). Les Non-Alignés considèrent comme une «grave violation du droit international», mettant en danger l'environnement et la vie d'êtres humains, «toute attaque ou menace d'attaque contre des installations atomiques à vocation pacifique». Le texte ne précise pas ce qu'il faut entendre par là, mais on peut inférer des autres dispositions de la Déclaration que le Mouvement s'en remet à l'AIEA, sur laquelle aucune pression ne doit être exercée à des fins politiques unilatérales. Là encore, on voit bien qui est implicitement visé et quelle ambivalence on laisse planer sur la notion d'«installation nucléaire à des fins pacifiques».

En ce qui concerne le problème iranien lui-même, le Sommet de La Havane a adopté une Déclaration sur la question nucléaire en République

(27) D.F., §§94 et 99.

islamique d'Iran. A lire ce texte, on n'y trouve pas le soutien sans faille au programme nucléaire iranien que certains ont cru y voir. Si soutien il y a, c'est un soutien mesuré : certes, le texte a été adopté à l'unanimité, mais l'appui apporté à l'Iran a trait au nucléaire civil. Il faut donc savoir lire entre les lignes.

### *Les Non-Alignés et les Nations Unies*

Depuis que, en 1960, la majorité aux Nations Unies est passée des mains de l'Occident à celles du Tiers-Monde, les pays en développement et les Non-Alignés qui entendent parler en leur nom à tous continuent de marquer un attachement sans réserve à l'ONU, en laquelle ils voient la principale garantie de leur existence, de leur indépendance et de leur développement. Cependant, cet attachement s'est toujours accompagné, depuis l'origine, de revendications concernant soit la modification des structures et du fonctionnement de l'institution, soit, sur un plan plus profond, une réinterprétation de son rôle et de l'esprit dans lequel elle devrait mener son action. On retrouve aujourd'hui, sous une forme peut-être un peu plus modérée mais non moins nette, les positions qu'ils ont toujours soutenues : ils demandent, comme ils les ont toujours demandées, l'égalité, l'impartialité, l'efficacité et la démocratisation de l'Organisation en tant que telle. Là encore, il n'y a rien de nouveau dans ces affirmations : les Non-Alignés sont fidèles à eux-mêmes. Il suffit donc, sur ces différents points, de renvoyer au texte, qui n'appelle pas de commentaire particulier.

En revanche, on doit souligner l'insistance avec laquelle ils marquent leurs préoccupations quant aux remaniements qu'il est urgent et indispensable d'apporter à l'Organisation. Ils s'étendent donc longuement sur la question des réformes que, depuis des années, on envisage d'introduire dans sa structure et son fonctionnement... La Déclaration de La Havane contient de longs et substantiels développements sur ce point (28). Une fois encore, l'argumentaire consiste à ajouter aux propositions traditionnelles bien connues un certain nombre de recommandations touchant à l'actualité. Sont visés ici tout spécialement les problèmes touchant à la réforme institutionnelle de l'Organisation et ceux qui concernent les opérations de maintien de la paix.

### La réforme institutionnelle

En la matière, les positions de principe des Non-Alignés se traduisent concrètement par toute une série de recommandations précises et détaillées concernant la composition des divers organes, leur vocation et leur rôle respectifs, ainsi que les relations qu'ils devraient entretenir entre eux. L'essen-

(28) D.F., §§38-69.20.

tiel de ces recommandations a trait à la revitalisation des travaux de l'Assemblée générale, à la représentation équitable au sein du Conseil de sécurité et à l'augmentation du nombre de ses membres, ainsi qu'aux problèmes de la gestion et de la situation financière de l'Organisation. On signalera également que les Non-Alignés demandent le renforcement du Conseil économique et social, la mise en route du Conseil des droits de l'homme et de la Commission de consolidation de la paix, ainsi que l'actualisation de l'examen des mandats et activités des Nations Unies. A leurs yeux, cette reconstruction exige évidemment que les vues et intérêts des pays en développement soient davantage pris en compte.

#### Les opérations de maintien de la paix

Au Sommet de La Havane, les Chefs d'Etat et de gouvernement se sont montrés attentifs à la conception et à la gestion des opérations de maintien de la paix engagées par les Nations Unies, dans la mesure où, rappellent-ils, les pays non alignés fournissent plus de 80 % des personnels sur le terrain. C'est pourquoi ils demandent que ces opérations soient menées au premier chef sous la responsabilité des Nations Unies. Ils saisissent cette occasion pour critiquer les pressions qui peuvent être exercées sur le Conseil de sécurité et, tout en demandant que les pays développés participent à ces opérations, ils proclament fermement que le rôle des accords régionaux doit être strictement conforme au chapitre VIII de la Charte et ne doit en aucune façon se substituer au rôle des Nations Unies ni éluder l'application intégrale des principes posés en la matière par l'Organisation. L'allusion est implicite, mais claire...

#### *Propositions relatives aux rapports Nord-Sud*

Le Mouvement est plus conscient que jamais de la fracture Nord-Sud. Il en souligne et il en dénonce l'aggravation, sous l'effet d'une mondialisation voulue comme néo-libérale, même si ce qualificatif n'est pas explicitement utilisé. Pour réduire cette fracture, les Non-Alignés réexaminent l'ensemble des problèmes relatifs au développement économique et social (notamment pays les moins avancés, pays sans littoral et pays insulaires; pays en développement à revenu intermédiaire; commerce; coopération Sud-Sud; migrations internationales et développement; eau; énergie) (29). Ils avancent notamment deux séries de propositions qu'ils considèrent comme complémentaires et susceptibles de servir de base à une dynamique de l'action. Ils proposent en effet tout un programme de révision de la coopération au développement et du commerce international et pensent que l'un des moyens les plus sûrs de faire prévaloir les vues qu'ils exposent est de donner une énergie nouvelle à leur Mouvement.

(29) D.F., §§ 194-233.

*Propositions pour une révision de la coopération au développement et du commerce international*

Les Non-Alignés n'ont jamais exclu le recours à la coopération Nord-Sud, mais ils ont toujours critiqué cette dernière, sur la base d'arguments que personne n'a oubliés. Il en va différemment aujourd'hui, semble-t-il. Il en est de même en matière d'investissements privés et de commerce international : en ce domaine, la nouvelle doctrine présente un visage poncé qui n'est pas sans surprendre. A La Havane, les chefs d'Etat et de gouvernement ont reconnu «*la nécessité d'une interaction accrue entre les dirigeants des pays en développement et du monde développé*». Ils ont souhaité l'approfondissement des relations et une «*coopération plus dynamique*» avec les pays industriels, en particulier avec le G8. Ils demandent simplement que ces relations soient «*fermement fondées sur le respect mutuel, les avantages mutuels, le partage et la différenciation des responsabilités, l'engagement et le dialogue constructifs, un large partenariat et une vraie interdépendance*», en vue notamment de «*générer une meilleure compréhension entre le Nord et le Sud*».

En ce qui concerne le commerce international, on trouve dans la Déclaration de La Havane les propositions sans doute les plus novatrices de tout le texte. Tout d'abord, les Non-Alignés déclarent vouloir «*œuvrer à l'instauration d'un système de commerce international universel, ouvert, équitable, fondé sur droit, prévisible et non discriminatoire*» (30). Plus loin, dans la section consacrée au commerce (31), ils font connaître leur opinion à l'égard de l'OMC et de la CNUCED. Tout d'abord, ils considèrent comme important de faciliter l'adhésion de tous les pays en développement et en transition à l'OMC, mais en tenant compte de leur niveau de développement. Ils appellent aussi à mettre en œuvre de manière effective et de bonne foi les règles relatives à l'adhésion des pays moins avancés. Ils insistent assez longuement, avec vivacité et fermeté, sur leurs préoccupations devant l'impasse où se trouvent les négociations relatives au Cycle de Doha et la nécessité de «*répondre à fond*» aux questions relatives à l'agriculture, à l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, aux services, aux aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce, ainsi qu'à «*un traitement différencié plus opérationnel et plus précis*» pour les pays en développement. Enfin, ils réitèrent leur reconnaissance du rôle important dévolu à la CNUCED «*en tant que principal organe des Nations Unies chargé du traitement intégré du commerce et du développement, ainsi que des questions connexes concernant le financement, la technologie, l'investissement et le développement durable*» (32).

(30) D.F., §19.3.

(31) D.F., §§206-210.

(32) D.F., §209.

A lire tous cela et sans aller jusqu'à parler de «retournement» de la position des Non-Alignés en la matière, on ne peut s'empêcher de penser que cette position a singulièrement évolué. En revanche, on retrouve dans les textes présents le vœu instamment formulé depuis toujours que les vues des pays en développement soient dûment prises en considération avant que les pays développés n'adoptent des décisions les concernant, eux ou toute la communauté internationale (33). Le Sommet de La Havane se montre déçu par le Sommet mondial de 2005. Selon la Déclaration finale, ce Sommet «*ne tient pas dûment compte des inquiétudes et des intérêts des pays en développement, notamment en ce qui concerne les questions critiques et cruciales ayant trait au développement, à l'aide publique au développement et au commerce*» (34).

### *Revitalisation du MNA*

On a dit et répété que, depuis la fin de la Guerre froide, le Mouvement des Non-Alignés avait perdu sa raison d'être. Or, après Kuala Lumpur et surtout après La Havane, on ne peut pas en rester à cette appréciation. Personne, certes, ne peut prédire ce que sera l'avenir du Mouvement. Toutefois, il est possible de détecter dès maintenant la volonté qu'affirment ses Membres de le voir intervenir de nouveau en tant que force effective et agissante dans l'action internationale pour la paix et le développement. On ne s'étonnera donc pas de la vigueur avec laquelle les Chefs d'Etat et de gouvernement s'intéressent à la réanimation du Mouvement dans les vêtements neufs qu'ils entendent lui donner.

La Déclaration de Kuala Lumpur exprime avec netteté les principes sur lesquels entend se fonder le Mouvement pour assurer sa reviviscence dans une pleine fidélité à ses idéaux. A La Havane, le thème est présent à travers l'ensemble des textes. On a vu plus haut de quelle manière les Non-Alignés ont affirmé leur totale fidélité à leurs idéaux : concrètement, ils entendent renforcer le Mouvement en examinant et en redéfinissant son rôle dans le contexte des réalités actuelles, en améliorant ses structures et ses méthodes de travail, y compris les mécanismes déjà en place, et, le cas échéant, en créant de nouveaux et en les utilisant le mieux possible (35). A cet effet, outre les directives précises contenues dans la Déclaration de Kuala Lumpur et dans les deux Déclarations de La Havane, ils ont adopté un Document de méthodologie en 14 points, destiné à «*perfectionner les méthodes de travail du Mouvement, en tant que composante importante de sa revitalisation et de son renforcement*». Enfin, sur le plan de l'action politique, ils sont convenus de tout faire pour intensifier la solidarité entre ses membres et développer son audience au sein des Nations Unies.

(33) D.F., §125.3.

(34) D.F., §34.

(35) D.F., §14.5.

Il s'agit là avant tout, évidemment, de consolider l'architecture des relations Sud-Sud. Cependant, étant donné la dépendance dans laquelle se trouvent encore nombre de pays en développement à l'égard des pays développés, étant donné en même temps le rôle croissant des pays émergents dans les négociations économiques internationales, la réactivation du Mouvement des Non-Alignés – si les recommandations des derniers sommets sont suivies d'effets – pourrait (nous mettons volontairement ce verbe au conditionnel) avoir un impact non négligeable sur le tournant qu'il apparaît de plus en plus indispensable de donner aux rapports Nord-Sud. On est en droit de penser que tout le monde, à La Havane, avait en tête les crises à répétition qui secouent l'OMC depuis la Conférence de Cancún et les difficultés que rencontrent les négociations relatives à la mise en œuvre du Programme de Doha pour le développement. Sans doute également a-t-on eu en tête la réforme des institutions de Bretton Woods, que les pays en développement réclament depuis si longtemps (36). Or, il est sûr qu'au sein des trois grandes organisations économiques à vocation universelle, l'opposition entre pays industrialisés et pays en développement est ressentie de plus en plus gravement, d'autant qu'elle se trouve désormais compliquée par le problème de la place à reconnaître aux pays émergents.

\* \*  
\*

Lors de leurs dernières réunions, plus précisément lors des grandes assises de La Havane, les Non-Alignés se sont livrés à un exercice de grande ampleur : ils ont passé en revue l'ensemble des problèmes internationaux qui les concernent et ont fait connaître leur point de vue sur ces problèmes. Ce faisant, ils ont livré une interprétation des rapports Nord-Sud et de la vie internationale qui, à notre avis, mériterait d'être examinée avec le plus grand sérieux, quoi qu'on pense de leur idéologie ancienne et de l'opposition systématique dont ils ont fait preuve par le passé à l'égard de l'Occident. Leurs positions nouvelles demeurent critiques, certes, et les derniers sommets ont bien marqué la persistance de l'opposition Nord-Sud, les doléances du Sud et la ferme résistance dont les Non-Alignés continuent de faire preuve à l'égard des Etats-Unis et de leur attitude unilatérale. Cependant, ils entendent désormais présenter au monde un discours qui tient plus de la plaidoirie que du réquisitoire et dont le but n'est pas de combattre l'Occident en tant que tel mais de faire prévaloir dans l'ordre international mondialisé les exigences permanentes et indissociables d'une justice plus réelle et d'une paix plus durable.

(36) On pense tout naturellement à la résolution 84 (III) de la CNUCED, Santiago du Chili, 21 mai 1972.