

Panel 2 : Réaction dans l'urgence : famine en Somalie – juillet 2011.

Rapport de la journée du 22 octobre 2011 au Palais des Nations

- Présentation du sujet par M. Adrien Evéquo :

Deux restrictions préliminaires : M. Evéquo en sa qualité de conseiller à la mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies ne se dit pas expert de l'intégration des Etats à l'ONU, mais il a expérimenté la réalité du département des affaires étrangères (DAE) suisse avant et depuis l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Son intervention dans ce débat ne saurait non plus représenter l'avis de la Suisse, mais son avis personnel, tiré de ses expériences sur le terrain. Il faut noter également qu'il n'y a pas réellement de création de « nouveaux Etats », mais plutôt des divisions d'anciens Etats, ou des Etats qui sont finalement reconnus, mais ayant existés depuis longtemps déjà.

Les défis de l'intégration de la Suisse pour le DAE : Deux questions principales qu'a posées l'adhésion de la Suisse à l'ONU pour le DAE : question de substance (comment se positionner dans des forums de discussions ou la Suisse n'a longtemps été qu'observateur ?) et question d'organisation (comment coordonner les structures et les politiques des affaires étrangères de la Suisse ?).

Les objectifs de la Suisse depuis son intégration : La politique suisse se concentre sur certains aspects importants comme sa candidature au Conseil de Sécurité, l'occupation de postes importants dans l'administration internationale ou encore la question de sa contribution financière.

- Implication de l'intégration de la Suisse à l'ONU depuis 10 ans :

Après le premier refus de 1986, quels changements ont amenés à l'adhésion en 2002 ? Principalement un changement de situation du monde avec la chute de l'URSS et les événements qui ont suivi pendant les années 1990, ainsi que la nouvelle situation mondiale au début du XXI^e siècle. Les changements internes concernent principalement l'effort accru de communication du DAE et l'affaiblissement des réserves concernant la neutralité suisse.

Quel a été le plus grand défi pour la Suisse depuis son adhésion à l'ONU ? La Suisse s'est beaucoup investie dans le projet de changement de la Commission des Droits de l'Homme en Conseil des Droits de l'Homme. Son défi quotidien est la subtilité de sa politique sur des questions controversées (comme la réforme du Conseil de Sécurité) pour préserver une position acceptable dans la base de la population suisse et en même temps faire avancer les choses sur la scène internationale.

Concilier prise de position et principe de neutralité ? La politique étrangère suisse est habituée à « jongler sur une corde raide ». En effet, l'opinion publique en Suisse a un rôle très important. Néanmoins, ces 10 dernières années, la politique de neutralité n'a pas été un réel frein dans l'accomplissement des actions. Le retrait suisse sur des questions délicates dépend principalement de la situation de ses partenaires diplomatiques, montrant bien les limites d'une question comme la neutralité. Néanmoins, cette qualité d'Etat neutre reste la principale qualité de la Suisse dans l'esprit des diplomates de la communauté internationale.

- La question de la demande d'intégration de la Palestine :

Quelle pourrait être la stratégie de la Palestine en demandant son adhésion ?

L'ONU reconnaît l'existence d'une nation palestinienne. Sur le plan tactique, cette demande permet d'enclencher un processus mécanique de débat sur la question palestinienne. En forçant la reconnaissance de certains faits (reconnaissance de l'Etat palestinien) la Palestine espère se servir de l'ONU comme tremplin pour accéder à d'autres organisations internationales et aussi revendiquer sa

position égalitaire avec les autres membres de la communauté internationale. Savoir si cette tactique est la meilleure à adopter est controversée, dans la mesure également où la reconnaissance forcée des faits qu'elle implique, risque de précipiter certaines tensions dans la région du Moyen-Orient.

Inhibition des responsabilités de la Palestine, en tant qu'Etat membre, par la réalité du conflit israélo-palestinien ? L'état du conflit porte préjudice à la prononciation des Etats en faveur ou contre l'intégration de la Palestine et met les Etats dans une situation embarrassante. Le nombre d'abstentions sera alors représentatif de l'impact de l'inhibition du conflit sur la décision d'adhésion. Certains membres de l'ONU pensent que les acteurs impliqués dans le conflit israélo palestinien doivent avoir la chance de régler leurs problèmes sans l'intervention d'acteurs extérieurs.

Liens entre la stratégie palestinienne dans sa volonté d'être membre de l'ONU et son besoin d'être reconnue en tant qu'Etat ? La Palestine peut vouloir une reconnaissance comme membre de l'ONU, car c'est l'organisation internationale avec la plus grande visibilité. La question qui se pose est alors de savoir si la Palestine vise seulement à nourrir un débat politique ou si elle vise réellement à devenir un Etat reconnu. La Palestine semble plutôt chercher une reconnaissance comme membre de la communauté internationale plus qu'une réelle reconnaissance d'Etat. Cette différence est infime sur la plateforme de l'ONU où se joue la vie de la communauté internationale. Il serait intéressant de connaître l'avis des membres de l'ONU qui sont aussi confrontés à ce décalage entre qualité d'Etat et qualité de membre de la communauté internationale (comme la Corée du Nord par exemple), sur cette question.

Devenir membre de l'ONU peut aussi être la première étape dans un processus d'établissement d'un Etat palestinien.

Définir un Etat, définir les responsabilités qui lui incombent : La question de l'intégration des Etats à l'ONU pose autant des questions politiques qu'une réelle réflexion sur la définition d'un Etat.

Une question légitime dans ce débat : qu'est ce qu'un Etat ? Les réponses ne se trouvent pas seulement dans les définitions du droit international (4 conditions : territoire, souveraineté, population et gouvernement légitime). Prenant par exemple le cas de Taiwan, le refus de la Chine montre que malgré le fait que toutes les conditions soient remplies dans la définition d'un Etat, les considérations politiques restent dominantes dans la reconnaissance des Etats et donc des membres de l'ONU.

Implications d'être reconnu comme un Etat membre : le cas du Sud Soudan ? Le fait d'être reconnu comme membre de l'ONU pose le problème d'« institution building ». L'exemple du Sud Soudan, qui depuis son adhésion doit faire face à la charge que représente l'implémentation des tâches qui lui reviennent en tant que membre, montre la difficulté, non pas seulement d'adhérer aux Nations Unies, mais aussi d'en devenir un membre effectif. Pour adhérer à l'ONU l'Etat doit faire preuve de sa capacité d'assurer un service institutionnel et diplomatique. La participation de l'ONU et des Etats qui ont acceptés l'adhésion du Sud Soudan, à la construction des structures et institutions est essentielle au développement de cet Etat nouvellement créé.

Procédure d'établissement des barèmes de contribution pour les Etats membres et pressions relatives au financement ? Le modèle dominant de financement dans les OI reprend celui établi par la 5^e commission de l'ONU et adopté par l'Assemblée Générale. Cette formule prend en compte des critères comme la capacité économique, la démographie, la géographie. Le coefficient de ces facteurs peut varier d'une année sur l'autre en fonction de la conjoncture. Des membres comme le Sud Soudan sont tenus de contribuer de manière minimum au financement de l'ONU, ce n'est donc pas le plus grand défi pour eux. Cependant, le financement pose le délicat problème d'égalité/équité entre les membres. Les

problèmes financiers remettent en partie en question la coopération internationale actuelle et restent un grand problème pour le multilatéralisme.

Comment les Etats peuvent-ils se manifester au sein d'un corps international pour exprimer, par exemple, leur désaccord avec l'adhésion d'un Etat ?

Certains Etats membres, en particuliers les principaux contributeurs, pourraient exercer des pressions financières pour faire échouer l'adhésion d'un nouvel Etat. Cette pression met en cause les missions des organisations internationales. Cependant, dans le cas d'organisations internationales « vitales » (comme l'Organisation Mondiale de la Santé), la pression a moins de chance de se produire, puisqu'il s'agit de préserver avant tout le mandat de l'organisation.

Conclusion : cas des membres qui changent profondément de nature ?

Concernant la définition des Etats et donc leur adhésion à l'ONU, la question politique de ce qu'est un gouvernement légitime/gouvernement efficace reste en suspens. Les membres de la communauté internationale sont toujours plus prompts à reconnaître un Etat qui change « dans le bon sens ». Dans le cas de changement profond dans la nature d'un membre, il devient un nouveau personnage qui expérimente une « réintégration » à l'ONU en modifiant profondément le fonctionnement des délibérations. La question de l'implication de l'intégration d'un Etat ne concerne donc pas seulement les « nouveaux Etats » (nouveaux membres), mais aussi des Etats qui vivent nouvellement leur intégration à l'ONU.

Laurel Rasmus & Elsa Gonay