

Charles Goerens

La neutralité, une option pour le Luxembourg ?

Le ministre des Affaires étrangères d'un Etat non neutre peut-il espérer réussir une médiation dans l'un des conflits les plus dangereux de notre époque ? Apparemment oui car, si la neutralité en avait été un préalable, le processus de paix au Moyen-Orient ne porterait pas le nom d'un Etat membre de l'OTAN. En effet, la Norvège, loin d'être neutre, peut mettre à son actif le lancement du fameux processus d'Oslo. Moins connu, mais non moins efficace pour autant, a été son rôle de facilitateur dans le processus de paix au Soudan qui opposa naguère encore le Nord musulman au Sud chrétien du pays. Les négociations ont été soldées par la signature de l'« Accord global de Paix » à Nairobi au début de l'année 2005.

Le ministre des Affaires étrangères d'un Etat non neutre peut-il espérer réussir une médiation dans l'un des conflits les plus dangereux de notre époque ? Apparemment oui car, si la neutralité en avait été un préalable, le processus de paix au Moyen-Orient ne porterait pas le nom d'un Etat membre de l'OTAN. En effet, la Norvège, loin d'être neutre, peut mettre à son actif le lancement du fameux processus d'Oslo. Moins connu, mais non moins efficace pour autant, a été son rôle de facilitateur dans le processus de paix au Soudan qui opposa naguère encore le Nord musulman au Sud chrétien du pays. Les négociations ont été soldées par la signature de l'« Accord global de Paix » à Nairobi au début de l'année 2005.

En revanche, les militaires suisses peuvent-ils agir à l'extérieur de leur territoire sans pour autant porter atteinte au statut de neutralité de la Confédération ? Dans un message concernant l'engagement suisse dans une mission de promotion de la paix auprès des Etats-majors de l'ISAF (International Security

and Assistance Force) en Afghanistan, le Président de la Confédération, Pascal Couchepin, précise que « Les expériences réalisées au cours de plus de quinze

La Suisse, soucieuse de mettre en exergue sa valeur ajoutée en matière de promotion de la paix plutôt que de voir dans son statut de neutralité un obstacle, continue de façonner son image d'acteur international libre de toute arrière-pensée.

ans et plus de vingt missions ont montré que le personnel militaire suisse, en règle générale, est bien accepté par la population locale, acceptation qui n'est pas forcément acquise aux ressortissants de nombreux autres pays. La Suisse profite du fait qu'elle n'a pas de passé colonial et qu'elle ne vise aucun pouvoir politique dans les conflits actuels. » Il

n'est pas sans intérêt de constater que, dans ce message long de quatre pages, le mot « neutralité » ne figure pas une seule fois. La Suisse, soucieuse de mettre en exergue sa valeur ajoutée en matière de promotion de la paix plutôt que de voir dans son statut de neutralité un obstacle, continue de façonner son image d'acteur international libre de toute arrière-pensée.

Bien entendu, les missions de promotion de la paix auxquelles participe la Suisse sont loin de constituer des actes belliqueux. Cependant, dans certaines circonstances, le recours à la force ne peut pas être exclu *a priori*, fût-ce pour des besoins d'autoprotection du personnel militaire. Bien que dans ce cas de figure l'ultime risque d'implication dans un conflit ne soit pas nul, l'engagement de la Confédération dans les missions de maintien de la paix des Nations unies reste entier.

Charles Goerens, ancien ministre, est actuellement député du Parti démocratique.

Le pragmatisme l'emporte sur les statuts

L'attitude de nombre de pays neutres répondant à l'appel des Nations unies est tout sauf frileuse. Rien ne permet de conclure que, chez eux, les prises de décision d'envoyer des militaires dans une opération de maintien de la paix soient plus laborieuses que dans un Etat membre de l'OTAN. La Suède n'y fait pas exception et, qui plus est, agit de façon à ce que tant son appareil militaire que sa politique de défense puissent répondre aux impératifs de la Politique Extérieure de Sécurité et de Défense de l'Union européenne. En pratique, les différences entre les Etats neutres et les Etats qui sont à la fois membres de l'UE et de l'OTAN sont en train de s'amenuiser au point de devenir méconnaissables, du moins pour ce qui est de certaines des opérations à caractère militaire déployées dans le « Hors Zone » pour réapparaître lorsqu'il y va de la défense du territoire de l'Union européenne.

La Suède, la Finlande, l'Autriche et l'Irlande, en effet, font part de leurs réserves dès lors qu'il s'agit de se déterminer par rapport à la défense du territoire de l'Union européenne et notamment du territoire de l'un de ses membres. L'article I-41, paragraphe 7 du projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne introduit la clause de défense mutuelle pour en atténuer aussitôt la portée en précisant que « cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres. » C'est clair : la règle de la défense mutuelle n'a trouvé l'accord des Etats membres neutres que parce que les Vingt-cinq ont accepté l'exception qui codifie le droit de s'abstenir de la participation à la défense de ses partenaires.

Quant à la clause de solidarité prévue par l'article I-43, qui devient applicable dans le cadre d'une menace terroriste sur le territoire de l'Union, de la protection des institutions démocratiques et de la protection de la population civile, il a également été pris soin de respecter la volonté des pays neutres lorsque la décision comporte une implication militaire. Dans ce cas de figure, le projet de Traité constitutionnel renvoie à la règle de l'unanimité au Conseil, assortie d'une abstention constructive permettant à l'Etat membre qui le souhaite de se soustraire à l'effort militaire sans pouvoir pour autant empêcher l'Union d'agir.

En fait, le projet de Traité, une fois entré en vigueur, laissera subsister trois statuts différents en matière de défense au sein de l'Union européenne : celui des Etats membres de l'OTAN liés par l'article V du Traité de Washington relatif à l'assistance mutuelle (non obligatoire),

L'équidistance qui s'apparente davantage à une politique qu'à un statut permet au pays qui le souhaite de participer activement à l'effort de paix sans devoir pour autant adopter le statut de neutralité.

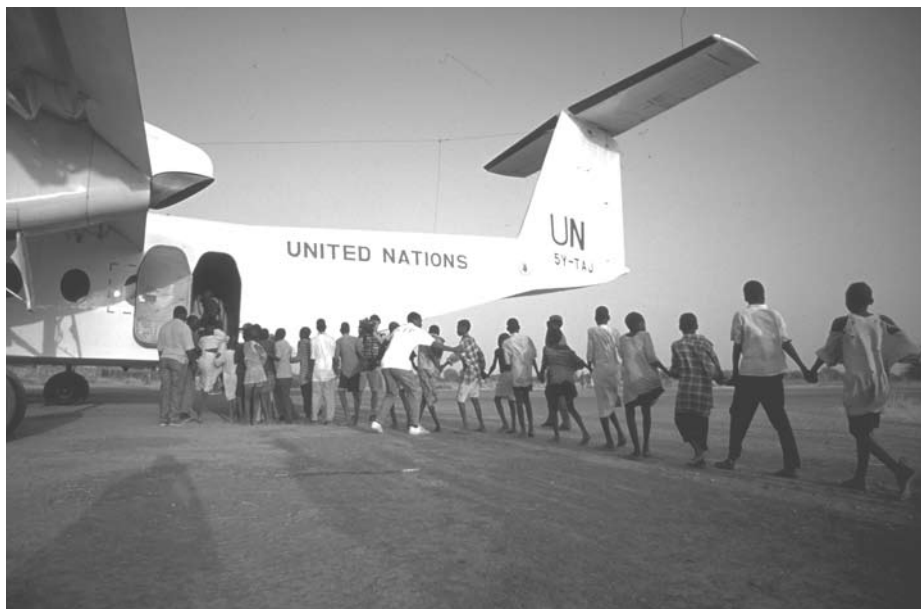
un autre relatif aux Etats membres de l'Union de l'Europe Occidentale liés par la clause d'assistance mutuelle obligatoire en cas d'agression d'un pays par un acteur extérieur prévue par l'article V du Traité de Bruxelles modifié ainsi que le statut des Etats neutres.

L'on ne pourra pas reprocher aux pays neutres d'avoir barré la route vers un peu plus de cohésion européenne en matière de défense de son propre territoire. Ils ont bougé sans faire don de leur neutralité. Rien n'indique qu'ils soient prêts à aller plus loin dans un avenir prévisible sauf à voir l'Union européenne évoluer vers une vraie entité politique de type fédéral. Dans cette hypothèse, le plus

grand obstacle pour les Etats neutres à l'adhésion de la clause d'assistance mutuelle obligatoire serait écarté. Ne pouvant être neutre par rapport à soi-même, la Suède, l'Irlande, la Finlande et l'Autriche n'auraient alors plus guère de réserves à manifester dès lors que la sécurité au sein de l'Union européenne serait à considérer comme indivisible et, ce que d'aucuns ont tendance à considérer encore comme défense de l'autre, deviendrait à ce moment de l'auto-défense. En attendant de voir l'Europe politique progresser, il faut se contenter des avancées réalisées à ce stade.

Ainsi avec une neutralité tenue en veilleuse, c'est le pragmatisme qui l'emporte et ce, d'autant plus que le scénario du pire que serait le casus belli susceptible de déclencher le processus prévu à l'article V des Traités de Washington et de Bruxelles n'est plus vraiment d'actualité. Les antagonismes générateurs de troubles à l'ordre public et de menaces pour la sécurité dans nos sociétés ne se manifestent plus de nos jours entre l'Est et l'Ouest mais entre ceux qui ont accès au savoir et ceux qui en sont privés, entre riches et pauvres, entre ceux qui ont accès aux médicaments et ceux qu'on laisse crever dans l'indifférence générale, entre bénéficiaires et victimes de la globalisation, entre exclusion et intégration, entre intégrisme religieux et tolérance, entre mouvements séparatistes et défenseurs du statu quo...

Evakuierung von Flüchtlingen aus der Krisenregion Dafour (© UNICEF/HQ01-0098/Mann)



Fin de l'indifférence

Il est devenu banal de rappeler que le monde est devenu plus complexe et plus dangereux. Si hier c'était la puissance d'un Etat qui faisait trembler ses voisins, par contre aujourd'hui sa faiblesse inquiète ses propres citoyens. En effet, le respect de la souveraineté à l'intérieur de frontières sûres a longtemps été la finalité de toute politique de sécurité. On était en bonne posture lorsqu'on arrivait à dissuader son agresseur potentiel en exhibant les forces que l'on était capable de mobiliser seul ou dans le cadre d'une alliance. Il en a été de même pour ceux qui arrivaient à convaincre les autres nations de leur neutralité et par voie de conséquence de leur caractère inoffensif. Neutralité ou dissuasion, l'une et l'autre ne sont que des moyens. Ces moyens sont-ils encore efficaces aujourd'hui ? Il est permis d'en douter étant donné que les conflits internationaux sont en net recul.

En revanche, les conflits intra-nationaux n'ont cessé de se multiplier au cours des quinze dernières années. Dans ces conflits, les sociétés s'entredéchirent et font des victimes avant tout dans la population civile. Une caractéristique est commune à tous ces conflits dont les causes peuvent être multiples et variées : l'incapacité des Etats d'assumer leurs fonctions régaliennes dont notamment celle d'assurer la sécurité des citoyens. Les cures de cheval administrées aux pays en développement dans les années 80 par les Institutions Financières Internationales, et qui visaient en priorité l'assainissement des finances publiques, sont en partie responsables de l'accroissement des tensions au sein des populations africaines et n'ont pas été d'une très grande utilité. Au contraire, la ponction exercée par les programmes d'ajustement structurels sur les quelques rares ressources des pays en développement ont contribué à rendre ces Etats exsangues. Rongés par la corruption et écrasés sous le poids de la dette, nombreux sont les gouvernements qui n'ont plus été à même d'assurer un fonctionnement minimal de l'Etat. Surtout les secteurs de la santé, de l'éducation ont fait les frais de cette politique. Le mécontentement qui en a résulté continue de nourrir la plupart des conflits en Afrique jusqu'à aujourd'hui.

Plus près de nous, dans les Balkans, l'absence trop longue de perspectives

a contribué à l'avènement d'un climat d'insécurité, d'instabilité, de mauvaise gouvernance et d'exploitation de la misère à des fins douteuses. Le rétablissement du droit, du respect des droits

Notre situation actuelle nous permet de participer à l'un des plus grands défis de notre époque et qui consiste à rendre la mondialisation un peu plus humaine en ayant le courage de nous ranger du côté des faibles lorsqu'il s'avère qu'ils ne peuvent pas s'en sortir seuls.

de l'Homme et des minorités est une tâche multidimensionnelle qui fait aussi appel à notre solidarité et le cas échéant à notre détermination si nous ne voulons pas nous exposer au reproche selon lequel nous serions prêts à revendiquer tous les avantages que nous apporte le processus d'intégration européenne sans en accepter le corollaire qu'est le partage des charges et des responsabilités. Quand on fait passer en revue l'action extérieure de notre pays dans son ensemble, y compris les participations aux opérations de maintien de la paix ainsi que l'action humanitaire et nos contributions au titre de la coopération au développement, nous faisons plutôt



Luxemburger KFOR-Soldaten im Kosovo, Foto: Lëtzebuerger Arméi

figure de bon élève. Toutefois, l'apport de notre pays tant dans la gestion des crises que dans l'action humanitaire et de la coopération au développement n'a d'impact réel que dans la mesure où il est cohérent et par conséquent complémentaire à l'effort déployé par nos partenaires au sein de l'Union européenne, premier acteur mondial au titre de l'Aide Publique au Développement et acteur de plus en plus respecté dans le domaine de la promotion de la paix dans le monde. Aussi, le retour au statut de neutralité ne nous permettrait-il pas d'activer un seul levier supplémentaire, ni en tant qu'Etat membre de l'Union européenne, ni en tant qu'ex-membre de l'OTAN. Il n'y a pas péril en la demeure. Bien au contraire, l'égalité statutaire que nous garantissons les diverses organisations internationales dont nous sommes membres (fondateurs) nous confère une reconnaissance au niveau international qui ne connaît aucun précédent dans l'Histoire de notre pays.

L'humanisation de la globalisation est prioritaire

En un mot comme en mille, notre situation actuelle nous permet de participer à l'un des plus grands défis de notre époque et qui consiste à rendre la mondialisation un peu plus humaine en ayant le courage de nous ranger du côté des faibles lorsqu'il s'avère qu'ils ne peuvent pas s'en sortir seuls. Ainsi,

notre politique extérieure dans ses dimensions diplomatique, militaire et de coopération au développement peut s'inscrire dans le droit fil de ce que recommande le rapport « Responsabilité de protéger », élaboré à la demande du Secrétaire général des Nations unies par un panel d'éminentes personnalités notamment du monde humanitaire. Ledit rapport insiste sur la volonté de prévenir les conflits en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté qui est la cause profonde essentielle de la plupart des conflits sans passer sous silence la responsabilité de réagir lorsque les drames éclatent. On ne peut pas rester neutre par rapport à la barbarie avec son cortège de violations, de viols, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité qui, hélas, ont pu se développer trop souvent en l'absence de réaction appropriée de la Communauté internationale.

La neutralité vise, en principe, à écarter le pays qui revendique ce statut des risques de belligérance et à le préserver a priori d'une implication dans les conflits. Soucieuse d'éloigner tout risque de l'Etat qui s'en réclame, la neutralité privilégiant l'autoprotection peut de ce fait limiter les possibilités d'intervention de ce dernier dans la gestion des crises actuelles. Or, à quelques rares exceptions près, la Communauté internationale, aujourd'hui, est moins défiée par des crises entre Etats mais de plus en plus par des crises à l'intérieur des Etats. Si la neutralité n'a pas disparu avec la Guerre froide, force est de reconnaître que le contexte politique a fondamentalement changé depuis la fin des années 80. A l'ère de la confrontation Est-Ouest, la neutralité pouvait se caractériser par une attitude d'indifférence et de passivité. Cette neutralité-là a fait son temps. En revanche, la neutralité pouvait aussi fonder la fonction de médiation dans un conflit. Sans douter un seul instant de l'utilité de la médiation dans un conflit, le statut de neutralité n'est pas nécessairement un préalable pour la mener à bien. Les succès remportés par la Norvège au Moyen-Orient en sont le meilleur exemple. Certes, la Norvège prend des précautions. Dans le cadre de ses efforts de médiation, elle prend soin de respecter l'équidistance entre les parties en conflit. Ce faisant, elle adopte une attitude de non implication par rapport à des protagonistes. L'équidistance qui s'apparente davantage à une poli-

tique qu'à un statut permet au pays qui le souhaite de participer activement à l'effort de paix sans devoir pour autant adopter le statut de neutralité.

Conclusion

La Norvège, qui a su se forger une solide réputation en matière de médiation dans les conflits, peut-elle servir d'exemple au Luxembourg ? Oui, à condition que nos ambitions restent cohérentes avec les engagements auxquels nous avons souscrit dans le cadre de la Politique

extérieure de Sécurité et de Défense de l'Union européenne. Dans la mesure où les principes directeurs de la PESD sont pleinement compatibles avec le droit international en la matière et que nous avons en tant que membre fondateur réussi à faire respecter le principe d'égalité statutaire par nos partenaires tant à l'Union européenne qu'à l'OTAN, nous sommes en mesure d'apprécier la valeur ajoutée que constitue notre position actuelle par rapport au statut de neutralité auquel nous avons renoncé il y a un peu plus de soixante ans.

Neutrale und bündnisfreie Staaten in Europa

Neben der Schweiz gelten Irland, Schweden, Finnland und Österreich als neutrale bzw. bündnisfreie Staaten. Die Modelle im Vergleich:

Land	Grunddaten	Charakter der Neutralität	Mitgliedschaften	Mögliche Entwicklung	Teilnahme an internationalen Operationen (Stand Mitte 2004)
 Schweden	Neutral seit 1855; Grund: negative Erfahrungen mit früherer schwedischer Grossmachtpolitik.	Schweden versteht sich als bündnisfrei.	Europäische Union (EU), PfP-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Eine baldige NATO-Mitgliedschaft ist nicht zu erwarten.	Rund 1000 Personen (u.a. Kosovo, Kongo, Naher Osten, Afghanistan, Eritrea/Äthiopien).
 Finnland	Neutral seit 1955; Grund: geopolitische Lage.	Seit 1995 versteht sich Finnland als bündnisfrei. Es legt grossen Wert auf seine autonome Verteidigungsfähigkeit.	Europäische Union (EU), PfP-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Eine baldige NATO-Mitgliedschaft ist nicht zu erwarten.	Rund 1000 Personen (u.a. Kosovo, Eritrea/Äthiopien, Naher Osten).
 Österreich	Neutral seit 1955; Grund: Staatsvertrag.	Neutralität nach Schweizer Muster. Seit 2001 als Bündnisfreiheit verstanden.	Europäische Union (EU), PfP-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Eine NATO-Mitgliedschaft Österreichs ist mittelfristig denkbar.	Rund 1000 Personen (u.a. Kosovo, Naher Osten, Bosnien-Herzegowina, Zypern).
 Irland	Neutral seit 1938; Grund: Distanz zum Nachbarn.	Die selbstgewählte Neutralität dient auch dazu, sich ein Maximum an Handlungsfreiheit zu erhalten.	Europäische Union (EU), PfP-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Irland strebt keine NATO-Mitgliedschaft an.	Rund 800 Personen (u.a. Liberia, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Naher Osten, Afghanistan).
 Schweiz	Neutral seit 1516, völkerrechtlich anerkannt seit 1815; Grund: aussenpolitisches Instrument für den Kleinstaat; Zusammenhalt des Landes.	Selbstgewählte, dauernde und bewaffnete Neutralität.	EFTA, PfP-Teilnahme, OSZE, UNO, Europarat.	Die Schweiz strebt keine NATO-Mitgliedschaft an.	Rund 250 Personen (u.a. Kosovo, Nordkorea/Südkorea, Afghanistan, Georgien, Naher Osten).