

Analyses 2009



Politique extérieure belge :
du Conseil de Sécurité à la Présidence de
l'Union européenne en 2010

Commission Justice et Paix belge francophone asbl
Rue Maurice Liétart 31/6
B-1150 Bruxelles Belgique
Tél. +32 (0) 2 738 08 01
Fax: +32 (0) 738 08 00
info@justicepaix.be www.justicepaix.be

Politique extérieure belge : du Conseil de Sécurité à la Présidence de l'Union européenne en 2010

Le 31 décembre 2008 a marqué la fin du mandat de la Belgique en tant que membre non permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Pendant deux ans, notre pays a en effet fait partie des 15 membres de l'organe onusien chargé du maintien de la paix et de la sécurité dans le monde. Malgré la petite taille de la Belgique, cela faisait la 5^{ème} fois que nos diplomates accédaient au Conseil de Sécurité, ce qui constitue déjà en soi un record. Mais quel bilan pouvons-nous tirer de leur action accomplie pendant ce mandat ?

La Belgique a été choisie pour siéger au Conseil de Sécurité par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 16 octobre 2006, au terme d'un véritable plébiscite qui a vu 180 des 189 membres voter en sa faveur. Pour cela, notre pays a dû introduire une candidature dès 1999, et surtout convaincre les membres de son groupe régional, à savoir les pays d'Europe occidentale, du bien fondé de sa candidature. Avec ce cinquième mandat au Conseil de Sécurité, la Belgique se place ainsi dans le « top 10 » des pays ayant été choisis pour siéger au sein de l'organe de sécurité onusien¹.

Notre pays est apprécié pour exercer ce genre de fonction car il ne constitue pas une menace à proprement parler pour les grandes puissances. En effet, du fait de sa petite taille, il ne possède pas d'agenda caché et aucun intérêt géostratégique vital n'est en jeu. N'ayant pas toujours de position préétablie sur tous les sujets, la souplesse de la Belgique constitue une qualité appréciable pour cet exercice diplomatique délicat².

Ainsi, nos diplomates s'attachent à promouvoir le respect du système multilatéral, en s'inscrivant dans la défense des positions de l'Union européenne. Les compétences du personnel diplomatique inspirent le respect et la reconnaissance des autres délégations, notamment grâce à la vision réaliste et pragmatique dont la Belgique fait preuve dans le traitement des dossiers internationaux. Nos diplomates démontrent également de réelles capacités à rassembler les pays autour d'eux, dans le but évident de promouvoir le dialogue comme solution pour accéder à la paix.

Pour ce mandat s'étalant sur les années 2007 et 2008, la Belgique avait considérablement renforcé la cellule de liaison avec le Conseil de Sécurité du SPF Affaires étrangères (Direction des Nations Unies) ainsi que la Représentation permanente de la Belgique auprès des Nations Unies. Un système triangulaire afin de faciliter la circulation de l'information entre les différents organes diplomatiques (SPF Affaires Etrangères, Représentation permanente aux Nations Unies, et ambassades belges du monde entier) avait aussi été mis en place afin d'instaurer une communication à double sens, rapide et efficace. La position centrale de la Belgique, au carrefour de l'Union européenne, a également permis à nos diplomates d'avoir à leur disposition une quantité appréciable d'informations de première main.

Pendant ces deux années de mandat, la Belgique s'est consacrée à de nombreux thèmes transversaux comme l'impunité, les enfants soldats et les violences faites aux femmes dans les

¹ « 2007-2008 : La Belgique au Conseil de Sécurité des Nations Unies. Rôle et action diplomatique », Commission Justice et Paix Belgique francophone, 2007.

² Professeur Michel Liégeois (UCL-CECRI), conférence dispensée à l'Ecole Royale Militaire, le 15 octobre 2008.

conflits armés. En juin 2007, un débat thématique sur l'exploitation des ressources naturelles et ses liens avec les conflits a également été organisé pendant la présidence belge du Conseil de Sécurité, ce qui a permis à notre pays de déterminer l'agenda dans cet organe onusien qui s'attache le plus souvent à traiter en urgence des faits d'actualité.

La Belgique s'est vue confier la présidence de certains Comités de sanctions dits « délicats », comme celui lié à Al-Qaida et aux Talibans, ainsi que ceux traitant de la Côte d'Ivoire et de l'Iran. Enfin, la Belgique a été présente en apportant son expertise dans les dossiers dénonçant des situations alarmantes présentes dans certains pays comme le Tchad, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Zimbabwe, le Kenya, le Soudan, le Timor Est, le Liban, le Kosovo, la Géorgie et bien évidemment, la République Démocratique du Congo.

Mais malgré cette hyperactivité et cette volonté de s'exprimer sur pratiquement tous les dossiers, l'action de la Belgique au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies connaît ses limites. Nous pouvons craindre en effet qu'il n'existe pas de continuité dans les dossiers traités lors de ce mandat. À cet égard, un diplomate de la Direction des Nations Unies au SPF Affaires Étrangères nous confiait qu'il ne savait pas encore comment allait être assuré le suivi de la réflexion entamée sur les ressources naturelles : « *Avec la Déclaration présidentielle obtenue au Conseil de Sécurité, nous avons réussi à faire passer le débat au niveau de l'Assemblée Générale. Mais le problème, c'est que nous ne savons pas encore qui au sein de la délégation belge pourra s'en charger* ». Ces problèmes de passage de témoin entre les membres du personnel diplomatique sont habituels, dans un environnement professionnel marqué par une mobilité accrue, parfois excessive.

Des critiques peuvent également être formulées quant au rôle de contrôle du pouvoir exécutif par le pouvoir législatif lors de ce mandat. Le 14 décembre 2006, la Commission des Relations Extérieures du Sénat adoptait une Résolution établissant une liste de recommandations pour guider l'action de la Belgique³. Ces 16 priorités ont parfois été jugées trop ambitieuses, voire irréalisables par certains diplomates à New-York et au SPF Affaires Étrangères qui nous avouent ainsi « *ne pas travailler avec ce document sur leur table, ni même jamais y jeter un oeil* ». Ces derniers insistent sur le caractère urgent du travail quotidien mené au sein du Conseil de Sécurité, et donc sur l'impossibilité de le planifier.

Une mission d'observation a été organisée entre le 3 et le 8 novembre 2008, à laquelle ont participé des membres de la Chambre des Représentants de Belgique. « *Nous avons pu prendre la mesure du travail de titan effectué par notre personnel diplomatique de qualité* », nous confie l'un des participants. Mais ce dernier regrette néanmoins : « *Visiblement, cette visite de parlementaires n'a pas semblé émouvoir la Représentation permanente, avec qui il a été très difficile d'aborder en profondeur le contenu proprement dit de l'action belge* ». La prise en compte de l'avis de l'appareil législatif, ainsi qu'une communication efficace à son égard de la part du personnel diplomatique n'ont donc pas été correctement assurées.

Mais le travail même des parlementaires tout au long de ces deux années de présence de la Belgique au Conseil de Sécurité est aussi critiquable. En deux ans, une seule Résolution, visant à recadrer les objectifs et les priorités de l'action de la Belgique au Conseil de Sécurité

³ Sénat de Belgique, « *Proposition de Résolution relative à la présence de la Belgique au Conseil de Sécurité des Nations Unies en tant que membre non permanent, du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2008* », texte adopté par la Commission des relations extérieures et de la défense, Session de 2006-2007, doc. Sénat 3 -1969/4, Bruxelles, le 14 décembre 2006.

a été adoptée par le Sénat le 12 juin 2008⁴, soit un an et demi après le début du mandat belge. Ceci confirme un manque d'intérêt de nos parlementaires et de leurs partis politiques respectifs pour les questions internationales. « *Même si nous n'avons pas toujours un personnel suffisant sur lequel nous appuyer, nous avons néanmoins certaines compétences que nous développons grâce à nos contacts avec la société civile et les centres d'étude* », nous confie ce même député présent lors de la mission d'observation à New-York. « *Il est difficile pour nous de nous investir à fond sur les matières internationales, car ce ne sont pas des thèmes très « sexy » pour les électeurs. L'épée de Damoclès est au-dessus de nous, et pour nous faire réélire, nous devons effectuer beaucoup de travail local, dans nos régions respectives et avec des thèmes qui touchent plus directement le quotidien des Belges* ».

Si ce rendez-vous international n'a pas mobilisé les parlementaires, les médias nationaux n'ont pas non plus suivi avec grand intérêt cet événement. Ainsi, le manque de traitement informatif n'a pas permis à la population de comprendre les enjeux de la présence belge au Conseil de Sécurité. Que dire de la société civile qui a été incapable de se coaliser pour faire entendre sa voix sur les grandes questions liées à la promotion de la paix dans le monde ?

La Belgique assurera la présidence de l'Union européenne lors du deuxième semestre de l'année 2010. C'est donc là une occasion formidable pour l'ensemble des acteurs susmentionnés de tirer des leçons du mandat onusien afin d'améliorer l'action internationale de la Belgique.

Il conviendra avant tout d'inciter l'Union européenne à prendre davantage de positions communes dans les affaires extérieures. La Belgique devra œuvrer à augmenter la coopération entre les pays membres siégeant au Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Lors de son mandat onusien, la Belgique a tenté d'améliorer la transparence dans le travail entre les membres du Conseil de Sécurité. Il est donc primordial de pouvoir appliquer cette méthode à la présidence de l'Union européenne.

Nous nous joignons à Mme Olga Zrihen, sénatrice PS, qui regrette l'absence de création d'« *une cellule de représentants de la société civile pour soutenir la délégation à New-York de manière à accroître la vigilance dans les domaines de la paix, de la promotion et protection de tous les droits humains*⁵ ». La *Commission Justice et Paix* appelle donc à la création de cette instance pour soutenir le travail du Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, M. Olivier Chastel, dans la préparation à ce mandat européen. Nous pensons en effet que la plateforme internet de consultation des citoyens belges lancée par M. le Secrétaire d'Etat n'est pas suffisante pour faire entendre la voix de la population belge sur les grands défis européens de politique extérieure qui nous attendent comme le désarmement, la prévention des conflits et la justice internationale.

Santiago Fischer, chargé de projets à Justice et Paix
Julie Dejonckheere, stagiaire à Justice et Paix
Mars 2009

⁴ Sénat de Belgique, « *Proposition de Résolution relative au statut de membre non permanent de la Belgique au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies jusqu'au 31 décembre 2008* », texte adopté par la Commission des relations extérieures et de la défense, Session de 2007-2008, doc. Sénat 4-713/4, Bruxelles, le 12 juin 2008.

⁵ Sénat de Belgique, « *Discussion sur la Proposition de résolution relative au statut de membre non permanent de la Belgique au sein du Conseil de Sécurité des Nations Unies jusqu'au 31 décembre 2008* », 12 juin 2008, séance de l'après-midi.