

Etude particulière à option

POLITIQUE MONDIALE : ORGANISATIONS ET ALLIANCES

Comité B 6

sous la direction de l'Amiral MALLARD

- LCL CAMPIGLIO (France)
- LCL MAIRE (France)
- LCL MARTINEZ (Argentine)
- MJR KILBURN (Angleterre)
- CDT LAUZIER (France)

Thème d'étude :

Les termes de "système", de "structure", "d'ordre" et "d'organisation" traduisent un appel à la stabilité alors que la réalité mondiale est essentiellement mouvante. De nombreux spécialistes parlent aujourd'hui de déficit d'organisation politique du monde. L'idée d'un ordre mondial repose parfois sur un concept stipulant que cet ordre peut être centralisé, et à partir d'un sommet, régler au plan mondial les problèmes comme la prolifération nucléaire ou chimique par exemple. Force est de constater que les choses se passent à un niveau plus bas, dans les conflits limités, des ripostes régionales sont de plus en plus probables; sans grands objectifs stratégiques, il n'y a plus d'engagement de sécurité.

Parallèlement les organisations internationales et les alliances doivent s'adapter, voire se transformer ou disparaître. Après avoir mis en évidence les grandes tendances d'évolution des organisations (ONU, CSCE, CEE, CEI, ...) comme des alliances (OTAN, UEO), l'étude s'attachera à mettre en évidence leurs complémentarités, leurs synergies et leurs limites, parfois leurs contradictions.

*

* *

Notre monde a perdu la bipolarité, facteur principal de sa stabilité et s'est installé dans la mouvance. De profonds bouleversements se sont produits ; alors qu'une alliance à vocation mondiale se dissout d'elle-même (URSS), une organisation fait l'objet d'un processus de révision fondamentale (ONU), des organisations régionales évoluent ou se créent en Europe (OTAN - CSCE) et de réelles puissances régionales émergent en Asie (Chine et Japon). L'équilibre issu de Yalta qui avait conféré au monde une certaine paix pendant plus de 45 ans est dorénavant rompu.

Des puissances mineures, affranchies de la tutelle des deux grands, ont été directement à l'initiative de crises géographiquement et stratégiquement limitées mais néanmoins tragiques pour les puissances voisines ou pour leurs minorités. Ces crises ne semblent pas pour autant devoir menacer la paix mondiale à court terme. En revanche, pour des raisons humanitaires et géographiques, elles doivent faire l'objet d'une prise en compte par la collectivité internationale, ce qui exige un organisme à vocation mondiale, donc reconnu de tous.

Les grandes organisations actuelles prennent ces problèmes en compte, en particulier l'ONU qui reçoit un nombre sans cesse croissant de demandes d'intervention.

Force est de reconnaître que ces organisations multiples n'ont pas toutes la même dimension (mondiale ou régionale), ni le même caractère dominant (politique, économique, militaire) et que l'ordre recherché est une notion floue et mouvante qu'il convient d'étudier sous différents angles.

Après avoir défini quelques termes ou principes de base, il convient donc d'étudier les grandes organisations connues à ce jour afin de dégager leurs forces mais aussi leurs imperfections et leurs contradictions pour enfin tenter d'approcher une esquisse de réponse, sous forme d'une organisation objet d'un large consensus, apte à jouer un rôle capital dans le processus du maintien de la paix.

Des organisations et des alliances

Organisation

"Une organisation internationale est une association d'Etats, établie par accords entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs et d'intérêts communs par une coopération entre eux" (M. Virally). Elle est définie par un acte juridique (Charte) soumis à ratification de la part des Etats constitutifs. Elle est une assemblée d'Etats souverains et jouit d'un statut de personnalité morale.

L'existence des Nations-Unies, organisation à vocation mondiale, a conditionné les alliances d'après-guerre puisque la Charte en codifie les modalités d'application (en fixant une règle de conformité aux principes mêmes de la Charte). Le fait nucléaire a été la donne nouvelle de la deuxième partie du XXème siècle en matière de position dominante au sein de l'organisation ; en effet, il a en partie légitimé la détermination des membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU. Cependant, le fonctionnement de cette organisation a été limité par de grands pactes qui ont révélé l'incapacité de l'ONU à assurer la sécurité collective, puisque l'ONU était en fait devenue une alliance élargie opposant en son sein un bloc à l'autre dans une relative stabilité.

Alliance

Pour l'essentiel, une alliance est politique, à but défensif ou économique. Elle définit la relation entre partenaires et ennemis. Très souvent, elle repose sur une inégalité entre partenaires. Elle a un caractère temporaire et révocable car elle est destinée à répondre à une menace précise d'un Etat ou d'un groupe d'Etats. Si elle se veut défensive, elle ne peut cependant pas faire l'impasse sur les moyens de rétorsion ou sur la destruction finale de l'ennemi, ou pour le moins sa transformation politique par la force.

Les alliances sont régies par des traités qui prévoient une assistance automatique mais n'impliquent pas forcément pour autant une organisation de commandement ou une structure de direction sur le terrain. Normalement limitées dans le temps, les alliances sont donc appelées à disparaître. Il arrive même qu'elles soient incompatibles entre elles, si des traités contradictoires sont conclus entre temps.

On constate d'ailleurs que les pactes et alliances conclus après 1945 ont presque tous disparu à ce jour, à l'exception de la Ligue arabe, de l'UEO, de la Conférence Interaméricaine, de l'OUA, de l'ANZUS et de l'OTAN. Une forte érosion est, semble-t-il, le signe tangible de l'évolution des menaces.

Faut-il en conclure que les alliances actuelles à vocation mondiale doivent céder le pas aux alliances bilatérales évolutives ? Il convient d'envisager l'interaction de telles alliances "locales" avec les organisations régionales (CSCE en Europe par exemple). On est en droit de penser que l'ONU ne peut pas se passer des organisations régionales.

Typologie des conflits

Les crises et conflits récents ont montré l'influence exercée par des minorités sur la vie d'un pays ou d'une contrée. Les ambitions politiques ou économiques sont reléguées au second plan derrière la volonté de peuples ou de groupes ethniques d'imposer leurs intérêts à d'autres groupes avec lesquels ils vivaient jusqu'alors en bonne intelligence, celle-ci étant le plus souvent imposée par un pouvoir centralisateur fort. Ainsi en est-il du conflit dans l'ex-Yougoslavie, aux marges de l'ex-URSS, etc. Ces crises peuvent être amplifiées par le sentiment religieux qui permet de forger un esprit unitaire en cristallisant les revendications de "droit à la différence" et en fournissant aux protagonistes un ensemble de valeurs communes et une motivation profonde. Sans écarter des conflits comme ceux qui ont opposé l'Irak et l'Iran ou la communauté internationale à l'Irak, il apparaît maintenant plus probable que les crises et conflits à venir seront le plus souvent liés aux revendications des minorités. Le sentiment d'injustice sociale, attisé par une crise économique aux effets cruciaux sur les pays faibles, la prolifération des armements les plus divers, les revendications de frontières sont autant de facteurs déstabilisants qui peuvent jouer le rôle de catalyseur et favoriser les confrontations.

Les zones liées à ces conflits sont très diversifiées : le continent africain, mal organisé et très inégal aux plans ethnique et économique, l'Amérique centrale en proie à de puissantes mafias enrichies par le trafic de drogue, les franges de l'ex-URSS animées par la volonté d'échapper à l'ancienne structure et de régler quelques différends historiques, l'Asie du Sud-Est où la Corée cherche à imposer son influence par la mise au point de l'arme nucléaire, l'Europe où les traces des traités de paix des deux dernières guerres constituent des cicatrices toujours visibles en matière de démantèlement des états (Hongrie - Yougoslavie).

Les crises ont longtemps été contenues par la logique des blocs. Depuis l'effondrement de l'URSS, cette logique a disparu et on se réfère surtout à des notions plus anciennes -mais jamais oubliées- de zone d'intérêt. Ainsi les Etats-Unis ont-ils tendance à poursuivre leur rôle régulateur en Amérique Centrale, la France dans ses anciennes colonies africaines, la Russie dans les pays de l'ex-URSS. Force est d'ailleurs de constater que certaines de ces nations se tournent d'elles-mêmes vers leur ancien colonisateur pour que ces derniers assurent la sécurité qu'elles sont incapables de garantir par elles-mêmes.

La gestion de ces crises ou conflits au niveau planétaire est un souci moderne. La fameuse Société des Nations avait été la première manifestation d'envergure internationale de la volonté des Etats à chercher à régler les inévitables différends par des moyens pacifiques et par la diplomatie. Son esprit a repris de la vigueur au travers des grandes organisations actuelles.

L'Organisation des Nations-Unies

Créée en 1945, l'ONU est le produit de la collaboration éphémère des puissances victorieuses de la 2^{ème} Guerre Mondiale, le résultat de leurs efforts pour imaginer une solution à la problématique de la guerre. Le nombre de ses membres est passé de 51 à la fondation en 1945 à 184 aujourd'hui, ce qui fait que l'Organisation représente 98% de la population mondiale.

Les buts de l'Organisation

Énoncés dans l'article 1 de la Charte, les buts assignés à l'organisation se ramènent au triptyque de la paix, de la liberté et du développement. Le but ultime est bien la préservation de la paix. Le souci des créateurs était de reconnaître au Conseil de Sécurité le pouvoir d'appréciation le plus large possible, sans offrir à quiconque, par une interprétation subjective des principes de justice, une échappatoire permettant de mettre en cause la régularité de n'importe quelle mesure collective ou d'en retarder l'application. La rupture de la paix peut, la plupart du temps, être vérifiée de façon objective, ce qui implique que toute action visant à la rétablir ne dépende que d'appréciations objectives.

Ce n'est souvent qu'après que le Conseil de Sécurité a joué son rôle de gendarme veillant sur la paix et la sécurité, qu'il peut agir éventuellement comme organe de conciliation en tenant compte des principes de justice et de droit international, qu'un parti pourrait faire valoir dans un différend ou dans une situation.

Au regard des buts fixés par la Charte, le bilan des Nations-Unies reste, somme toute, assez mitigé. Quoi qu'il en soit, l'objectif de maintien de la paix aura été globalement atteint pendant 45 ans ; car, si un conflit mondial a pu être évité, cela ne peut faire oublier toutes les guerres locales qui ont eu lieu depuis 1945.

Les faiblesses

Durant ces six dernières années, le nombre d'opérations de maintien de la paix a augmenté de façon sensible. Jusqu'en 1991, ces opérations ne concernaient que 10 000 casques bleus; aujourd'hui ces derniers sont au nombre de 72 000, participant à 16 opérations. Une telle croissance ne s'est pas produite sans entraîner quelques problèmes. Les points faibles de l'Organisation peuvent s'exprimer en termes politiques et techniques.

termes politiques

a) la légitimité du Conseil de Sécurité vis à vis de l'Assemblée Générale

Le Conseil de Sécurité voit sa légitimité discutée et une réforme apparaît nécessaire et souhaitable. Faut-il maintenir l'emprise des cinq grandes Nations en prenant le risque de couper l'ONU des réalités d'une partie du monde qui ne s'y sentirait pas correctement représentée (Inde, Brésil, ...). Est-il possible d'élargir le nombre des membres permanents du Conseil en accueillant les états bailleurs de fonds que sont l'Allemagne et le Japon? Toute investiture nouvelle risquerait non seulement d'ouvrir la boîte de Pandore en suggérant des candidatures multiples, mais encore d'affaiblir le Conseil en augmentant à l'envi le nombre de droits de veto.

Convient-il alors d'augmenter le nombre de membres non permanents, sans droit de veto et de prendre des décisions à la majorité qualifiée ? Les avis sont partagés : si la France est favorable à une réforme du Conseil, elle ne souhaite pas l'introduction de nouveaux membres ayant un statut intermédiaire (sans droit de veto). La Fédération de Russie, en revanche, ne souhaite absolument pas voir de nouveaux membres y faire leur entrée ; elle se sentirait alors humiliée d'être obligée de se contenter du même rôle que ses anciens vaincus.

b) l'absence de culture militaire de l'ONU

Celle-ci se montre souvent peu disposée à traiter avec des militaires, tant il est vrai que l'envoi de troupes sur le terrain scelle l'échec des actions diplomatiques, bases de toute action onusienne.

c) la capacité de mobiliser des forces de maintien de la paix

A l'heure actuelle et devant le déroulement de certaines opérations (Somalie, Bosnie) l'Organisation rencontre d'énormes difficultés pour disposer de forces armées en nombre suffisant.

d) la définition de résolutions précises

Les textes flous, ménageant les parties opposées, laissent la possibilité d'interpréter les décisions, ce qui est fort préjudiciable à la position des militaires sur le terrain et à la bonne exécution des mesures décidées.

termes techniques

a) renforcement du secrétariat

Il est nécessaire de renforcer les capacités militaires du Secrétariat, mais cela demande des moyens et de nouvelles ressources. La politique de croissance nulle imposée par les Etats-Unis et la Grande Bretagne a amené l'Organisation à pratiquer une politique de redéploiement et de non-développement des moyens. Pour accroître l'efficacité et adapter le Secrétariat aux besoins croissants, il est nécessaire que ce dogme de croissance nulle soit abandonné. Sinon il sera difficile de faire plus avec moins!

b) développement de la planification

Cette fonction est aujourd'hui aussi importante que le suivi politique des conflits en cours. A terme, l'Organisation doit disposer d'une structure de planification plus efficace pour prévoir les crises et réagir rapidement en fonction des contraintes particulières des Nations-Unies

c) amélioration de la fonction logistique

Essentielle à toute opération militaire, la fonction logistique est rendue encore plus complexe par le caractère international des missions ; une réflexion de fond devrait être menée pour développer son efficacité et rechercher l'équité entre les participants.

d) clarification des règles d'engagement

Chaque théâtre d'opérations, chaque situation diplomatique et chaque crise requièrent des règles d'engagement précises et comprises de tous les participants, afin de lever les doutes, c'est-à-dire savoir comment user de la force sans prendre parti, dans une opération de maintien de la paix, et comment en user en prenant parti dans une opération de rétablissement de la paix.

Conclusion

Dépourvue de moyens militaires propres, l'ONU ne peut que solliciter *les bonnes volontés des Etats membres* et a souvent eu besoin de s'appuyer sur les USA et leur puissance, qui, de nos jours, a tendance à se diluer. Sa force principale est de représenter aujourd'hui la seule source de légitimité internationale, à compétence à la fois mondiale et reconnue.

Afin de renforcer ce rôle il est souhaitable que les organisations régionales (au sens de l'article 52 de la Charte) et les membres du Conseil de Sécurité soient étroitement associés aux opérations de maintien de la paix.

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

L'OTAN a été créée en 1949 en tant qu'alliance entre Etats souverains et indépendants, pour permettre aux membres de se défendre face à la menace soviétique. Le principe de l'emploi de la force pour contrer une attaque contre un ou plusieurs pays de l'Alliance figure au chapitre 5 du Traité. Son domaine d'action se situe donc sur le territoire des pays membres et sur l'océan Atlantique (au Nord du tropique du Cancer). L'Alliance, à but strictement défensif, est purement militaire et ne peut agir au niveau politique ou économique. Susceptible d'être le bras armé des pays membres ou d'une autre organisation, elle ne peut agir de son propre fait.

La menace venant de l'Est a changé de nature, mais n'a pas pour autant disparu. La raison d'être initiale a évolué ; par conséquent, afin de survivre, l'OTAN doit rester puissante pour faire face aux menaces actuelles. Elle s'efforce d'étendre son domaine d'action pour pouvoir traiter les crises et les menaces hors de sa zone traditionnelle, mais sous mandat de l'ONU ou de la CSCE.

Le système politique et la structure militaire de l'Alliance

Le système politique exerce un contrôle strict sur la structure militaire. Chaque pays membre dispose d'un ambassadeur auprès de l'OTAN (principe d'égalité) ; comme toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité, chaque pays membre a de fait un droit de veto. Pendant 40 ans la structure militaire a fait face au pacte de Varsovie et ses structures ont été conçues à cet effet. Après l'éclatement de l'Union soviétique, la menace n'est plus la même, plus diffuse et moins claire. La structure de l'OTAN a évolué après la chute du mur de Berlin, mais l'alliance tourne toujours ses regards vers l'Est et n'est pas apte à traiter les menaces actuelles.

SACEUR a étudié ce problème et a proposé un nouveau concept : les Combined Joint Task Forces (CJTF) ou groupes de forces interarmées et interalliés. Ces CJTF seraient formées à partir des grands commandements actuels et disposeraient des forces affectées en fonction de la mission et des besoins. Des éléments des forces de réaction immédiate (ACE Mobile Force) ou des forces de réaction rapide (ACE Rapid Reaction Force) pourraient participer aux actions ainsi décidées.

Points forts

- l'Alliance est une réussite ; elle a gagné la guerre froide après 40 ans d'existence
- elle est la seule alliance qui ait les structures et les moyens militaires nécessaires pour traiter les menaces présentes et à venir et les Etats Unis y sont engagés

Points faibles

- les Américains dominent l'Alliance et le pilier européen est faible.
- la structure est éclatée, d'autant que plusieurs Etats n'appartiennent pas au commandement militaire intégré : non seulement la France (puissance nucléaire) mais aussi Espagne et Islande. L'Allemagne n'a pas encore intégré ses nouveaux Länder et le problème entre la Grèce et la Turquie reste toujours une question délicate.

- l'OTAN n'est pas actuellement en mesure de traiter les crises hors de sa zone
- elle ne peut aujourd'hui qu'être utilisée comme bras armé d'une autre organisation

OTAN et UEO

Pendant la restructuration de l'OTAN, les Américains ayant commencé de retirer d'Europe une quantité significative de forces, les Européens ont entrepris de prendre en charge une plus grande partie de leur propre sécurité. Cependant il est clair que la présence américaine est toujours nécessaire à la sécurité européenne et que l'aide américaine est indispensable pour montrer les opérations dans ou hors zone de l'OTAN.

Ainsi, l'UEO peut-elle servir les intérêts de l'OTAN en assumant le rôle capital de véritable pilier européen de l'Organisation atlantique. Les pays européens pourraient alors y trouver quelques avantages :

- ils auraient plus de poids dans l'Alliance en ayant une position commune
- ils pourraient utiliser la structure et en même temps bénéficier de l'aide américaine pour des actions commandées par les Européens
- la France pourrait participer aux actions sans un changement de sa position vis-à-vis de l'OTAN
- si les Américains quittent l'OTAN ou retirent leur troupes d'Europe, l'UEO serait en mesure de récupérer et d'utiliser les moyens d'infrastructure de l'OTAN.

Le COCONA (ou CCNA)

Pour étudier les demandes d'adhésion de pays de l'ex-Pacte de Varsovie, l'OTAN a créé le Conseil de Coopération du Nord-Atlantique (CCNA) qui s'est réuni pour la première fois le 20 décembre 1991 à Bruxelles. Composé au début des 16 pays de l'OTAN et de 9 pays d'Europe centrale et orientale (25 membres), le CCNA est passé à 36 membres en incluant certaines républiques de l'ex-URSS.

Ce procédé montre combien la demande est pressante de la part de ces pays de trouver leur place au sein d'une structure éprouvée (OTAN) qui est réputée avoir assuré la paix en Europe pendant près de 50 ans. Le CCNA semble cependant destiné à faire patienter les états demandeurs. A l'intégration, l'OTAN préfère la consultation et la recherche d'une nouvelle coopération transatlantique et eurasiatique en traitant des questions de politique de sécurité, contrôle des armes, désarmement, gestion des crises, aspects économiques ; pour autant, elle ne donne pas à ces pays de garanties réelles de sécurité. En 1992, l'OTAN a fait progresser le processus en provoquant une réunion de hauts responsables de Défense, politiques et militaires, (à laquelle la France n'a pas participé) chargée d'études diverses en matière de stratégie, planification, maîtrise des armements etc. En 1993, le président Bush a proposé un autre type de coopération sous forme de "partenariat pour la paix", que la Fédération de Russie, par l'intermédiaire de son ministre de la Défense (général Gratchev), entend en 1994 accepter et ratifier sans conditions.

On peut craindre, dans ces conditions, que le CCNA cherche à prendre la place de la CSCE ; on peut plutôt envisager une complémentarité de ces deux instances : la CSCE pour penser la sécurité, l'OTAN -au sens large- pour l'assurer.

Conclusion

L'OTAN est une alliance puissante et efficace. Elle dispose en effet des seules structures et forces aptes à contrer efficacement la plupart des menaces actuelles.

Cependant les Européens doivent avoir plus de poids dans l'Alliance et la France doit être totalement engagée dans toute planification et toute action. L'UEO en tant qu'alliance militaire européenne et pilier européen de l'OTAN pourrait être le moyen le mieux adapté à la fois pour préserver *une certaine autonomie de l'Europe* et bénéficier de l'*appui américain*.

Il faut à la fois les moyens de défendre le sanctuaire européen, pour assurer la promotion d'intérêts communs et enfin pour régler d'autres problèmes éventuels. Aucun pays européen actuellement ne peut se permettre d'entretenir deux structures militaires ainsi que les forces associées. De l'avis général, l'autodéfense sera assurée par l'OTAN. Les CJTF pourraient alors agir simultanément dans le cadre suivant :

- une action européenne pourrait être commandée par l'UEO mais bénéficier du soutien américain particulièrement au niveau logistique et renseignement (type Yougoslavie)
- une action plus importante nécessitant davantage de forces américaines tout en restant sous commandement de l'OTAN (type Irak)

L'Union de l'Europe Occidentale

Le traité de Bruxelles de 1948 regroupe les nations européennes animées par la volonté d'instaurer une défense contre l'Allemagne et contre la puissance grandissante de l'URSS. Il est renforcé en 1954 par le traité de Paris qui consacre la création de l'UEO, au rôle élargi à la réaction à une agression armée en Europe.

L'UEO comporte des organes de concertation (Conseil des Ministres de l'UEO), une Assemblée de délégués parlementaires et un Groupe de Travail Spécial chargé de réflexions politico-militaires. Elle dispose en outre d'un Institut des Etudes de Sécurité, d'une agence d'exploitation de données satellitaires et d'une cellule de planification militaire.

Tâches

En sommeil depuis sa création, tandis que ses missions potentielles étaient assurées par l'OTAN, l'UEO a repris de la vigueur depuis les bouleversements politiques en Europe. Les activités militaires de l'UEO ont consisté successivement à déminer le Golfe arabo-persique en 1987-1988, puis le 10 juillet 1992, à installer un dispositif de surveillance maritime et aérienne de l'embargo décrétée par l'ONU à l'encontre de l'ex-Yougoslavie. Cet embargo a été assuré par des forces multinationales et interarmées dès le 16 juillet. Ces forces ont été ensuite relevées par des forces de l'OTAN mandatées par l'ONU. L'UEO a alors mis à la disposition de l'ONU des moyens en matériels et en personnel pour l'acheminement de l'aide humanitaire, a plaidé à l'ONU pour l'installation d'une zone de sécurité autour de Sarajevo et a mis en place des mesures de renforcement de l'embargo sur le Danube.

Points faibles

- l'UEO ne concrétise pas une volonté unanime d'adhésion par les pays européens, puisqu'elle n'est composée que de 10 membres sur les 12 de l'Union européenne ; manquent le Danemark et l'Irlande. De plus, l'engagement des nations européennes dans l'UEO est faible puisque les participants majeurs sont la France, l'Espagne, l'Italie, la Belgique et le Luxembourg. La brigade franco-allemande renforcée d'éléments espagnols semble marquer la première manifestation d'une réelle volonté politique de coopération en matière de défense.
- elle fait double emploi avec l'OTAN, qui a assuré jusqu'alors l'essentiel de ses fonctions.
- il n'y a pas de procédures communes au sein de l'UEO, tant pour le travail de préparation que pour l'exécution d'opérations diverses. L'interopérabilité dans l'action n'existe que grâce aux procédures de l'OTAN.

Avenir

Le Traité de Maastricht envisage de renforcer le rôle de l'UEO dans la perspective d'une défense commune au sein de l'Union Européenne basée sur une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). En ce sens, l'UEO apparaît bien comme le pilier européen de l'Alliance Atlantique et des forces de l'UEO pourraient passer sous commandement opérationnel de l'OTAN au même titre que des forces de l'OTAN pourraient passer sous commandement opérationnel de l'UEO.

Conclusion

L'UEO, *pilier européen de l'Alliance*, pourrait être la base d'une identité européenne de défense et permettrait de légitimer les interventions en dehors de la zone d'influence de l'OTAN.

La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe

Généralités

Née en 1975 (acte final d'Helsinki), cette organisation adaptée à l'antagonisme Est-Ouest s'est d'emblée donnée comme vocation principale celle de forum de concertation à rôle normatif, destiné au règlement pacifique des différends à l'intérieur de ces deux blocs. Les états s'y expriment en toute souveraineté et indépendance en faisant abstraction de leurs alliances. Elle n'est cependant pas animée par une réelle volonté politique et entend appliquer strictement le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des pays membres. Elle s'est institutionnalisée avec la Charte de Paris en novembre 1990 par laquelle elle se dote d'un rôle opérationnel (contrôle des armements, problèmes humanitaires, prévention, gestion ou règlement de conflits).

L'héritage

Après la disparition de l'URSS, la CSCE a changé de nature ; elle vise maintenant à accorder à l'Est la stabilité territoriale en échange du respect des droits de l'homme (3 corbeilles : relations inter-étatiques et de sécurité, coopération économique et culturelle, droits de l'homme) ainsi qu'à développer les négociations sur le désarmement multilatéral. Elle a participé à la diminution des risques d'affrontement Est-Ouest par les Mesures De Confiance et de Sécurité (MDCS) qui reposent sur des visites d'inspection (document de Stockholm) et des échanges d'informations (document de Vienne). Ses objectifs sont depuis devenus la réduction des risques de conflit armé en Europe par le biais d'accords politiques, militaires, économiques, culturels et humanitaires et l'ouverture d'une coopération constructive entre les pays d'Europe.

Le bilan

La CSCE a une ambition politique et se veut un forum de dialogue et de concertation pour la coopération en matière de sécurité. Elle s'est dotée de textes porteurs d'engagements (Décalogue d'Helsinki) autour d'un noyau dur de valeurs et de principes. Elle se veut largement ouverte sur les domaines les plus significatifs comme l'attestent les nombreux comités qu'elle anime : le Secrétariat de la CSCE (Prague), le Centre de Prévention des Conflits (CPC - Vienne), le Haut Commissaire aux Minorités Nationales (HCMN), le Comité des Hauts Fonctionnaires (CHF), la Conférence de Désarmement en Europe (CDE), le Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme, le Bureau des Elections Libres (Varsovie), en attendant la cour de conciliation et d'arbitrage ainsi qu'une assemblée parlementaire.

La CSCE souffre en revanche de problèmes majeurs :

- un trop grand nombre de participants (53 à ce jour)
- un processus de prise de décision paralysant : celles-ci se prennent selon la règle du consensus qui ne souffre d'exception qu'en cas de violation grave des normes et valeurs de la CSCE

- une absence de volonté d'intervenir en force et, par conséquent, pas de troupes associées
- une intervention mièvre se résumant à la création et à l'envoi sur le terrain de missions d'assistance et d'observation seulement composées d'observateurs-experts chargés de renouer le dialogue entre parties opposées et de vérifier l'application du cessez-le-feu (ex: Nagorno-Karabach)
- un poids politique extrêmement réduit

Devenir

La CSCE, bloquée par un processus décision lourd et inadapté, a essentiellement fait preuve de son impuissance : taillée pour contenir des conflits de grande envergure, elle s'avère impuissante devant des crises internes ou des guerres civiles. Manquant de moyens actifs, elle ne peut que se contenter d'envoyer des missions sur le terrain (afin de constater l'ampleur des dégâts) ou encore de décréter un embargo qu'elle n'a pas les moyens de faire appliquer. Son avenir, ou plutôt sa survie, pourrait passer par une évolution en un organisme relais de l'ONU (pour l'hémisphère Nord), capable de décider des opérations de maintien de la paix et de rétablissement de la paix grâce à des moyens de coercition que pourraient lui fournir l'OTAN et/ou l'UEO.

Après s'être proclamée organisation régionale au sens du chapitre VIII de la Charte des Nations-Unies ("*aucune disposition ... ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui ... se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ... soient compatibles avec les buts et les principes des Nations-Unies*"), la CSCE pourrait agir en relais des décisions des Nations Unies (Conseil de Sécurité et deAssemblée Générale) pour l'hémisphère Nord et plus particulièrement pour la zone de Vancouver à Vladivostock. Toutefois conviendrait-il d'arriver à la définition d'un processus décisionnel plus efficace : par exemple par le "consensus moins un" (cas d'un état provocateur) voire de "consensus moins deux" (cas de belligérants).

En matière de sécurité

Les risques d'affrontement ont jusqu'alors été diminués grâce aux mécanismes MDCS et FCE (Forces Conventionnelles en Europe) puis FCE 1 A.

Coopérations possibles

Le non-recours à la force de la CSCE a longtemps interdit l'emploi d'une de ces organisations, puisque les mesures coercitives sont hors de son domaine de compétence. Or le document d'Helsinki stipule que la CSCE peut maintenant bénéficier des ressources et expériences des organisations existantes. De nouvelles coopérations sont alors possibles :

- coopération CSCE / OTAN

A la conférence d'Oslo en février 1992, l'OTAN a accepté de servir de bras armé de la CSCE dans le cadre des opérations de maintien de la paix, sous commandement CSCE, ce qui lui permet de justifier son existence. La *CSCE* aurait donc un *rôle politique* et l'*OTAN* un *rôle purement militaire*.

Il faut alors instaurer un renforcement mutuel; si la CSCE prend de l'envergure, alors l'OTAN qui en serait le bras armé officiel, pourrait non seulement en être grandie mais encore pourrait justifier d'une nouvelle zone d'influence, c'est à dire le territoire entier de la CSCE. L'OTAN pourrait alors être chargée de missions et/ou d'intervention et, par conséquent, son rôle est d'autant plus difficile à faire admettre par les pays de l'ex-URSS.

Ceci nécessite alors une reconsidération du processus de prise de décision pour empêcher les blocages (en particulier par la France qui, pour des raisons de volonté de marquer son indépendance vis-à-vis des Américains, préfère l'UEO)

- coopération CSCE / UEO

L'UEO peut participer à la gestion des crises et à la résolution des conflits pour le compte de la CSCE (voire l'ONU) mais un veto américain est toujours possible.

La Communauté des Etats Indépendants

Née des accords de MINSK (Biélorussie) le 8 décembre 1991 et réunissant - voire réunifiant - certains membres indépendants après l'éclatement de l'URSS, elle couvre de nombreux domaines (politique, économique, culturel, santé, science, commerce, environnement, ...) ; elle s'est assignée plusieurs tâches, parmi lesquelles les plus significatives sont :

- de coopérer pour assurer la paix internationale
- d'atteindre un statut de zone dénucléarisée et d'état neutre
- d'exercer un contrôle unifié des armes nucléaires des états membres

Ces tâches s'accomplissent dans un cadre géopolitique plus large, qui vise à :

- reconnaître l'intégrité territoriale des Etats et l'inviolabilité des frontières
- garantir la liberté de déplacements
- réduire les budget militaires
- placer les forces sous un commandement unifié dans l'espace commun militaro-stratégique

Ses intérêts sont représentés à l'ONU par la Russie qui exerce les fonctions d'Etat successeur à l'ex-URSS, avec les mêmes prérogatives que sa devancière.

Evolution de l'organisation

Les résultats sont décevants ; les accords de la CEI, ne donnent lieu qu'à des déclarations de bonnes intentions ; manquant de détails concrets, ils peuvent donner lieu à de multiples interprétations. Il est tentant de conclure que la CEI apparaît comme une alliance forcée entre pays incapables de se séparer, plutôt que désireux de vivre ensemble.

Difficultés

Il reste de nombreux points bloquants à régler : des problèmes de nationalisme, de régionalisme et de religion, des rivalités intérieures entre les républiques constitutives de la Russie, des luttes d'influence au sein de la CEI, des difficultés énormes en matière d'économie et de composition de marché, ainsi que de détention et d'usage des armes nucléaires.

Organisation militaire

Malgré la quantité et la qualité de ses moyens matériels, la CEI a perdu la puissance que lui conféraient ses structures de commandement politiques et militaires. Même si elle ne peut être considérée comme une alliance d'un poids suffisant pour résoudre une crise mondiale, elle cherche néanmoins à conserver sa place de superpuissance et tient à faire entendre sa voix dans le concert des nations au sujet de la crise actuelle de la Yougoslavie. Elle entend également rester souveraine dans le traitement des crises à caractère régional qui se déclenchent au sein de l'ex-URSS et les interventions successives de la Russie aux marges de son territoire sont là pour attester de son emprise grandissante sur les républiques sécessionnistes qui peu à peu rejoignent le giron de la "Mère Patrie".

En matière de sécurité

La Russie entend conserver le Conseil de Sécurité dans sa composition et son rôle actuels ; si elle est opposée à l'entrée de nouveaux membres (Inde, Allemagne et Japon) qui viendraient perturber le fonctionnement du Conseil de Sécurité, elle se déclare en revanche prête à participer au Conseil d'Etat Major de l'ONU.

S'agissant de la sécurité européenne, la Russie veut garder son rôle traditionnel sur les territoires de l'ex-URSS. Elle cherche en outre à établir un processus de concertation avec les organismes garants de la sécurité en Europe et entend établir un partenariat avec l'OTAN afin d'établir une sécurité égale pour chaque pays européen sans zones grises ni sphères d'influence. A ce titre, elle soutient la CSCE et souhaite renforcer son rôle d'organisation politique régionale dont une des missions serait la défense des minorités en Europe via le Commissariat aux Minorités. Elle fait d'ailleurs remarquer que 25 000 000 de Russes vivent en dehors de la Russie.

La Russie accepterait de s'appuyer sur le COCONA en tant qu'instrument de partenariat d'égal à égal qui pourrait aider au maintien de la paix dans l'ex-URSS et combattre la prolifération en Europe.

La Russie déclare enfin préférer établir des relations politiques basées sur les garanties croisées: accords RFA-Pologne et Pologne-Russie par exemple. Désireuse de mettre au point des accords de consultation entre l'OTAN et les pays de l'Est afin d'ouvrir un "canal de liaison" entre OTAN et CEI, elle observe avec une grande attention la création de "nouveaux blocs" à ses frontières : Union Européenne, OTAN,

Conclusion

La CEI ne peut pas pour l'instant jouer de rôle en tant qu'organisation régionale, tant ses difficultés (économiques, politiques, stratégiques) sont nombreuses. Elle *s'efface progressivement devant la Russie*, dont le rôle, en tant que Nation, doit être considéré avec attention. Si l'Empire se recrée, ce sera au travers de la Russie et non pas de la CEI.

L'Organisation des Etats Américains (OEA)

La Charte de Bogota créant l'Organisation des Etats Américains a été signée le 2 mai 1948 à Bogota (Colombie). Il s'agit d'une organisation à caractère politique, dont le but essentiel est d'assurer la sécurité et la stabilité régionales ainsi que la défense des institutions démocratiques et républicaines. Cette dernière est la première norme du Panaméricanisme. Depuis 1954, elle est chargée de protéger l'Amérique Latine de l'infiltration communiste et de défendre le continent contre le communisme international. *Fait capital : l'organisation n'a pas de structure militaire.*

L'organisation, fondée sur le droit international, a basé son action sur la "non-intervention dans les affaires intérieures des Etats". La Charte cependant laisse subsister la possibilité d'une intervention collective dans les affaires intérieures d'un Etat dont le régime aurait cessé d'être compatible avec les normes de base du pacte constitutif de l'Organisation.

Evolution du concept de sécurité régionale

Dans sa mission de protection de l'Amérique latine face à l'infiltration communiste, le concept de sécurité régionale couvre les domaines politique, militaire mais aussi économique et social. C'est ainsi qu'en 1974, jugeant la situation sociale et économique favorables à la révolution communiste, on a proclamé la nécessité de la coopération en vue du développement économique des états membres.

La réunion de Santiago du Chili en 1991 a été marquée par un appel solennel pour la défense des libertés et des droits de l'homme et le rejet des ingérences (essentiellement de type militaire) telles qu'en ont vécu les pays latino-américains.

Structure organique et budget

L'OEA compte de très nombreux organes couvrant des domaines variés : l'assemblée générale, le bureau de consultation de Ministres des affaires étrangères, des conseils (conseil permanent, conseil économique et social, conseil pour l'éducation, la science et la culture), le comité juridique, la commission des droits de l'Homme, le secrétariat général, des conférences spécialisées.

Le budget annuel définit des quotas de contribution différents selon les Etats membres.

Difficultés

Le fort dirigisme des Etats-Unis a été la caractéristique incontestable de l'histoire de l'OEA ; l'organisation a parfois donné un avis juridique sur des interventions du puissant membre du Nord. Ce dirigisme s'est exercé dans les domaines politique, économique et militaire. L'interventionnisme unilatéral des Etats Unis a été permanent, quelquefois déguisé en action de police régionale placée sous l'autorité de l'OEA comme par exemple en 1965 à Saint-Domingue, en 1983 à la Grenade, en 1989 à Panama (opération "JUSTE CAUSE" contre le Général Noriega).

Conclusion

L'OEA constitue une organisation et un forum de discussion au sujet des problèmes régionaux. Ainsi joue-t-elle un rôle important dans les négociations en cours dans la crise actuelle d'Haïti. *Le poids politico-économique déséquilibré des Etats Unis* et sa politique anticommuniste régionale ont permis de mener des actions destinées à détruire les foyers favorables à la pénétration de l'idéologie marxiste et même à la propagation de la révolution cubaine au coeur de l'Amérique latine.

L'OEA peut aujourd'hui constituer un collaborateur de l'ONU pour résoudre des crises a niveau régional, soit pour le maintien de la paix, soit pour le développement des démocraties dans les pays qui se libèrent de régimes autoritaires, soit pour le règlement pacifique des différends entre les états-membres.

L'aspect militaire n'échappe pas aujourd'hui à la domination des Etats-Unis et ne devrait pas leur échapper dans le futur.

Les alliances en Afrique

L'OUA (Organisation de l'Unité Africaine), créée en 1963, prône la création d'une force apte à protéger le continent africain contre toute forme d'agression ; les jeunes états africains, alors en plein devenir, ont alors préféré se consacrer à l'établissement de leur propre souveraineté nationale. De plus, le retrait du Maroc a rompu l'unanimité qui avait prévalu à sa création.

L'ANAD (Accord de Non agression et d'Assistance en matière de Défense) liant les états francophones de l'Afrique de l'Ouest pose les bases d'une coopération régionale en matière de sécurité. Cependant, en cas d'agression, une totale liberté de réaction est laissée aux états membres. L'ANAD ne peut imposer de participation à un engagement, pas plus que d'exercer des mesures coercitives à l'encontre d'un de ses membres. On lui reconnaît avant tout un rôle de médiation diplomatique.

La CEDEAO (Communauté Economique des Etats d'Afrique Occidentale) a renforcé ce rôle ; sa charte prévoit que les 16 états membres peuvent constituer une force d'intervention. L'envoi dans ce cadre d'une force d'interposition au Liberia en septembre 1990, a créé de fortes dissensions au sein des états membres, entre francophones et anglophones.

Un pays influent au sein de l'OUA, l'Egypte, ne cherche pas, à ce jour, à assumer la tâche de régulateur au sein de l'Afrique et préfère consacrer l'essentiel de ses efforts au développement économique, industriel et sanitaire. Sa recherche de partenariat la pousse à se rapprocher de la communauté internationale, non pas pour affirmer son rôle de phare de l'Afrique, mais pour y rechercher des partenariats facteurs de croissance.

L'Afrique montre une grande disparité pour plusieurs raisons : culturelles, historiques, géographiques, humaines, économiques (ressources naturelles), politiques (types de régimes) et structurelles (découpages artificiels issus de la décolonisation récente). De nombreux accords bilatéraux, basés sur les relations historiques de type colonial, en particulier avec les anciennes colonies de la France. Dans nombre de ces pays, en particulier, les forces françaises soutiennent les régimes en place afin de jouer un rôle stabilisateur dans le continent. Ne constituent-elles pas en même temps un frein à l'union politique et militaire de l'Afrique ?

*

* *

Les organisations actuelles sont donc imparfaites. De taille et d'allonge différentes, dotées de moyens inégaux en ressources et matériels, animées ou non d'une réelle volonté politique, elles ne présentent pas les mêmes garanties vis-à-vis de la gestion des crises contemporaines. Aucune cependant n'apparaît apte à assurer à elle seule le rôle de régulateur planétaire que la communauté internationale réclame.

Cependant, faire des projections sur l'avenir ou recommander des solutions relève de la gageure, tant la culture en matière de diplomatie et de fonctionnement des rouages des relations internationales est complexe. Tout au plus l'observateur militaire, en se gardant de tout angélisme, peut-il faire quelques propositions et ouvrir des pistes de réflexion sur le rôle futur d'une Organisation à vocation mondiale.

*

* *

La structure proposée doit reposer sur des organisations qui aient des compétences mondiales, zonales ou régionales et enfin nationales. Chaque niveau de décision n'est pas en concurrence ni avec le niveau supérieur ni avec le niveau subalterne. Au contraire, cherchant à appliquer de façon rigoureuse le principe de subsidiarité, le niveau supérieur ne doit intervenir qu'en cas de défaillance ou de recours du niveau immédiatement subalterne. Ce principe permet tout à la fois des économies de fonctionnement importantes et le respect de la responsabilité et de l'autonomie de chacun. Cette liberté responsable de chacun des échelons peut évidemment entraîner des délais de réaction du niveau le plus élevé, en l'occurrence du niveau mondial, mais elle garantit aussi la non-ingérence arbitraire des Etats les plus puissants. De même, elle peut éviter un recours systématique des pays les moins développés à l'aide internationale.

L'organisation mondiale

Au niveau mondial, l'organisation des Nations-Unies semble répondre aux besoins de nos sociétés sous réserve d'un certain nombre d'aménagements destinés à pallier les défauts soulignés ci-dessus.

La diplomatie préventive de l'ONU vise à "régler les conflits avant que la violence n'éclate". Elle repose sur l'établissement des faits, elle rend souhaitable un système d'alerte rapide, le déploiement préventif d'une présence des Nations-Unies, voire l'établissement de zones démilitarisées dans les zones touchées par la crise. Afin de rétablir et maintenir la paix, il faut rapprocher les parties en présence pacifiquement et par la présence des casques bleus sur le terrain ; à cette fin, M. Boutros-Ghali souhaite que des forces armées permanentes soient mises à la disposition du Conseil de Sécurité.

Il n'apparaît pas envisageable, dans l'état actuel des relations internationales, de changer radicalement la nature et les missions de l'ONU. L'organisation, pour imparfaite qu'elle soit, ne peut que faire l'objet d'amendements et de modifications mesurés, en tenant compte d'une part de l'évolution des crises multiples qui se développent et d'autre part de l'engagement des Etats membres. *Il est avant tout essentiel de comprendre que les Nations-Unies ne valent que par la qualité de ses membres* et que l'efficacité des décisions onusiennes repose sur les efforts consentis par les Etats.

En ce sens, l'Agenda pour la Paix qu'a publié en 1992 le secrétaire général des Nations-Unies, Monsieur Boutros Boutros-Ghali, vise à jouer sur les causes et non pas sur les effets. Il y préconise de renforcer la capacité d'action et l'efficacité de l'Organisation dans les domaines de la diplomatie préventive ainsi que du maintien ou du rétablissement de la paix. Cette proposition va à l'encontre des décisions actuelles qui veulent que les forces de l'ONU n'interviennent que si les belligérants, clairement identifiés et représentés, sont convenus de cesser les combats ; notons que ce concept s'applique mal dans le cas des guerres civiles attisées par les rancoeurs d'ordre ethnique ou religieux (ex-Yougoslavie).

Ce concept ne peut pas être séparé de la définition d'intérêts communs et de types de menace pour la paix régionale ou mondiale, tant il est apparaît évident que ces notions ont été complètement incomprises par les Etats-Unis lors de leur intervention en Somalie. De l'appréciation réelle de la situation découlent alors des actions à caractère diplomatique et/ou à caractère militaire qui peuvent déboucher sur une réelle coopération entre les participants afin d'éviter des interventions "à deux vitesses" comme entre Mogadiscio et Baïdoa (détachement français en Somalie).

Le Secrétaire général envisage une nouvelle attitude, basée sur la combinaison d'action diplomatique et d'action de type militaire, qui préconise le déploiement préventif de forces d'interposition internationales avant le déclenchement du conflit. De plus, après l'établissement de la paix, le rôle de l'ONU pourrait être de lancer des projets de coopération et même de susciter la confiance entre les anciens adversaires. Ces actions trouvent cependant leurs limites naturelles dans la souveraineté de chaque Etat, dans les délais nécessaires à la mise en place de tels dispositifs et dans l'évaluation des risques de transformer le contingent des casques bleus en un belligérant supplémentaire. Les interventions menées avec succès au Cambodge et en Macédoine semblent, pour l'heure, donner raison au Secrétaire général.

Cette action ne peut ignorer la conduite des opérations en temps réel. Pour cela, il faut non seulement désigner un commandant de théâtre, mais aussi affecter des personnels de l'ONU sur le terrain et surtout maintenir à New-York une permanence de type diplomatique et militaire pour répondre dans les plus brefs délais aux exigences de la situation sur le terrain et de son évolution.

Cependant, devra être contenue la tentation de gouvernement du monde par les Etats les plus riches ou les plus puissants réunis dans un Conseil restreint. Dans cette perspective, plusieurs garde-fous devront être mis en place **au niveau économique** (autonomie des banques nationales, interdiction de regroupement en holding de ces banques, accroissement de la représentativité du fonds monétaire international mais limitation du poids de ses décisions à court et moyen terme, etc.), **au niveau politique** (réorganisation du conseil de sécurité, accroissement du nombre de ses membres ou représentation en son sein des différentes organisations régionales ou zonales, redéfinition du droit de veto et de son utilisation, etc.), **au**

niveau militaire (mise à disposition à la demande d'une force militaire par les Etats membres commandée par une hiérarchie militaire de l'ONU, redéfinition des missions des forces de l'ONU, etc..).

Cependant, la souveraineté des Etats ne devra en aucune façon être remise en question et toute ingérence, fut-elle à but humanitaire, devra être bannie. En effet, sous peine de commettre des erreurs d'appréciation extrêmement graves en raison de la méconnaissance de l'environnement local et des mentalités propres à chaque peuple, l'organisation mondiale devra éviter de vouloir remplacer l'action des organisations régionales ou celle des Etats concernés. De ce point de vue, la gestion de la crise yougoslave est un parfait exemple de l'incapacité politique, militaire et peut-être même économique de l'ONU à trouver une solution durable.

Pour donner à l'action militaire de l'ONU une réelle efficacité, il conviendrait d'agir à deux niveaux:

1/ Afin de donner à l'organisation rapidité, crédibilité et efficacité, il est nécessaire de *doter l'organisation de forces militaires*. Il est illusoire d'envisager la création d'une armée dépendant directement de l'organisation, formée d'un nouveau type de mercenaires, mais il est nécessaire que l'ONU puisse disposer d'un vivier de forces immédiatement disponibles en cas de besoin.

Aussi, certaines nations ou organisations régionales disposant de forces (OTAN, UEO) s'engageraient à mettre à disposition de l'organisation, sur court préavis et sur décision du conseil de sécurité, des unités militaires dont la nature et le volume seraient définis par une convention entre les Etats ou alliances fournisseurs et l'Organisation.

Cette solution permet tout à la fois d'éviter la définition de schémas types adaptés à toute crise sans se soucier de la spécificité propre à chacune, et de donner à l'ONU les délais suffisants pour adapter son action à la crise ou au conflit. Cependant, elle n'empêche pas la projection rapide d'un dispositif militaire capable de geler une situation, évitant ainsi l'escalade entre les différentes parties du conflit.

Le Comité d'Etat-Major aurait alors à sa disposition un vivier où aller chercher les éléments nécessaires à une intervention donnée. La participation réelle de chaque Etat serait également un excellent indicateur sur sa volonté réelle de participer aux opérations par l'engagement de ses propres forces militaires et non pas en se contentant de participer au seul financement des opérations elles-mêmes. L'affectation de forces ayant pour effet secondaire de priver les Etats de leur liberté d'action, un terme moyen doit pouvoir être trouvé pour combiner efficacité et indépendance.

Le Comité d'Etat-Major devrait être alors une véritable structure militaire de planification, de commandement et de liaison.

2/ Ainsi, les forces de l'ONU seraient commandées par un état-major appartenant en propre à l'ONU composé d'officiers affectés durablement à l'organisation. Ces officiers seraient directement aux ordres du Conseil de sécurité et toute immixtion de fonctionnaires civils impossible. Ainsi, toute action des forces de l'ONU sur un territoire serait conduite exclusivement par les militaires, ceci évitant l'indécision et les atermoiements qui ont trop

souvent marqué les différents engagements des casques bleus. Les organismes civils participant à une action de rétablissement ou de maintien de la paix seraient subordonnés au commandant militaire de l'opération.

La **planification** pratiquée au sein de l'Organisation ne doit être ni de type générique, comme au sein de l'OTAN, ni opérationnelle, comme au sein de tout état-major de force. Ce doit être plutôt de la pré-planification sérieuse et détaillée, fondée sur les modules de forces actuellement à l'étude.

C'est pourquoi, pour rendre cette planification efficace, il est nécessaire, au moins dans un premier temps, d'abandonner le principe d'équité géographique (cher à l'Organisation), au profit de celui de compétence, pour désigner les nations devant participer au développement de cette fonction. Ainsi sera-t-il nécessaire de faire d'avantage appel aux nations militairement expérimentées et crédibles, sans pour autant risquer de remettre en cause la légitimité de l'action militaire. La planification devra s'efforcer de prendre en compte les données diplomatiques et politiques au même titre que les données militaires.

L'action de cette Organisation mondiale ne pourrait, comme on l'a dit, faire face à tous les besoins ou à toutes les crises. Cela ne serait souhaitable ni pour l'efficacité de l'action menée par l'ONU, ni pour l'indépendance des Etats. Aussi, convient-il de mettre en place des organisations régionales ou zonales susceptibles de résoudre à leur niveau les problèmes ou les crises.

A l'ONU de dire le droit, et autant que possible, à l'organisation régionale de le faire respecter

Les organisations régionales ou zonales

De nombreuses organisations régionales ou zonales existent aujourd'hui. Aucune n'a pourtant jamais réussi à régler un différend entre deux Etats implantés dans sa zone d'influence ni même entre deux de ses membres.

Ainsi, l'organisation des Etats d'Amérique n'a pas réussi à jouer un rôle déterminant pour régler pacifiquement le conflit des Malouines qui opposa en 1982 la Grande-Bretagne et l'Argentine. On vit même le Chili, ennemi héréditaire de l'Argentine prendre fait et cause pour la Grande-Bretagne. De même, l'Organisation de l'Unité Africaine n'a jamais pu réellement empêcher les conflits ou les massacres qui se sont déroulés depuis le début des années soixante.

En Europe même, l'Union européenne a montré son incapacité, son irrésolution voire même ses divergences dans la gestion de la crise yougoslave. Au bout de près de trois ans de crise, de guerre et de tueries incessantes, l'Europe des Douze a révélé de façon extrêmement précise ses limites et ses faiblesses. L'UEO a montré le chemin qui lui reste à parcourir pour être crédible, et l'OTAN elle-même a mis en évidence qu'en l'absence d'une volonté politique américaine forte, rien ne pouvait se faire dans la durée.

D'ailleurs l'OTAN a souvent eu des difficultés pour contenir les oppositions voire les conflits qui surgissent périodiquement entre la Grèce et la Turquie, toutes deux membres de l'organisation du traité de l'Atlantique nord.

On pourrait penser que c'est là le sort d'alliances ou d'organisations ayant vu le jour au plus fort de la guerre froide. Force est de constater qu'il en va de même pour des organisations plus récentes. Ainsi la Communauté des Etats indépendants n'a pu empêcher les républiques islamiques de l'ancienne URSS de se faire la guerre et de se livrer à des massacres, représailles et contre-représailles.

Devant ce constat d'échecs, suffisamment nombreux, variés et étendus dans le temps pour être significatifs, on pourrait penser que l'échelon régional ou zonal n'est voué qu'à un rôle figuratif.

Il nous paraît au contraire que ce niveau est appelé, sous réserve d'aménagements profonds, à jouer un rôle plus efficace et, surtout, à pallier les incapacités de l'ONU à répondre à toutes les crises de la planète.

En effet, l'échelon régional ou zonal possède, par rapport à l'ONU, l'avantage de la proximité donc celui de l'intérêt direct des Etats voisins du lieu de la crise. Bien sûr, et le conflit yougoslave l'a prouvé, trop souvent les organisations régionales réagissent encore non pas tant en fonction de l'intérêt propre de l'Organisation ou du pays en crise qu'en fonction des différents intérêts des Etats qui la composent. Pourtant, sous réserve de modifications, ces égoïsmes d'Etat pourraient être assimilés par l'organisation régionale et, de faiblesses, se transformer en force ou en atouts.

Pour cela, il est nécessaire que ces organisations régionales se dotent de conseil de sécurité où les pays les plus importants côtoient les plus faibles et où la règle du droit de veto est transformée en règle de majorité qualifiée ou de majorité simple. Cela constitue bien sûr un abandon relatif de la souveraineté nationale. Pourtant, si les règles de la démocratie sont appliquées dans ces conseils et, si les décisions sont prises non par des fonctionnaires (comme à la commission de Bruxelles) mais par des élus représentatifs de leur population, l'attitude ainsi arrêtée par la majorité sera perçue par le pays en crise comme forte parce qu'unitaire. Devant la difficulté de ce transfert de part de souveraineté nationale vers l'organisation régionale, il convient de s'interroger sur la limitation du nombre des membres de l'organisation régionale.

Il vaut en effet mieux limiter le nombre des membres des organisations régionales pour éviter la délitescence de la volonté commune et, en revanche, multiplier dans le monde le nombre d'organisations zonales ou régionales, ainsi plus représentatives des Etats qui les composent. *De ce point de vue, l'Union européenne est encore un exemple intéressant des faiblesses des organisations qui grossissent plus vite qu'elles ne grandissent.* Il n'est pas exagéré de penser que les Etats, qui étaient les plus défavorables à un approfondissement de la construction de l'Union européenne, étaient aussi les plus chauds partisans de l'ouverture de l'organisation à de nouveaux membres. Ils étaient ainsi certains qu'en passant de douze membres à quinze ou seize, un consensus politique devant une crise serait plus difficile à atteindre. Cet élargissement permet ainsi à chaque Etat de préserver ses égoïsmes nationaux.

C'est pourquoi, en Europe, il conviendrait sans doute de limiter le nombre des membres de l'Union européenne et de créer d'autres organismes regroupant des Etats ayant à la fois un développement économique similaire, des soucis et des intérêts semblables. Ces organisations pourraient être représentées au sein de la CSCE et de l'ONU.

En Amérique, les Etats pourraient aussi se regrouper en organisations élaborées essentiellement en fonction de critères d'ordre géographique, ce qui pourrait limiter l'influence prépondérante des Etats-Unis en Amérique latine. L'Asie pourrait avoir le même type d'organisations, la Chine posant toutefois un problème en raison de son poids démographique et de son système politique.

Le continent qui ne pourrait pas voir la naissance d'organisations de ce type est sans doute l'Afrique en raison de l'instabilité des Etats africains. L'Afrique devrait faire l'objet d'une aide des pays les plus riches, aide non pas seulement économique mais surtout organisationnelle. Cette aide viserait avant tout à encadrer les administrations locales pour éviter les erreurs de gestion et la prévarication. Il faudrait sans doute, pour éviter un blocage à l'ONU et mener une telle action à son terme, renverser la tendance au tiers-mondisme qui marque si fortement les mentalités de l'ONU.

Mais pour mettre en place de telles organisations politiques, il faut aussi que les Etats qui les composent soient décidés à constituer des alliances ou organisations qui, comme l'Union européenne si elle devient ce que ses plus chauds partisans souhaitent, ne soient pas seulement des zones de libre-échange (comme l'ALENA), des organisations soumises à une puissance prépondérante (comme l'OEA), des organisations défensives (comme l'OTAN) ou des organisations de concertation (comme la CSCE).

Aussi, une organisation qui aurait une vocation politique doit-elle se faire à partir d'Etats sachant à la fois faire fi des divergences et approfondir les points de convergence. Cela suppose une maturité politique que de nombreux Etats n'ont pas encore. Cependant, ces organisations pourraient être créées progressivement à la fois dans le temps et dans les structures comme l'Union européenne. Enfin, dans cette perspective, l'ONU, les associations les plus développées et les Etats, dont la maturité politique et économique le permet, auraient à charge d'aider ces nouvelles organisations à naître, à se développer et à assumer leurs responsabilités dans le jeu international.

*

* *

CONCLUSION

Il est nécessaire de donner aux Nations-Unies et aux organisations régionales une autorité morale, politique et militaire, qui les rendent aptes à prévenir les crises plutôt qu'à les gérer. Dans le chaos de la situation internationale de la fin du XX^e siècle, la prévention semble préférable à l'intervention qui, en raison de l'indécision chronique et des délais qu'elle induit, font des opérations des organisations supranationales des aventures incertaines. L'avenir passe nécessairement par la coopération étroite entre l'ONU et les organisations régionales, toutes soutenues par les Etats qui les composent. Car faire la guerre reste une prérogative de l'Etat-Nation, comme le mentionnait George Bush dans le Discours sur l'Etat de l'Union le 29 janvier 1991 "Le courage et le succès des pilotes de Grande-Bretagne, du Koweït, d'Arabie Saoudite, de France, du Canada, d'Italie, de Qatar et de Bahrein montrent que, pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, la communauté internationale est unie. Le leadership de l'Organisation des Nations Unies, qui n'était auparavant qu'un idéal, confirme la vision de ses fondateurs." Mais quel Etat ou groupe d'Etats pourra demain se substituer aux USA ou se coaliser avec eux dans le rôle d'un régulateur international ?

A l'interrogation actuelle pressante au sujet de la définition d'un système de sécurité collective et de prévention des crises dans un monde privé de repères, il n'est qu'une réponse, peu satisfaisante : l'ordre à naître reste flou, complexe et évolutif, hétéroclite, différent d'un continent à l'autre. Le nouvel ordre mondial sera-t-il une simple embellie dans l'état de jungle ou l'annonce véritable d'une ère nouvelle dans les relations internationales ? Un ordre harmonieux semble pour un avenir lointain sinon impossible à créer ; il cède la place à un ordre imparfait, mouvant et partiel. Les seules solutions réalistes ne sont-elles pas d'envisager une série d'ordres régionaux, sous la férule des organisations régionales agissant en relais des Nations-Unies de nouvelle génération ?