

MEMOIRE GEOPOLITIQUE

CDT WILLIAM COLLIGAN
Etats-Unis d'Amérique

GROUPE A-1

**LES NATIONS UNIES ET LES
ETATS-UNIS
DANS LES OPERATIONS DE
MAINTIEN DE LA PAIX :
UN RAPPEL HISTORIQUE POUR LA
POLITIQUE DE L'AVENIR**



PLAN GENERAL

Titre	De la page	A la Page
Préface	1	2
Introduction	3	5
Les Origines des Opérations de la Paix Sous Mandat ONU	6	11
Les Opérations de la Paix Après la Guerre Froide	12	19
Leçons Pour L'Avenir	20	22
La Montée de L'OTAN sur la Scène Mondiale	23	24
Le Futur de la Participation Américaine dans les Opérations de la Paix	25	27
Bibliographie	28	30

LES NATIONS UNIES ET LES ETATS-UNIS DANS LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX : UN RAPPEL HISTORIQUE POUR LA POLITIQUE DE L'AVENIR

Préface

S'il faut classer ce mémoire, il est dans une catégorie ambiguë entre la géopolitique et la géostratégie. Si on utilise la définition des concepts de géopolitique et géostratégie de Yves Lacoste, ce mémoire est un mémoire de géopolitique car il montre le débat interne aux Etats-Unis sur la participation dans l'ONU dans les opérations de la paix. Il préfère « réserver le terme géopolitique aux discussions et controverses entre citoyens d'une même nation (ou habitants d'un même pays). »

Mais, par contre, le mémoire traite comme sujet l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'ONU, par définition, ce sont les relations entre les Etats. Pour Lacoste c'est la définition classique de la géostratégie quand il dit « le terme géostratégie [est réservé] aux rivalités et aux antagonismes entre des Etats ou entre des forces politiques qui se considèrent comme absolument adverses. »¹

Alors, pour être prudent la meilleure chose à faire c'est de prendre la définition originale du terme géopolitique. Celle-ci donnée par son créateur, Rudolf Hjellen, est assez simple « La science de l'Etat en tant qu'organisme géographique, tel qu'il se manifeste dans l'espace. »²

Ce mémoire est le point de vue des Etats-Unis. Les Etats-Unis sont un organisme géographique qui utilise l'ONU et l'Organisation du Traité d'Atlantique du Nord (OTAN) comme des instruments de légitimité pour sa politique étrangère. Autrefois les Etats ont utilisé les guerres pour contrôler les

¹ Hervé Coutau-Bégarie, *Traité de Stratégie* (Paris : Economica, 1999), 660.

événements et pour avoir une plus grande influence dans le monde.

Aujourd'hui, les Etats-Unis ont trouvé des nouveaux instruments de pouvoir et d'influence qui s'appellent les opérations de maintien de la paix.

On voit l'évolution de cet instrument pendant les derniers cinquante ans et l'expérimentation par les Etats-Unis de trouver une méthode justifiant un impérialisme bienveillant. Dans ce mémoire on étudiera la réponse des Etats Unis et leur approche géopolitique en ce qui concerne des opérations de maintien de la paix.

² Aymeric Chauprade, *Introduction à l'analyse géopolitique* (Paris : Ellipses, 1999), 16.

Introduction

« La mission première de nos armées, c'est la dissuasion et si nécessaire, combattre et gagner des conflits dans lesquels nos intérêts vitaux sont menacés. »

Cette déclaration officielle provient du Ministère de la Défense américain en 1994. Elle montre l'approche américaine concernant les opérations du maintien de la paix. La déclaration continue « ...bien que la communauté internationale puisse créer les conditions pour la paix, la responsabilité pour l'établissement reste finalement de la responsabilité du peuple du pays en question. »³

Ces déclarations politiques divergent largement de celles prononcées juste après la Guerre du Golfe. Pendant cette période les Etats-Unis furent très ouverts à la politique de l'action collective sous l'égide des Nations Unies. L'expérience des Nations Unies en Somalie et Bosnie en 1993 et 1994 force les Etats-Unis à réexaminer l'engagement de leur forces dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. Aujourd'hui les exemples des engagements récents au Kosovo et au Timor oriental continuent d'alimenter le débat sur l'utilité et l'efficacité des opérations du maintien de la paix voire d'imposition de la paix. On continue, également, de réfléchir sur les conditions spécifiques nécessaires pour réussir ces opérations dans l'avenir.

Ce mémoire débutera par un rappel historique pour apprécier l'évolution des opérations du maintien de la paix depuis la création des Nations Unies (ONU). Par ailleurs une comparaison sera menée entre les opérations du maintien de la paix pendant la guerre froide et celles qui ont suivi après la chute de l'Union soviétique. Les opinions diverses seront étudiées afin de déterminer les

³ La Maison Blanche, « Keeping the Peace and Promoting Democracy », *Defense 94*, July 1994, 16.

contraintes et les avantages de l'engagement des Etats-Unis dans cette forme de sécurité collective.

L'expérience de l'ONU peut ouvrir la porte au critère nécessaire pour la réussite. Cet exposé montrera que, sans certains facteurs déterminants, des opérations du maintien de la paix échoueraient ou au moins seraient trop coûteuses pour la politique d'une nation.

Avant d'effectuer un rappel historique, il faut définir les références et préciser les termes. La référence essentielle se trouve dans la Charte des Nations - Unies même si elle ne se rapporte pas aux opérations du maintien de la paix. Le Chapitre VI de la charte de l'ONU concerne le règlement des conflits par des moyens pacifiques au sein de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité. Ces institutions donnent seulement un avis mais l'application des résolutions pacifiques reste entre les mains des intéressés.

Si la paix et la sécurité internationale sont menacées le Chapitre VII de la charte de l'ONU s'applique. L'imposition de la paix devient donc une option pour rétablir l'ordre. Les mesures soulignées dans l'Article 41 et l'Article 42 aident à la mise en œuvre de cette tâche. L'Article 41 prévoit d'utiliser des moyens non-militaires comme la rupture des relations diplomatiques ainsi que des sanctions économiques. L'Article 42 autorise l'emploi d'une force militaire pour le « maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale ». Ces deux mesures nécessitent l'accord du Conseil de sécurité.

Les définitions suivantes sont créées en 1996 dans le bureau du Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali. :

Les Opérations de la Paix- un terme générique englobant les opérations du maintien de la paix, l'imposition de la paix, et le rétablissement de la paix.

Les Opérations de Maintien de la Paix- un déploiement d'une force de l'ONU avec accord de tous les intéressés. Ce contingent se compose normalement de militaires, de policiers, et de civils onusiens.

Les Opérations d'Imposition de la Paix- une action menée par les armées des membres de l'ONU sous couvert du Chapitre VII pour le rétablissement de la paix.

Les Opérations de Restauration de la Paix- une action pour identifier les besoins en infrastructure afin de renforcer et de consolider la paix pour éviter une reprise du conflit.

Aujourd'hui, les termes sont mieux définis et les types de missions se multiplient :

Les Opérations de Maintien de la Paix : opérations ayant pour but de faciliter le processus de règlement d'un conflit après la cessation des hostilités par les protagonistes. Cette opération impartiale est conduite avec l'accord des Etats concernés ou des parties en présence et généralement placées sous le chapitre VI de la Charte des Nations unies. L'emploi de la force est limité à la légitime défense.

Les Opérations d'Imposition de la Paix : opérations ayant pour but de rétablir la paix en s'opposant par la force à un adversaire clairement identifié, dont l'agression est reconnue et qualifiée comme telle par une décision du Conseil de Sécurité.

Les Opérations de Restauration de la Paix : opérations ayant pour but de permettre le retour de la paix dans un pays déstabilisé ou entre deux pays, alors que les hostilités se poursuivent et que la sécurité des populations civiles est gravement menacée. Cette opération est conduite en l'absence de parties clairement identifiables ou avec un accord fragile, voire non respecté, des parties en présence. Elle est impartiale et placée sous le chapitre VII de la Charte des Nations unies.

Les Opérations de Consolidation de la Paix : opérations ayant pour but d'appuyer, dès la fin du conflit, les mesures qui favoriseront la paix et restaureront la confiance entre les parties en présence afin d'éviter une reprise du conflit.⁴

Malgré une expérience croissante dans le domaine des opérations de la paix, il n'en demeure pas moins que le sens est confus depuis que ces termes sont employés sans distinction. Ce fait montre un manque de consensus qui gêne la bonne conduite des opérations de la paix aujourd'hui. Après avoir précisé les termes, abordons maintenant le rappel historique.

⁴ Francart, Loup, *Maîtriser la Violence : Une Option Stratégique*, (Paris : Economica, 1999) 369-370.

Les Origines des Opérations de la Paix Sous Mandat ONU

A leur création, Les Nations Unies envisageaient un système de coopération pour la paix et la sécurité qui pouvait se résumer dans les termes de Franklin Roosevelt comme le « gendarme du monde ». La Ligue des Nations accentuait le désarmement mondial mais l'ONU envisageait que la prévention des conflits armés reste la meilleure façon d'éviter une autre guerre mondiale.

Les fondateurs de l'ONU ont réalisé que la diplomatie et le dialogue n'étaient pas suffisants pour éviter une guerre. L'imposition de la paix, grâce aux moyens de la sécurité collective, a été désignée pour rétablir la paix définitivement. Ces pouvoirs appartiennent au Conseil de sécurité. Ce sont les nations victorieuses de la seconde guerre mondiale qui ont imposé ces mesures. Ainsi elles s'assuraient que ce système ne serait pas utilisé contre elles-mêmes.

Un article particulièrement controversé de Charte était l'article 43. En 1946, une conférence a débuté sur la constitution éventuelle d'une force militaire permanente onusienne. L'ONU utiliserait cette force pour imposer la volonté collective de l'organisation. Les Etats-Unis ont proposé que certains membres du Conseil de sécurité fournissent les forces particulières. Par exemple, les Etats-Unis fourniraient la force aérienne, la Grande Bretagne la force navale, et l'Union soviétique la force terrestre.

Concernant les Etats-Unis, outre le fait de la reconnaissance du statut de très grande puissance, peut-être cela préfigurait-il déjà le refus d'engager directement des GI's sur un théâtre extérieur. L'idée a été rejetée par l'Union soviétique qui a favorisé une contribution égale de toutes les armées.

L'échec de cette initiative et de celles semblables dans le cadre des opérations d'imposition de la paix a limité sévèrement l'efficacité de l'ONU quand il fallait imposer la volonté collective à un membre récalcitrant de

l'Organisation. Jeff Laurent, de l'Association des Nations Unies des Etats-Unis (UNA-USA), une organisation privée, commente :

« Dans une large mesure, les attentes des fondateurs d'une ONU forte privilégiant une défense commune ont été étranglées au berceau. La vision de l'ONU a été ramenée du rôle de gendarme mondial à celui de pompier volontaire. »⁵

En effet, l'option militaire était seulement viable dans un système bipolaire avec l'accord des deux superpuissances ou en l'absence de l'une des deux au sein du Conseil de sécurité. Ce fut exactement le cas lors du déclenchement de la guerre de Corée le 25 juin 1950. L'Union soviétique avait quitté le Conseil de sécurité en signe de protestation contre l'échec de remplacer le délégué chinois nationaliste par le délégué chinois communiste. L'absence de l'Union soviétique et donc de son veto a permis à l'ONU de voter une résolution sévère pour résoudre la crise. Le Conseil de sécurité a ainsi autorisé l'action militaire pour rétablir la frontière à hauteur du 38° parallèle.

L'ONU a réalisé qu'il ne disposait pas d'une force militaire en propre. Il a donné le mandat à la nation la plus capable de mener cette action coercitive : les Etats-Unis. On peut arguer le fait que les Etats-Unis aient manipulé l'ONU dans un but de légitimation de l'impérialisme américain, mais cela serait simpliste. Cette opération particulière était complètement en accord avec le but de l'ONU : maintenir la paix et la sécurité dans le monde et de faire dissuasion contre toute agression.

Après le débarquement à Inchon des forces américaines sous le commandement de Général MacArthur et la défaite des armées de Corée de Nord, l'objectif du rétablissement des frontières a été obtenu. A partir de ce moment les négociations auraient dû très vite rétablir la paix. Malheureusement, la victoire euphorique et la personnalité forte de MacArthur a transformé cette

⁵ Michael Renner, *Critical Juncture : The Future of Peacekeeping* (Washington D.C. : Worldwatch Institute, 1994), 35.

action onusienne en une croisade anticommuniste au profit de la politique des Etats-Unis.

Les armées des Etats-Unis et ses alliés modestes de l'ONU ont essayé de libérer la péninsule coréenne entière. Depuis l'ONU a reconnu le gouvernement de Corée du Nord car cette nouvelle action allait à l'encontre d'un des principes les plus sacrés de l'ONU : conserver la souveraineté des nations. La Cour internationale de Justice l'explique en ces termes, « Entre les états indépendants, le respect de souveraineté territoriale est une fondation essentielle des relations internationales ».⁶ On commence ainsi à voir les contradictions au sein de la charte de l'ONU qui maintient le principe d'« égalité souveraine » entre les états mais en même temps favorise la notion de l'intervention.

C'est la raison pour laquelle la guerre en Corée ne peut pas être considérée comme une opération pour l'imposition de la paix. Cette opération en était tellement éloignée qu'elle a failli déclencher une guerre totale contre la Chine. Les Etats-Unis ont outrepassé le mandat donné par l'ONU et il faudra longtemps avant que les armées américaines soient de nouveau utilisées dans une opération de la paix. Malgré le besoin de l'ONU pour une force militaire fiable afin de renforcer ses décisions, la guerre froide n'a pas facilité l'emploi des forces américaines qui au pire auraient aggravé les tensions entre l'Est et l'Ouest.

La première opération d'imposition de la paix s'est déroulée pendant la crise de Suez en 1956 quand les forces d'Israël, la Grande Bretagne, et la France, ont saisi le canal de Suez appartenant à l'Egypte de Nasser. Lors d'un rare moment de coopération, les Etats-Unis et l'Union soviétique, qui étaient contre cette action, ont imposé la participation et la médiation de l'ONU pour résoudre la crise.

⁶ R. Simmonds, *Legal Problems Arising From the United Nations Military Operations In the Congo* (The Hague Martinus Nijhoff, 1968), 96.

Un facteur déterminant pour le rôle actif de l'ONU à l'époque était de disposer d'un Secrétaire Général dynamique en la personne de Däg Hammarskjöld. Mais le Secrétaire des Affaires étrangères, Lester Pearson, est à l'origine du concept original de déploiement des troupes de l'ONU pour l'imposition de la paix.

Cette proposition d'emploi de la force pour le maintien de la paix est devenue la résolution 998 (ES-I) en novembre 1956. L'assemblée :

Demande, comme priorité, un plan, donné par le Secrétaire général en quarante-huit heures avec l'accord avec les nations intéressées, pour une force d'urgence de l'ONU afin de maintenir et surveiller la cessation d'hostilités en accord avec la résolution 987 (ES-I).⁷

L'opération a vite réglé la situation avec une toute petite quantité de troupes. La planification n'était pas très fine car le déploiement n'était pas coordonné avec les troupes britanniques, françaises ou israéliennes. Personne n'était au courant de la durée de la mission de la force de l'ONU qui s'installait entre les deux partis belligérants.

Au total, la force pour le maintien de la paix qui a été envoyée en Egypte en 1956, est considérée comme une réussite. On peut trouver la clef de la réussite dans les principes suivants :

- Un accord général a été donné par tous les intéressés y compris les agresseurs.
- Les deux superpuissances ont soutenu l'action en évitant l'impasse.
- Le Secrétaire général était dynamique et respecté mais aussi scandinave et donc disposait d'un certain degré de confiance de la part des deux camps Est et Ouest.
- La Force d'Urgence des Nations Unies (NUFU) était composée de soldats scandinaves. Il n'y avait pas de participation militaire des Etats-Unis et de l'Union soviétique.

⁷ United Nations, *The Blue Helmets : A Review of United Nations Peacekeeping* (New York : United Nations, 1985), 44.

Cette recette de succès (consentement, confiance, accord des pouvoirs, et la participation des soldats neutres) est évidente quand on voit les exemples de succès dans les opérations de maintien de la paix. Malheureusement, comme bien souvent, dans cette histoire particulière la politique a changé en 1967 lorsque la force de l'ONU en place n'a pas été en mesure de maintenir la paix entre Israël et l'Égypte.

La première opération d'imposition de la paix selon l'acception actuelle est l'intervention de l'ONU dans la République du Congo. En dehors de l'action en ex-Yougoslavie, c'est la plus grande opération dans l'histoire de l'ONU.

Ce qui différait des autres activités de l'ONU, c'est que le Conseil de sécurité a sanctionné l'utilisation de la force, pas seulement pour la défense mais aussi pour l'élimination des mercenaires étrangers et la prévention de la division du pays. Une fois encore l'accord des États-Unis et de l'Union soviétique a été donné au Conseil de sécurité pour la stabilisation du Congo.

Malgré les méthodes controversées utilisées par la force de l'ONU et la mort tragique du Secrétaire général, l'opération pour l'imposition de la paix a été une réussite avec la préservation de l'intégrité territoriale du Congo en 1964. Au Congo les mêmes principes ont joué un rôle dans le succès comme nous l'avons vu lors de la crise de Suez :

- Le gouvernement légitime du Congo a demandé l'intervention de l'ONU avec l'accord de l'ancienne puissance coloniale, la Belgique.
- L'accord des États-Unis et de l'Union soviétique a été donné.
- Le Secrétaire Général Hammarskjöld et son successeur U Thant ont fait un grand effort pour la résolution de la crise.
- La force des Nations Unies au Congo (ONUC) était composée de troupes africaines et européennes. Ce qui satisfaisait également le gouvernement congolais (concerné de sa souveraineté nationale comme tout nouvel État en Afrique) et le gouvernement belge, concerné par la protection des citoyens européens au Congo.

Ces exemples se sont relativement bien déroulés et avec une certaine efficacité. Les exemples plus récents d'opérations de maintien de la paix et d'imposition de la paix nous donnent un autre éclairage sur ce qui se passe lorsque les critères de succès ne sont pas remplis.

Les Opérations de la Paix Après la Guerre Froide

« Les Soviétiques ont peu de désir d'encourager les opérations de la paix de 1947 à 1972. Leurs intérêts étaient d'encourager l'instabilité régionale qui va conduire à un bouleversement politique et radical et ouvrir la voie pour une Union soviétique plus influente dans le monde. »⁸

La Détente pendant les années soixante-dix, le rapprochement entre Gorbatchev et Reagan en 1985 ont changé cette vision. L'ONU a mené plusieurs opérations pendant la Guerre Froide mais très peu avec la participation directe des Etats-Unis. La participation des Etats-Unis dans l'opération du maintien de la paix au Liban en 1983 a été un désastre et a renforcé chez les américains l'idée que leurs troupes déployées sont considérées comme des cibles et non pas comme une force de la paix.

De 1989 à 1992, le bloc de l'Est et même l'Union soviétique se désagrégeaient sous nos yeux. L'équilibre de puissance a été modifié en faveur de la seule superpuissance restante, les Etats-Unis d'Amérique. Pendant cette période les Etats-Unis ont redoré le prestige des Nations Unies quand ils ont pris le mandat pour la guerre contre l'Iraq.

Les Etats-Unis comme d'habitude ont conduit la Guerre du Golfe selon leur propre conception rappelant un peu la Guerre de Corée avec un rôle de leadership diminué pour le Secrétaire général et son équipe. L'opération militaire a été un succès et quand le cessez le feu a été obtenu, les Etats-Unis étaient plus que satisfaits de laisser le contrôle, la surveillance et les opérations du maintien de la paix à l'ONU.

La fin de la guerre froide a eu des effets directs sur la capacité de l'ONU à mettre en place les opérations de la paix. L'utilisation prolifique de ces

opérations est évidente dans les chiffres. En 1990, l'ONU avait en place 5 opérations de maintien de la paix comprenant 10.000 soldats, Corée non comprise. En 1993, il y avait 24 opérations avec plus de 75.000 soldats dont 5.600 étaient des soldats américains.⁹

Avec la montée des opérations, il y a naturellement l'augmentation des coûts pour soutenir ces actions. Pendant la période citée, les frais pour l'ONU sont passés de \$800 millions à \$4 milliards (les Etats-Unis payant un tiers du budget)¹⁰. Ce double fardeau en tant que fournisseur de troupes et bailleur de fonds demeure quelque chose que très peu de pays peuvent supporter. Les nations avec moins de ressource monétaire fournissent les troupes en évitant un engagement financier.

Les nations les plus pauvres ont l'opportunité de participer à une opération de l'ONU avec leurs troupes et ainsi d'en retirer peut être un bénéfice économique. Les troupes qui portent les casques bleus perçoivent un salaire supplémentaire pour leurs services. Les nations qui fournissent les troupes ont donné l'argent qui vient du budget de l'ONU pour payer le supplément de salaire, les rations, et le transport de personnel. Cette injection de capitaux est toujours recherchée par les pays les moins riches comme le Bangladesh, le Pakistan, et les autres pays en développement.

Les Etats-Unis n'acceptent jamais les salaires supplémentaires pour leurs soldats engagés sous l'égide de l'ONU pour éviter de donner une image de troupes mercenaires. Le fait que les Etats-Unis paient une grande part du budget pour les opérations de la paix et qu'ils n'acceptent aucun subside pour leurs troupes sont un des problèmes du Congrès américain, car de plus en plus conservateur il refuse de payer ses arriérés à l'ONU. La politique américaine

⁸ William J. Durch editor, *The Evolution of UN Peacekeeping : Case Studies and Comparative Analysis* (New York : St. Martin's Press, 1993), 36.

⁹ Dennis J. Quinn, editor, *Peace Operations and the U.S. Military* (Washington D.C. : National Defense University Press, 1994), 4.

¹⁰ Quinn, p.4.

divisée sur le rôle des Etats-Unis au sein de l'ONU commence à mettre en question l'avenir de la participation active américaine.

Au début de 1993, la participation américaine dans les opérations du maintien de la paix a été retardée par deux événements. L'image de l'ONU en tant que force pour le maintien de la paix a été entachée par le double échec de l'intervention en Somalie et en Bosnie. Concernant les Etats-Unis, son rôle indirect en Bosnie a été inefficace et l'expérience en Somalie a laissé l'image d'impuissance aux Etats-Unis.

A la fin de l'Administration du Président Bush en 1992, le combat en Yougoslavie durait depuis pratiquement deux ans. L'expansion de la lutte en Bosnie a aggravé une situation déjà précaire. Les Etats-Unis étaient en dehors de la crise espérant que l'Europe pourrait trouver une solution. Plus étonnant, même, l'Union européenne a émis des réserves pour une intervention dans la périphérie de sa propre zone d'intérêt.

Les Nations Unies encore une fois ont rempli l'espace vide en organisant la « Force de Protection des Nations Unies » (FORPRONU). Elles ont envoyé cette force en Bosnie afin de s'interposer entre les forces serbes et les forces musulmanes et de protéger les zones déclarées comme « zones de sûreté ». Les objectifs se situaient au-delà d'une simple mission de maintien de la paix mais sans jamais y affecter les moyens, y afficher l'intensité et la volonté pouvant conduire à terme à une mission d'imposition de la paix. « Le travail de la FORPRONU repose sur sa capacité de contrainte tout en affichant une stricte neutralité vis à vis des parties avec lesquelles elle traite. Il est possible qu'un recours à la force soit nécessaire pour convaincre les belligérants de reculer, de les dissuader de mener toute action exagérée », commentait James Schear dans l'éditorial du *Washington Post*.¹¹

¹¹ James A. Schear, correspondance, « No Alternative To Peacekeepers » *Washington Post*, 21 Mars 1995, A17.

Un aspect unique de cette opération était l'alliance de l'ONU avec l'OTAN. Cette alliance faisait la synthèse entre la légitimité d'une action de l'ONU et la capacité militaire de l'OTAN. L'OTAN comme organisation de sécurité collective n'avait jamais fait ses preuves pendant la guerre froide mais après l'appel de l'ONU, les forces aériennes de l'OTAN sont entrées dans le conflit de l'ancienne Yougoslavie. Les Etats-Unis étaient dans leur rôle préféré, celui de « la force à distance ». Ironiquement, c'était le rôle qui était offert par les Etats-Unis à la formation de l'ONU. Un rôle de plus en plus désiré par le peuple américain qui après la chute de la menace soviétique est devenu de moins en moins compréhensif vis à vis du rôle actif des Etats-Unis partout dans le monde.

« La tendance politique aux Etats-Unis est revenue vers celle qui privilégie un rôle américain outre-mer reposant sur la menace et l'application possible de la force militaire » a écrit Martin van Heuven, un expert au Centre pour les Etudes stratégique et internationales sur le sujet de la participation des Etats-Unis en Bosnie.¹² La condition d'entrer dans le conflit des Balkans en tant que force de la paix a peut-être été justifiée parce que les combattants des Balkans n'avaient pas le désir d'une solution pacifique à cette époque. Pour les Serbes, la conjonction d'une FORPRONU hésitante à demander l'aide de l'OTAN ainsi que la volonté des Etats-Unis de ne pas affecter des forces terrestres dans tous les cas, les ont encouragés à continuer leur campagne de conquête.

L'alliance entre l'ONU et l'OTAN n'était pas sans controverse. Certains pensent qu'à partir du moment où la force aérienne de l'OTAN est entrée dans le conflit, l'ONU avait outrepassé son mandat dans les Balkans. Un colloque à l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence en 1997 a expliqué les ambiguïtés de la situation de la FORPRONU :

...à partir du moment où le soutien aérien est utilisé, certains pensent qu'on passe alors à une phase d'imposition de la paix. Or tel n'est pas le propos : le soutien aérien ne vise pas à transformer la FORPRONU en force combattante,

¹² Martin van Heuven, « Rehabilitating Serbia, » *Foreign Policy* 96 (Fall 1994) : 43.

seul un mandat différent, accompagné de considérables moyens nouveaux le pourraient et il n'existe pas de continuum entre le maintien de la paix et l'imposition de la paix, car les prémisses en sont différentes. On ne peut donc pas mélanger ces deux éléments dont l'un n'est pas la première étape qui conduit au second.¹³

Une fois encore les leçons apprises lors des crises de Suez et du Congo Belge n'ont pas été appliquées aux Balkans avant les accords de Dayton :

- A l'entrée des troupes de l'ONU en Bosnie il n'y avait pas la paix et l'ONU n'avait ni la volonté ni la capacité de prendre en charge le rôle de celui qui impose la paix.
- Les deux belligérants ne désiraient pas une paix imposant le statu quo.
- L'ONU a perdu le rôle d'arbitre neutre dans le conflit et a perdu la confiance des deux côtés.

Malgré les images d'horreur montrées par les médias au sujet de la purification ethnique dans les Balkans, l'ONU était incapable d'avoir un mandat pour une opération du maintien de la paix. L'introduction de l'OTAN et les accords de Dayton ont été indispensables pour renverser l'échec de l'ONU.

La Somalie est un autre exemple d'une opération de l'ONU qui a commencé dans un bon contexte mais qui a mal fini. En effet, la Somalie a bien endommagé l'image de l'opération humanitaire et de l'opération du maintien de la paix. La mission humanitaire et l'objectif de stabilisation de l'environnement politique ont été clairs au début face à une population affamée. De plus, la communication d'urgence de la crise par les médias a mobilisé à la fois l'opinion publique et l'attention de l'ONU.

Le Secrétaire général, Boutros Boutros-Ghali, a voulu un programme d'intervention plus large sur le plan géopolitique. Ces objectifs étaient :

- Désarmer les milices.
- Réunir une conférence nationale

¹³ Colloque de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence des 12 et 13 Décembre 1997, *Les Nations Unies et L'Ex-Yougoslavie*, (Paris : Pedone 1998, 17.

- Réunifier le pays sous un exécutif transitoire, incluant la République auto proclamée du Somali Land.¹⁴

La décision de déployer les forces terrestres en Somalie a été une des dernières décisions géopolitiques de l'administration Bush. Les Etats-Unis s'opposaient au plan ambitieux de l'ONU. La participation américaine était sur un plan limité ; stabiliser le pays et administrer un programme humanitaire. Les Marines américains, envoyés sous le drapeau de l'ONU, avaient comme mission de créer un environnement sûr pour faciliter le travail des organisations humanitaires, de nourrir et de fournir les soins médicaux pour le peuple somali. La situation dans le pays était confuse, sans gouvernement, et avec une centaine de groupes en compétition pour la nourriture et les armes.

La capacité et le soutien de la "Task Force" américaine assuraient le succès initial de la mission humanitaire de l'ONU. La force terrestre avait une zone d'opération très large. Dans cette zone il était question d'opérations hélicoptérées, de patrouilles, de sécurisation, de cordons, de recherche, et d'autres tâches pour soutenir les organisations humanitaires.¹⁵ Malheureusement, la rançon du succès a eu pour conséquence l'apparition de ce que les Américains appellent le « mission creep ». A la direction de Washington la force en Somalie a pris en charge une mission qu'elle n'avait pas la capacité d'accomplir. La mission par l'ONU de stabiliser le pays au profit des organisations humanitaires est devenue une campagne de rétablissement de la paix sur le grand plan géopolitique.

En Somalie, le Rubicon a été franchi quand les forces de l'ONU ont essayé de désarmer les factions combattantes. Les conflits sont devenus de plus en plus fréquents avec les factions quand celles ci ont vu l'ONU moins comme une organisation humanitaire et plus comme une organisation militaire qui menaçait leur base de pouvoir. Enfin, l'image d'une ONU neutre dans les affaires politiques internes de la Somalie a été complètement brisée. La résistance armée a augmenté

¹⁴ Bugnon-Mordant, *L'Amérique Totalitaire : Les Etats-Unis et la Maîtrise de Monde*, (Paris : Favre, 1997) 179.

jusqu'au moment où le chef militaire, le Général Aideed, de fait, a déclaré la guerre à l'ONU.

Comme la plupart des opérations de l'ONU qui imposent une volonté inattendue face à une nation souveraine (même une nation en chaos), le résultat est toujours l'échec total ! L'opinion publique américaine s'en est rendue compte quand 18 soldats américains ont été tués et qu'elle a vu les images à la télévision de deux des soldats horriblement traités dans les rues de Mogadishu. Pour l'opinion publique américaine ce n'était plus la mission noble de faire manger une nation affamée.

Les défenseurs de la mission en Somalie disent que cette opération n'était pas un échec total car des milliers de vies avaient été sauvées au début. Même si c'est la vérité, maintenant, toutes les missions humanitaires à venir de l'ONU sont remises en question en raison du prix à payer en pertes humaines et du manque de planification lorsque les objectifs initiaux sont imprudemment changés.

L'ancien Sous-secrétaire général de l'ONU, Goulding, a dit, « Nous examinons plus soigneusement les requêtes pour notre participation. En Somalie, on est entré dans le pays à cause d'un besoin urgent, sans prendre en compte qu'il existait une double tâche. Aujourd'hui, on est plus conscient, que seule une minorité de conflits dans le monde est prête à une intervention de l'ONU. ¹⁶

Cette révélation politique renforce les leçons historiques qu'on a déjà vues :

- Pour être efficace dans son rôle de gardien de la paix, la force de l'ONU doit avoir la confiance de toutes les parties en question.

L'ONU ne peut pas s'écarter des objectifs et des missions prévues. L'ONU est acceptée par les factions en conflit avec une mission particulière. Si la mission est changée après que la force soit en place sans accord de toutes les factions, une réaction violente peut arriver.

¹⁵ *FM 100-23 Peace Operations*, December 1994 ed., s. v. « Historical Perspective » 4.

¹⁶ Julia Preston, courrier, « Blue Hat Blues : Where Cutting U.N. Forces could Hurt the Peace, » *Washington Post*, 19 février 1995, C1+C2.

Les Etats-Unis ont une capacité de projection très forte mais son rôle comme superpuissance peut provoquer une réaction négative chez une population hostile. Ce risque pèse lourd pendant la planification chez les Américains surtout, depuis que les opérations sont limitées aux scénarios sans pertes américaines.

Leçons Pour L'Avenir

Dans ce chapitre on continuera de prendre des exemples variés en utilisant toujours l'analyse historique pour donner la direction de la stratégie américaine vis à vis des opérations de la paix et de ses relations avec l'ONU. Les experts sont d'accord pour dire que l'ONU ne peut pas continuer comme par le passé et que les Etats-Unis ne peuvent pas continuer d'offrir un soutien inconditionnel.

Pour maintenir la crédibilité pour les opérations de la paix, la planification doit inclure une évaluation minutieuse de l'efficacité du déploiement avant la décision de participer à l'action. Après la décision prise d'envoyer une force de la paix, le critère pour assurer le succès doit être suivi.

« Les missions du maintien de la paix ne peuvent pas commencer sans le parrainage d'une grande puissance, et elles ne passent pas très bien sur le terrain sans avoir l'accord local. » Les paroles sages de William Durch peuvent former le socle pour l'utilisation effective des troupes dans les opérations de la paix.¹⁷ Pour les Etats-Unis le critère pour participer et intervenir directement dans les opérations de la paix est clairement énoncé par l'ancien Secrétaire d'Etat, Warren Christopher :

- L'objectif et le but doivent être communiqués clairement au peuple américain.
- Ils doivent avoir une forte probabilité de succès.
- Les Etats-Unis doivent avoir une stratégie de sortie de crise.
- La participation des forces américaines doit avoir le soutien prolongé de l'opinion publique.

L'ONU doit accepter le fait que le soutien inconditionnel des Etats-Unis ne peut être accordé que si le public américain accepte l'idée proposée. Le candidat présidentiel, le sénateur John McCain estime qu'il relève de la responsabilité du président américain d' « expliquer pourquoi les vies américaines sont exposées au

¹⁷ William J. Durch, éditeur, *The Evolution of U.N. Peacekeeping : Case Studies and Comparative Analysis* (New York : St. Martin's Press, 1993), 86.

danger avant qu'une décision ne soit prise. »¹⁸ Hugh Smith croit que les médias jouent aussi un rôle aussi, « Les opérations de la paix ont besoin de l'opinion publique. Les médias sont importants pour communiquer les messages et les images au public ». ¹⁹

Jerome Kahan, un expert dans les affaires de l'ONU, propose de régler la participation des forces envoyées et de participer activement dans une opération du maintien de la paix :

- Impartialité dans le traitement de toutes les parties.
- L'appui de négociation et médiation pour résoudre les conflits
- Comportement de la patience.
- Agir avec l'autorité et la légitimité.
- L'utilisation minimale de la force.

Beaucoup d'experts soutiennent la vision de l'ONU dans les opérations de la paix mais de moins en moins sont américains. Le Général Indarjit Rikhye, le conseiller militaire aux Secrétaires généraux Hammarskjöld et U Thant pendant les années soixante, pense que les opérations de la paix de l'ONU offrent au monde une alternative aux conflits militaires en traitant les questions de la paix et de la sécurité.²⁰

Ces espoirs sont perdus face au nouvel isolationnisme des Etats-Unis aujourd'hui. Dana Rohrbacher, un républicain du congrès américain, n'aime pas l'appellation « isolationnisme » en disant, « C'est la politique de l'Amérique d'abord ; les américains ont sacrifié leurs vies trop longtemps pour un monde peu reconnaissant. »²¹

Les initiatives de réduire le budget des opérations de la paix à l'ONU et de restreindre l'autorité présidentielle d'envoyer les troupes américaines ont obtenu

¹⁸ Dennis J. Quinn, éditeur, *Peace Operations and the U.S. Military* (Washington D.C. : National Defense University Press, 1994), 78.

¹⁹ Hugh Smith, éditeur, *Peacekeeping Challenges for the Future* (Canberra : Australian Defence Studies Centre, 1993), 32

²⁰ Indarjit Rikhye, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, (New York : St. Martin's Press, 1984), 219.

l'aval du congrès américain mais pas du Sénat. Le chef de la majorité républicaine au Congrès, Dick Arme, pense que ces initiatives sont une réponse directe à la volonté publique : « C'est par une déclaration du congrès que nous avons entendu la voix du peuple américain, la nation va trop loin dans la direction du globalisme ». ²² Cette rhétorique n'a pas empêché les déploiements en Bosnie et au Kosovo.

La manifestation la plus récente du danger d'un nouvel isolationnisme au cœur de la politique étrangère américaine a été le discours du président du comité des affaires étrangères du sénat américain, à l'ONU cette année. Le Sénateur Jesse Helms, un républicain de l'extrême droite, a eu l'opportunité de s'adresser au conseil de sécurité. Helms est un ennemi de l'ONU et il a donné un avertissement à l'ONU :

Si les Nations Unies respectent les droits souverains du peuple américain et si elle les sert comme un outil efficace de la diplomatie, elle méritera leur respect et leur soutien. Mais, des Nations Unies qui cherchent à imposer leur autorité présumée sur le peuple américain sans leur consentement recueilleront la confrontation et en toute franchise le départ éventuel des Etats Unis de l'ONU

Michael Renner, un analyste au Worldwatch Institute, rejette le nouvel isolationnisme et il écrit son avis :

La communauté internationale approche lentement d'un système favorable de la sécurité collective, un système mondial avec les économies et communications liées ; la sécurité comme une forteresse est plus en plus dépassée. ²³

²¹ Pat Towell, « House Votes To Sharply Rein In U.S. Peacekeeping Expenses », *Congressional Quarterly*, 18.

²² Towell, p ; 535.

²³ Michael Renner, *Critical Juncture : The Future of Peacekeeping* (Washington D.C. : Worldwatch Institute, 1993), 7.

La Montée de l'OTAN sur la Scène Mondiale

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a fêté son cinquantième anniversaire en 1999. Cette année le nombre de ses membres s'est élevé avec l'entrée de trois anciens pays du Pacte de Varsovie : la Pologne, la République tchèque, et la Hongrie. Cette organisation est restée fiable pendant la guerre froide mais aujourd'hui elle cherche une raison d'être, un nouveau lien pour justifier la participation militaire active entre l'Europe et l'Amérique du Nord.

La faiblesse de l'ONU après les débâcles de Somalie et de Bosnie a donné une opportunité à l'OTAN. Les échecs en Somalie et en Bosnie étaient principalement militaires. Une force militaire de l'ONU n'a pas en général une grande capacité. Par contre, l'OTAN est composé des meilleures armées et du meilleur équipement du monde. Le contraste était incontestable entre les images de soldats de l'ONU captifs, utilisés comme boucliers humains par l'armée serbe par rapport à la puissance aérienne écrasante et accablante de l'OTAN déchaînée contre l'armée serbe qui s'est soumise peu après.

L'ONU a semblé satisfaite qu'une autre organisation de sécurité collective ait pris le fardeau militaire pendant l'opération en Bosnie. Egalement, cette opportunité a permis à l'OTAN de donner une preuve directe de son efficacité et de la solidarité de l'alliance, une alliance jamais testée comme instrument de sécurité collective. Ce nouveau rôle pour l'OTAN n'est pas venu ni sans risque ni sans controverse.

L'OTAN est restée intacte depuis le commencement de la guerre froide parce qu'elle ne fut jamais engagée. Aucun membre de l'OTAN n'a été attaqué et donc l'OTAN n'a jamais été obligé de se protéger en collectif. On peut dire que la puissance de l'alliance a contribué à cette formidable dissuasion dans la victoire éventuelle de la guerre froide.

Les opérations de l'ONU en Bosnie et au Kosovo ont donné à l'OTAN la mission de l'agresseur qui était absolument opposée à son rôle initial. En plus elle a pris un risque avec la décision d'intervenir en Bosnie car si cette aventure avait été un échec, le futur de l'OTAN aurait été en question. Aujourd'hui, la capacité militaire de la force sépare les combattants en Bosnie depuis plus de cinq ans. Le plan est pareil dans les opérations récentes en Kosovo. Pour le moment l'image de l'OTAN reste intacte mais son engagement dans les Balkans est à long terme. Sans cette présence le retour du conflit sera assuré.

Le Futur de la Participation Américaine

dans les

Opérations de la Paix

Il n'y a pas de raison pour les Etats-Unis d'être obligé d'offrir ses troupes terrestres aux opérations de la paix sous le commandement de l'ONU. Le précédent des années cinquante aux années soixante-dix montre très peu de cas où les forces terrestres des Etats-Unis étaient indispensables aux opérations de la paix de l'ONU. Le Centre pour les Etudes internationales et stratégiques conclut que plupart des missions peuvent être réalisées avec peu, voire aucune participation des Etats-Unis.²⁴ Il serait mieux que les Etats-Unis offrent assistance aux autres nations avec ses capacités uniques pendant les opérations de maintien de la paix.

Pour les opérations majeures, clairement dans les intérêts des Etats-Unis et surtout dans les opérations d'imposition de la paix, les Etats-Unis doivent intervenir avec les troupes de combat. Cette intervention doit avoir un critère strict. Caspar Weinberger, l'ancien Secrétaire de la Défense américain, a créé le Weinberger Doctrine sous l'administration Reagan qui reste toujours pertinent aujourd'hui :²⁵

- L'objectif politique, est-il important, clairement défini, et bien compris ?
- Est-ce que tous les moyens politiques et non-violents sont épuisés ?
- La force armée peut-elle atteindre l'objectif ? .
- Quel est le prix ?
- Les avantages et les risques ont-ils été analysés ?
- Comment la situation peut-elle évoluer par la force et quelles en sont les conséquences ?

L'aspect de cette doctrine qui peut bouleverser n'importe quelle opération américaine en ce qui concerne l'imposition de la paix est la question ambiguë

²⁴ Martin van Heuven, « Rehabilitating Serbia », *Foreign Policy* 96 (Fall 1994) : 44.

« Quel est le prix ? ». Aux Etats-Unis, ce n'est pas forcément une question d'argent. Le prix pour les Américains est jugé par les pertes humaines. Le public américain ne supporte plus les morts dans les armées.

Avec CNN, les images des cercueils qui arrivent dans les bases aériennes sont diffusées dans chaque salon américain immédiatement. Le peuple américain ne comprend plus que le devoir d'un soldat, pilote ou marin est de combattre et peut-être mourir pour la patrie. Si le peuple américain n'est pas convaincu de cette réalité, donc, n'importe quelle mission de combat devient discutable.

Mike Moore dans le Bulletin des Scientifiques atomiques a une opinion plus positive sur le sujet de l'ONU et les opérations de la paix :

Pour ceux qui ont une vue négative, l'ONU, créé à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, a le même succès que d'autres organisations de la paix. Sûrement, elle n'a pas achevé la paix dans notre époque. Mais pour celui qui a une vue positive, les 34 opérations de la paix faites par l'ONU, à partir de 1948 avec une mission d'observation en Palestine, ont aidé à établir la paix en El Salvador, au Mozambique, en Nouvelle Guinée, et elles ont probablement sauvé des millions de vies.²⁶

Le nouvel état hybride de L'ONU pour le maintien de la paix en partenariat avec l'OTAN au début en Bosnie et maintenant en Kosovo est une preuve ultime de la modularité des opérations de la paix. Chaque échec peut affecter l'opinion publique mondiale et empêcher la volonté d'utiliser cette forme de la sécurité collective. Elle est utile pour la stabilisation mondiale et elle doit être préservée.

Que la politique soit géopolitique ou géostratégique, les Etats-Unis poursuivront une politique de multilatéralisme dans les affaires étrangères. Pour le moment, ce multilatéralisme est concentré en deux forums, l'ONU et l'OTAN.²⁷ Il y a même une tendance à ne compter uniquement que sur l'OTAN car les Etats-Unis peuvent mieux en contrôler les conditions de la participation et les résultats.

²⁵ Donald M. Snow, *Peacekeeping, Peacemaking, and Peace-Enforcement : The U.S. Role in the New International Order* (U.S. Army War College : Strategic Studies Institute, 1993), 23.

²⁶ Mike Moore, « U.N. Peacekeeping : A Glass Half Empty, Half Full », *Bulletin of the Atomic Scientists*, March/April 1995, 23.

Multilateralisme oui, mais pas sans contrôle. C'est le nouvel impérialisme américain, prudent et bienveillant, les risques sont partagés mais le pouvoir est centralisé. Avec une bonne formule et des conditions favorables, les opérations de la paix continueront d'être un instrument de préférence pour la géopolitique des Etats-Unis.

²⁷ François Thual, *Les Amériques, Conférence géopolitique au Collège Interarmées de Défense* (Paris : 7 février 1999).

BIBLIOGRAPHIE

Argersinger, Steven J. Peacekeeping In International Politics. St. Martin's Press, 1984.

Bugnon-Mordant. L'Amérique Totalitaire : Les Etats-Unis et la Maîtrise du Monde. Favre. Paris, 1997.

Cassese, A. United Nations Peacekeeping Legal Essays. Sijthoff and Noordhoff. Les Pays Bas, 1978.

Chauprade, Aymeric. Introduction à l'analyse géopolitique. Ellipses. Paris, 1999.

Colloque de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence des 12 et 13 Décembre 1997. Les Nations Unies et L'Ex-Yougoslavie. Pedone. Paris, 1998.

Coutau-Bégarie, Hervé. Traité de Stratégie. Economica. Paris, 1999.

Crossette, Barbara. « Helms Blasts UN, and UN Fires Back. » International Herald Tribune. January 21, 2000. Pg. 3.

Davis, Anthony. « Kashmir : War Without End ? » World Press Review. February 1995. P. 22-24.

Department of Defense. « Keeping the Peace and Promoting Democracy. » Defense 94. P. 15-19.

Durch, William J. Editeur. The Evolution of UN Peacekeeping : Case Studies and Comparative Analysis. St. Martin's Press. New York, 1993.

Fondation Pour les Etudes de Défense. Opérations des Nations Unies : Leçons de Terrain. Fondation pour les Etudes de Défense. Paris, 1995.

Francart, Loup. Maîtriser la Violence : Une Option Stratégique. Economica. Paris, 1999.

General Accounting Office. Peace Operations : Information on U.S. and UN Activities. General Accounting Office. Washington D.C., 13 Feb. 1995.

James, Alan. Peacekeeping In International Politics. St. Martin's Press. New York, 1990.

Lane, Larry. « Peacekeeping by the Book ». Soldiers. November 1994. P. 41.

Lefever, Earnest W. « Reining in the UN : Mistaking the Instrument for the Actor ». Foreign Affairs. Summer 1993. P. 17-21.

Lyons, Gene M., contributeur. Encarta : United Nations. Microsoft. Seattle, Washington, 1994.

Mackinlay, John. The Peacekeepers. Unwin Hyman. London, 1989.

Metz, Steven. The Future of the United Nations : Implications for Peace Operations. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Carlisle Barracks, Pennsylvania, 1993.

Moore, Mike. « UN Peacekeeping : A Glass Half Empty, Half Full ». The Bulletin of the Atomic Scientists. March/April 1995, p. 22-23.

Preston, Julia. « Blue Hat Blues : Where Cutting UN Forces Could Hurt the Peace ». Washington Post. 19 Feb.1995. p. C1+C2.

Quinn, Dennis J. Editor. Peace Support Operations and the U.S. Military. National Defense University Press. Washington D.C., 1994.

Renner, Michael. Critical Juncture : The Future of Peacekeeping. Worldwatch Institute. Washington D.C., 1993.

Rikhye, Indar Jit. The Theory and Practice of Peacekeeping. St. Martin's Press, 1984.

Rostow, Eugene V. Should Article 43 of the United Nation's Charter Be Raised From the Dead ? Institute for National Strategic Studies. Washington D.C., 1993.

Sandahl, Erik. « Sans les Américains ? » Le CASOAR. Janvier 2000-n° 156. Pg. 36-38.

Shear, James A. « No Alternative to the Peacekeepers » Washington Post. March 21, 1995. P. A17.

Siekman, Robert C.R. Basic Documents on United Nations and Related Peace-Keeping Forces. Marinus Nijhoff Publishers. Les Pays Bas, 1989.

Smith, Hugh. Editeur. Peacekeeping Challenges for the Future. Australian Defence Studies Centre. Canberra, 1993.

Snow, Donald M. Peacekeeping, Peacemaking, and Peace-Enforcement : The U.S. Role in the New International Order. Strategic Studies Institute. U.S. Army War College, 1993.

Thual, François. « Les Amériques. » Conférence géopolitique au Collège Interarmées de Défense. 7 Février, Paris.

Towell, Pat. « House Votes to Sharply Rein In U.S. Peacekeeping Expenses » Congressional Quarterly. February 18, 1995. P. 535-538.

United Nations. The Blue Helmets : A Review of United Nations Peace-Keeping. United Nations. New York, 1985.

United States Department of the Army. FM 100-23 Peace Operations. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., December 1994.

Van Heuven, Martin. « Rehabilitating Serbia ». Foreign Policy. Fall 1994, 96, p. 43.