

MEMOIRE DE STRATEGIE

L'ONU : QUELLE STRATEGIE POUR LE XXIème SIECLE ?



CDT (AIR) TESSIER LUC
7^{ème} Promotion du
Collège Interarmées de Défense.

FICHE DE PRESENTATION

1. L'ONU, quelle stratégie pour le 21^{ème} siècle ?
2. Cdt (air) TESSIER Luc.
3. 15 mars 2000.
4. Division D.
5. Mémoire de stratégie.
6. Au regard de l'évolution des relations internationales, il s'agit d'évaluer l'actuelle stratégie de l'ONU. Les enseignements tirés de l'analyse de ses différents échecs ainsi que la prise en compte de la diversité des intérêts nationaux doivent permettre de définir les futures structures et les modes d'action à retenir. La nouvelle stratégie devra s'attacher à considérer les grands besoins de l'homme et ne pas être le reflet d'intérêt partiel.
7. Mots clés :stratégie, Organisation des Nations Unies, Maintien de la paix, ingérence, démocratie, souveraineté.
8. STESSIEL1503.doc

SOMMAIRE

Introduction.

1. Etats des lieux.

11. “L’esprit Nations Unies“.

111. Fondements de la Charte.

112. Archaïsme des idées.

12. Analyse de l’échec.

121. Causes internes.

122. Causes externes.

13. Enseignements.

131. Nécessité de la remise en cause de la stratégie.

132. Vers une organisation nouvelle génération.

2. Du choix d’une politique.

21. Contexte historique.

211. Les opérations.

212. Faut-il ou ne faut-il pas intervenir ?

22. De la diplomatie préventive à l’ingérence humanitaire.

221. Quel avenir pour quelles réformes.

222. De la nécessité d’une agence d’arbitrage type ONU.

23. Vers de nouvelles formes d’intervention.

231. Conditions d’application.

232. Grandes orientations.

233. Modalités d’intervention.

234. Coopération civilo-militaire.

24. Une nouvelle voie.

241. Viabilité de l'initiative des casques blancs.

242. Vers une armée permanente de l'ONU.

25. Perceptions de l'organisation.

251. L'appréciation onusienne.

252. L'analyse américaine.

26. Contraintes et proposition possible.

261. Les leçons.

262. Une proposition.

Conclusion.

INTRODUCTION

Contrairement à ce qu'indique son secrétaire général, l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans sa forme actuelle a vécu : l'échec de sa stratégie est patent. Pour autant, il ne s'agit pas de repenser le concept "Nations Unies", qui reste valide, mais de s'adapter et de remettre en ordre des dysfonctionnements. Une vue politique à court terme, la recherche constante du profit immédiat et la mise à l'écart de l'intérêt de l'homme pourraient à l'instar d'autres pays, nous amener à tirer de mauvaises conclusions et considérer cette organisation comme un "machin" inutile. Récemment Ignacio Ramonet affirmait à juste titre qu'il fallait « un [nouveau] cadre pour le 21^{ème} siècle ».

55 années après la création de l'organisation, la communauté internationale a globalement compris que le système déraillait et que ses structures et ses organes d'action étaient devenus inadaptés. Le problème consiste en la persistance de deux parties dont les objectifs s'opposent : la première qui tient les rênes du monde et regroupe les pays les plus riches (et qui souhaitent le rester), et la seconde, plus nombreuse et plus pauvre, qui subit le jeu politique et n'a que peu d'espoir dans l'avenir. C'est pourquoi une approche critique, fondée sur un demi-siècle d'expérience et de maturité, marquée par une grande ouverture d'esprit et une ferme volonté politique de ses membres les plus influents, doit permettre à l'ONU d'établir une nouvelle stratégie.

Néanmoins, au vu des difficultés systématiques que rencontrent plusieurs pays pour se mettre d'accord sur un projet de texte de portée mondiale, il n'est pas raisonnable d'envisager de supprimer ou bien de mettre à l'écart cette organisation qui constitue aujourd'hui la seule instance de ce type reconnue au plan international. Les résultats obtenus sont variables mais le bilan général n'est certainement pas négatif. Par ailleurs, les travers de l'organisation sont récurrents et particulièrement démonstratifs dans le domaine de l'action extérieure de l'ONU.

Pour remettre en selle cette organisation chaque jour décriée davantage, il faut imaginer de nouvelles capacités d'intervention et changer ses modes de fonctionnement. Hélas, la tâche semble bien constituer une gageure dans la mesure où il n'existe pas à l'heure actuelle l'ingrédient essentiel de la réussite : une véritable volonté politique de remise en cause. Alors faut-il pour autant abandonner sans combattre par manque d'enthousiasme et délaissier les grands principes qui avaient présidé à la création de l'organisation ? Faut-il céder à la logique économique, critère inattaquable de l'analyse d'une réussite ? Sans doute pas, car il en va de notre avenir commun.

Pour faire le point de la situation et avant de tracer cette nouvelle et difficile voie, il faut procéder à l'examen des fondements de l'actuelle stratégie onusienne. Cet état des lieux nous permettra d'analyser l'échec et de tirer les enseignements des opérations menées ces dernières décennies.

Forts de ces constats et de l'analyse effectuée, nous pourrions reposer la problématique de la sécurité collective et juger de l'opportunité du passage de la diplomatie préventive à la politique du droit d'ingérence. Nous remarquerons également, à l'égard de l'ONU, l'apparition d'un paradoxe entre la terrible perception qu'en ont ses détracteurs et le sentiment positif que partage pourtant une large partie de ses membres.

Enfin, l'occident s'est reconnu un nouveau droit qui, pour qu'il puisse prendre corps, doit se voir définies des conditions d'application et se développer selon des orientations libres de tous préjugés. Malgré les contraintes, nous constaterons qu'il est possible de retenir une proposition et de s'engager sur une nouvelle voie : elle repose sur la volonté politique et le bon sens des hommes.

1. Etats des lieux.

L'idée qu'une autre constitution du monde est aujourd'hui possible et souhaitable est en train de se frayer un chemin difficile au milieu des obstacles qui lui sont opposés par "un réalisme" qui ne croit pas au changement, qui affirme la pérennité et le caractère absolu des souverainetés nationales d'une part, et "un défaitisme" qui estime que l'institution onusienne représente le maximum d'organisation que l'on puisse donner à un monde international inévitablement anarchique d'autre part.

11. "L'esprit Nations Unies".

111. Fondements de la Charte.

L'article 2 §7 stipule que l'ONU n'est pas autorisée à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un état. Le cœur de la charte se situe au chapitre 6 (sur le règlement pacifique des différends), du chapitre 7 (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression) et du chapitre 8 (sur les accords régionaux). Comme le pacte de la Société des Nations, la charte repose essentiellement sur une alliance militaire de circonstance qui doit assurer la sécurité collective.

En matière de sécurité, c'est le secrétaire général et son secrétariat, le conseil de sécurité et l'assemblée générale qui ont voix au chapitre. Le conseil de sécurité comprend cinq membres permanents qui peuvent constater l'existence d'une menace contre la paix, prendre des mesures et décider de sanctions économiques ou d'une action militaire. Des forces armées doivent être mises à sa disposition par les états membres (article 43) en vertu d'accords spéciaux qui restent toujours à établir. L'emploi des forces est planifié par un comité d'état-major qui assiste le conseil de sécurité.

Enfin, la dernière mais non la moindre, la notion de maintien de la paix par interposition de casques bleus qui d'ailleurs n'apparaît pas dans la charte. Elle a été inventée par Hammarskjöld en 1956 pour mettre fin à la guerre de Suez. Pourtant aujourd'hui, c'est bien le mode d'action de l'ONU le plus connu du monde entier.

Le secrétaire général ne possède qu'un degré d'influence et de liberté limité. Il n'agit en effet que dans le cadre des missions confiées par le conseil de sécurité (sauf article 99), mais il peut néanmoins offrir ses bons offices en accord avec les membres permanents. Pour adopter une résolution, l'accord de neuf membres est requis dont celui des cinq permanents (article 29 §3). L'assemblée générale a besoin d'une majorité des deux tiers pour toute question importante (article 18 §2). Enfin ni le conseil de sécurité, ni l'assemblée générale ne disposent de forces armées à leur disposition.

L'ONU est donc une scène de théâtre où les véritables acteurs cherchent à obtenir un cautionnement de leur politique ; mais ce n'est pas un lieu de négociation où s'élaboreraient de vraies solutions aux

problèmes de sécurité. Actuellement les critiques et les plaintes sont nombreuses mais aucun des membres influents n'envisage de refonte en profondeur de la charte parce que l'outil administratif est pratique et qu'il correspond aux besoins réels des acteurs principaux.

112. Archaïsme des idées.

Il existe en Occident une forme de croyance en une alliance éternelle entre les grandes puissances qui pourrait faire croire au réalisme de la notion de sécurité collective. Mais l'ONU, organisation internationale la plus significative en termes de représentations nationales, fait preuve d'une faiblesse malade qui trouve ses causes dans ses créateurs mêmes. Chaque crise n'est examinée que par un bout de la lunette et sans vision à long terme.

L'objectif de l'Organisation des Nations Unies est d'obtenir une paix rapide qui puisse laisser les affaires économiques mondiales reprendre. La seule méthode de résolution des crises qu'elle ait imaginée est de calquer le système occidental à toutes les situations. L'erreur consiste à persister à croire que le système en place depuis de nombreuses années peut s'appliquer indifféremment à toutes les régions du monde.

A titre d'exemple, la société somalienne est composée de groupes mobiles organisés en filiation : l'expression « frères de sang » prend ici toute son ampleur, plus importante encore que « Mahomet le tout-puissant ». Les valeurs que partagent tous ces groupes sont absolument étrangères à celles que partagent les occidentaux. Si l'objectif de l'ONU était d'installer une démocratie moderne en Somalie, alors je pense qu'il y a eu une mauvaise appréciation de situation.

12. Analyse de l'échec.

121. Causes internes.

- Structures et financement.

Il faut chercher les explications de l'insuffisance de l'action de l'ONU dans plusieurs domaines. Il y a en premier lieu une raison financière : en effet, chaque membre ne cotise pas de la même manière. Ainsi sont apparus des membres à deux vitesses où les conseillers n'étaient pas les payeurs. En 1985 naquit l'idée de pondérer les votes du budget afin de résoudre cette situation inégalitaire, mais elle fut finalement abandonnée parce qu'on devinait trop les intentions occidentales. La capacité de gestion de l'organisation fut ensuite mise en cause : une gabegie des moyens était effectivement reprochée au secrétaire général et à l'assemblée générale. Alors un secrétaire chargé de l'audit des finances de l'ONU fut nommé en 1995, mais ses conclusions ne furent sans doute pas suffisamment convaincantes car elles furent laissées de côté : nouvel échec.

Cette suite d'échecs n'ouvrait aucune perspective capable de mettre à disposition de l'organisation des fonds réguliers et suffisants. Yves Marie Laullan avança l'idée intéressante, dans son article paru dans Défense Nationale, de la levée d'une taxe universelle sur la bourse (transaction de change) ou bien sur les transits internationaux, avec cependant l'inconvénient majeur que représente le risque de faire perdre le peu de contrôle dont disposent les petits états dans le vote du budget. Quant à Maurice Bertrand dans son ouvrage intitulé « L'ONU », il évoqua un autre instrument de coordination permettant d'accroître la rapidité de l'intervention: le fonds central auto renouvelable d'urgence de 500 millions de dollars, géré par le département des affaires humanitaires et alimenté par les contributions volontaires des membres de l'ONU. Or chacun connaît les limites d'une solution fonctionnant sur la base du volontariat (cf. le financement des casques blancs). En effet, les états préfèrent de loin mettre la main à la poche dans des situations de catastrophe naturelle, car il y a une valorisation importante de l'état donateur, plutôt que d'effectuer un virement de fonds systématique à une organisation dont il ne maîtrise ni les décisions, ni le fonctionnement. La situation semble donc bien bloquée car personne ne veut céder de son influence politique ou financière.

Les Etats-Unis sont les premiers débiteurs, mais plutôt que de payer leurs arriérés de cotisations, ceux-ci préfèrent garder la main sur les décisions concernant le monde en fournissant éventuellement une aide logistique dans l'opération. Cette manœuvre est particulièrement habile dans la mesure où cette aide devient un élément de choix pour peser dans les négociations en lieu et place du secrétaire général. Cependant, il ne semble pas qu'apparaisse une véritable volonté américaine de mettre en péril l'organisation. Reconnaissons à cet égard qu'elle demeure un outil fort pratique en tant qu'organe de légitimation.

- Absence d'autonomie.

L'insuffisance de l'action de l'ONU est due à sa situation financière (sur 11 milliards de dollars nécessaires pour couvrir les besoins humanitaires de 1992 à 1995, seuls 7 milliards ont été reçus), à un problème d'effectif (surnombre, qualification aléatoire, disponibilité, statut de fonctionnaire, niveaux de notation), aux conditions dangereuses de l'exercice de la mission, au peu de coordination de l'aide humanitaire et enfin, à la quasi absence de coopération civilo-militaire.

L'objectif de l'ONU doit être aussi de parvenir à coordonner toutes les actions dont celles des ONG. On peut d'ailleurs observer que plusieurs d'entre elles préfèrent opérer séparément pour conserver leur autonomie d'action (choix des priorités, des lieux, des modes d'intervention) ou bien encore parce qu'elles ne souhaitent pas attendre l'arrivée de l'ONU sur le terrain.

Les structures onusiennes sont souvent jugées inadéquates par bon nombre d'organisations humanitaires. Accusée systématiquement de disposer de personnels pléthoriques, l'ONU a engagé en avril 1996 suite à la parution du rapport Connort, une réforme qui proposait une baisse sensible du nombre de ses fonctionnaires (8 à 10%). A l'occasion de

l'assemblée générale de septembre 1999, Kofi Annan a confirmé l'engagement de l'organisation sur cette voie. Par ailleurs il a été décidé pour accroître son efficacité, des mesures visant à porter l'effort sur la qualification des personnels dépêchés en opérations, au détriment hélas, de l'équilibre dans les représentations. Des modifications relatives au mode d'admission des états, au statut de ses fonctionnaires (à ce jour non licenciables), à la méthode de notation de ses membres (tous excellents, donc irréprochables) constituent autant de sujets épineux que l'ONU tarde à véritablement prendre en compte.

- Modes de fonctionnement.

Au-delà des réformes de structures, il faut bien également remettre en cause ses modes opératoires. A chaque intervention, les mêmes défauts se reproduisent. Le délai important observé entre la décision d'intervention et la mise en place des structures sur place fait partie de ces points communs mais trouve son explication dans la nécessité d'attendre la satisfaction des conditions préliminaires et financières avant le déploiement de l'opération, les délais de désignation du coordinateur de l'aide humanitaire et la difficulté d'obtenir la coopération des belligérants lors d'une guerre civile.

La coopération constitue un domaine d'action à privilégier car en mettant en commun tous les moyens disponibles apparaîtra un effet de levier et un pouvoir multiplicateur d'effets. En 1992, une tentative de coordination stratégique fut effectuée avec la création du « Relief Web », c'est à dire d'un comité permanent inter organisation (IASC) qui avait entre autres missions de pouvoir désigner le coordinateur de l'aide humanitaire, qu'il soit fonctionnaire de l'ONU ou pas. Ce coordinateur s'est efforcé de maintenir le contact avec les opposants et a réussi à obtenir des résultats positifs grâce à leur coopération.

S'il faut reconnaître que l'IASC a certes facilité le flux des informations entre les intervenants, il a cependant échoué dans la définition d'une stratégie commune cohérente et plus encore, dans la discipline générale des participants. Maurice Bertrand pense à cet égard qu'il est bien délicat d'espérer un changement complet dans ce domaine et qu'à défaut, il est plus raisonnable de compter sur la spontanéité et la créativité des ONG plutôt que vouloir théoriser tous les modes d'action.

- Négocier à tout prix.

En inscrivant l'article 2 § 4 dans la Charte, l'ONU impose le règlement pacifique des différends comme méthode de travail. Ce mode d'action est long mais correspond à "l'esprit Nations Unies" qui vise à obliger chaque belligérant à épuiser toutes les procédures de dialogue avant d'envisager un recours aux forces armées. La décision d'engagement de la communauté internationale dans des opérations de type chapitre 6 ou chapitre 7 ne peut être évidemment prise à la légère. De la même façon, en matière de règlement des conflits, l'ONU a le défaut de ses qualités et est fréquemment considérée comme un négociateur maladif. En effet, lorsque s'ouvre la conférence de paix à Paris, visant à régler la situation cambodgienne, et que le monde entier découvre les charniers de Pol Pot, les Khmers rouges ont trop vite trouvé une place

autour de la table de négociation et des oreilles attentives à leurs exigences. C'est ainsi que l'ONU s'est discréditée aux yeux de la communauté internationale. Mais l'organisation avait-elle le choix ?

A propos du Timor oriental, Antonio Tabucchi posait la question suivante, dans un article du Monde du 22.09.99 : « Pour quel motif est-il nécessaire, pour intervenir, d'obtenir l'autorisation d'un pays que la même ONU a déjà condamné à plusieurs reprises en raison de son invasion militaire d'un territoire qui ne lui appartient pas ? »

N'y a-t-il pas ici matière à réflexion et nécessité d'évolution, sous peine encore une fois d'ajouter au passif général des Nations unies. Richard Nixon disait : « En politique étrangère, il ne faut rien faire à moitié car on paie plein tarif pour la moitié du travail ». Lorsque des accords conclus ne sont pas respectés par certains états ou que la guerre s'intensifie, au bout du compte c'est l'organisation qui endosse l'entière responsabilité. Elle est jugée au bilan humain, quelles que soient les conditions de l'opération, sans que personne ne prenne jamais en compte sa réelle impuissance face à la haine profonde qui aveugle parfois les belligérants.

122. Causes externes.

- Poids des états.

Fabrice Rousselot, dans un article paru dans Libération du 09.11.99, intitulé « La toute puissante ONU souvent impuissante » pense qu'elle ne constitue pas une entité indépendante. « Dans l'euphorie de la fin de la guerre froide, certains ont voulu croire que toutes les grandes puissances allaient naturellement collaborer ». Illusion : il faut en effet que l'ONU bataille au cas par cas pour obtenir les moyens financiers, militaires d'une opération et trouve une solution pacifique à chaque crise, ce qui représente une importante charge de travail et la perte d'un temps précieux.

S'imposant de facto comme la seule grande puissance mondiale, les Etats-Unis se sont parfois abstenus de l'accord des Nations Unies pour intervenir. En effet, il a pu être observé qu'en cas de crainte d'un veto du conseil de sécurité (de plus en plus rare, étant donné la dépendance financière de la Chine et de la Russie) les Etats-Unis appliquent leur politique sans demander une quelconque approbation immédiate. Ce comportement pèse lourdement dans la recherche commune d'une solution efficace.

- Rôle des médias.

L'aventure somalienne résume à elle seule tous les dérapages possibles de l'humanitaire - spectacle : le débarquement des marines américains en exclusivité mondiale à la télévision, les gestes cent fois répétés, préparés de certains humanitaires devant les caméras et les photographes.

Dans la région des Grands Lacs africains, la politique occidentale plaquée sans nuances sur la complexe réalité africaine est évidemment un échec. Après avoir déstabilisé une région et déstructuré sa vie sociale, les

occidentaux se sont retirés politiquement du jeu et il ne demeure aujourd'hui que quelques humanitaires bien isolés. Les facteurs déterminants de l'intervention internationale sont souvent l'opinion publique et l'action des médias ; à ce propos, Eric Decaux lors de la conférence du 02.12.99 sur le thème de « l'ingérence humanitaire » expliquait qu'au nom de l'amitié des peuples, on oubliait parfois de rappeler à certains pays leurs obligations démocratiques et leurs manquements à l'éthique.

Même si nous devons garder en mémoire que les médias restent des entreprises avec des enjeux financiers liés à l'évolution du rapport audience - publicité, ceux-ci portent néanmoins une part de responsabilité. De notables améliorations pourraient être apportées grâce à un meilleur équilibre entre les sujets retenus au journal télévisé et en portant l'accent sur les comportements politiques de certains états (non-paiement des cotisations à l'ONU, vérification de l'application des résolutions, degré de légalité des interventions, justification éthiques, informations divulguées).

13. Enseignements.

131. Nécessité de la remise en cause de la stratégie.

Si les Nations Unies ont la prétention de maintenir une paix mondiale, elles doivent réfléchir à une organisation plus performante en reconsidérant son environnement pour admettre que le système n'est ni satisfaisant ni viable en l'état. Si l'on souhaite conserver son influence au plan de la politique internationale et prospérer économiquement, alors il faut repenser cette organisation car la politique actuelle ne vise que des objectifs court terme et ne peut être retenue comme nouveau cadre pour le 21^{ème} siècle. Force est de constater qu'une politique générale plus solidaire, moins égoïste et des actions diplomatiques menées plus en amont auraient permis d'éviter de coûteuses opérations de maintien de la paix. Reconnaissons que tout cela justifie la mise en place d'un nouveau système.

Le comportement de l'Occident rappelle tristement celui du "boursicotier" qui, par sécurité et manque de confiance, se limite à des opérations ponctuelles génératrices de bénéfices sans jamais régler les problèmes de fond. Alors est-ce que l'humanitaire au travers de l'ONU, ne serait qu'une gesticulation inutile, faite pour donner bonne conscience aux occidentaux?

Un autre exemple, la lutte d'influence des différents pays s'est traduite en Somalie, par des soutiens financiers et en armes apportés aux différentes factions. C'est ainsi que le Général Aï did passe pour avoir été l'homme de paille de la Libye, tandis que d'autres clans ont vraisemblablement reçu l'aide de la mafia italienne. Mais avant de partir, les Etats-Unis ont choisi leur champion pour diriger le pays et l'ont fait accréditer par l'ONU. Cela justifie trois idées communément admises : l'ONU est un pantin dont l'Occident tire les ficelles ; l'ONU est un organe de légitimation des manœuvres politiques occidentales ; et l'ONU peut être au besoin un bouc émissaire pratique. La plupart des opérations le démontre.

132. Vers une organisation mondiale de nouvelle génération.

Devons-nous admettre que l'Occident n'a plus rien à voir avec les pauvres et les affamés, que nos préoccupations de nations évoluées sont beaucoup plus importantes que le reste de cette humanité à la traîne ? Est-ce la loi de l'évolution qui veut que les plus faibles disparaissent ? Non, bien sûr, nous ne jugeons pas uniquement au travers de ratios et de profits sur les places boursières. Puisque nous avons une science avancée à mettre au service de la planète, que nous avons compris que chaque homme peut avoir une place et un rôle à jouer dans le monde, et surtout, que nous avons les moyens de réaliser ce changement, alors faisons preuve d'intelligence, d'humanité et de volonté en étudiant les structures d'une nouvelle organisation internationale.

En cette fin de siècle, il existe une opposition entre un réformisme modéré qui relève de ce que l'on peut appeler l'idéologie de la charte onusienne et une tendance constitutionnaliste. Cependant deux idées reçues, et largement partagées, subsistent : l'ONU est un acteur indépendant sur la scène mondiale et l'organisation a été chargée des opérations de maintien de la paix dans le monde. Or rien de cela n'apparaît dans les documents fondateurs de l'organisation.

L'ONU ne fait pas l'unanimité. Il est vrai que la démarche diplomatique est une action de longue haleine et a souvent moins d'éclat et de retentissement qu'une victoire militaire. Alors s'il est exact que le résultat est mitigé, il faut admettre que la philosophie de l'ONU reste bonne et que globalement, le système fonctionne encore. Faire disparaître l'organisation serait donc une erreur. L'analyse de son échec a cependant fait apparaître des causes communes à tous les domaines d'action de l'ONU. En particulier, en matière d'intervention et d'ingérence, les leçons tirées des différentes opérations doivent nous engager à réagir et définir des mesures de réformes.

Aujourd'hui, alors que nous entendons désormais parler de « droit à l'assistance humanitaire », nous pouvons observer une lente, mais nette, évolution du code international. Pour construire une société internationale solidaire, la voie du succès passe par l'application d'un code réellement supranational ; et c'est hélas ici que sont les véritables difficultés car il n'existe pas de consensus en la matière.

2. Du choix d'une politique.

21. Contexte historique.

211. Les opérations.

Le « nouvel ordre mondial » proclamé par le Président Bush à l'issue de la guerre du Golfe dépend bien des décisions du conseil de sécurité (article 24). Faute d'une force de coercition propre, la mise en œuvre du maintien de la paix dépend des moyens mis à disposition par les états membres. Actuellement seuls les Etats-Unis semblent capables de tenir le rôle de bras armé de l'ONU, et le pas est rapidement franchi de considérer que l'ordre international ressemble à une « pax americana ».

Si nous ne voulons plus subir cette domination et que l'ONU ne soit plus considérée comme la marionnette des Etats-Unis, alors il faut donner à l'organisation les moyens de le faire. A nous d'évaluer la difficulté, le temps et le coût de réalisation et de décider si "le jeu" en vaut la chandelle. Admettons que jusqu'à présent, il semble que l'Occident se satisfasse de la situation présente, même si elle est jugée imparfaite. Pourtant l'enchaînement des crises justifie l'idée de la nécessité de modifier les règles de l'institution.

L'humanitaire de l'ONU peut aussi être utilisé pour dissimuler à l'opinion publique le caractère cynique d'une stratégie de rétablissement de la paix qui implique la préservation du rapport des forces existant. Cette gestion internationale du conflit montre que l'humanitaire est parfois mobilisé à des fins politiques. Ici apparaît donc le danger, car dans ces conditions, l'ONU n'est pas utilisée dans la perspective pour laquelle elle fut fondée et qu'à force, l'opinion publique pourrait bien se lasser de donner, ce qui signerait l'arrêt des opérations et la fin de l'organisation.

L'opération « Restore Hope » eut des résultats décevants car le processus souffrait de deux vices : l'ONU a dû traiter avec les Seigneurs de la guerre du général Aï did qui étaient plus intéressés par la préservation de leurs zones respectives que par la reconstitution d'un quelconque état, et ensuite parce que les formes de négociation choisies étaient beaucoup trop modernes et occidentales pour influencer la réalité d'un monde somali nomade. C'est ainsi que dès qu'un semblant de situation d'équilibre a vu le jour, les Etats-Unis se sont résolus à quitter la Somalie, soulagés de quelques millions de dollars mais surtout de n'avoir pas subi plus de pertes humaines dans un combat qui semblait s'installer dans la durée. Observons par ailleurs que cette erreur d'appréciation de l'environnement fut à nouveau commise au Rwanda.

212. Faut-il ou ne faut-il pas intervenir ?

Il semble bien qu'il y ait hélas deux revers sur cette médaille : soit il y a intervention, et la communauté internationale essaie de mettre en place une paix opérationnelle coûteuse mais sans apporter nécessairement de solutions durables, soit il n'y a pas d'intervention, par manque que de moyens financiers, d'intérêts politiques, et l'occident est accusé de ne pas prendre ses responsabilités et de manquer de courage. Que faire ?

Même si le discrédit qui frappe actuellement l'ONU sera difficile à renverser, l'organisation doit réfléchir à la façon de formuler le mandat des forces d'intervention de manière plus réaliste et plus souple. Puisqu'il s'agit d'un organe permanent, le conseil de sécurité doit s'efforcer d'adopter ce mandat dans un délai plus bref mais aussi en laissant au commandement local une certaine marge de manœuvre pour qu'il puisse s'adapter aux circonstances. En attendant l'éventuelle mise sur pied d'une force permanente, il faudrait qu'une réserve rapidement mobilisable soit rendue disponible par les états (les "stand by forces" de Boutros Boutros Ghali). Rappelons que les opérations militaires sont indissociables des opérations diplomatiques qui les précèdent.

Depuis la fin de la guerre froide, la prolifération des guerres civiles constitue une menace certaine pour la sécurité et la stabilité mondiales. Devant ce qui apparaissait comme relevant exclusivement de la compétence des affaires internes des états, la menace d'un déséquilibre mondial est venue modifier cette perception et justifier le concept de devoir d'intervention. Ainsi, lorsqu'un gouvernement ne peut plus subvenir aux besoins de sa population, il devient du ressort de la communauté internationale de fournir cette aide. La notion de souveraineté a donc progressivement changé de sens. Chaque pays a désormais un droit de regard sur l'action de son voisin et chaque pays peut avoir à rendre des comptes à la communauté internationale (cf. la charte de l'OSCE).

Aujourd'hui, la charte de l'ONU demeure un cadre juridique capable de réglementer les pratiques internationales tant sur le plan diplomatique que militaire ou humanitaire. Il faut donc, dans certaines conditions de blocage, défendre le principe d'intervention, mais il faut aussi revoir complètement les conditions de sa mise en œuvre. Cependant, rédigé pour l'essentiel au lendemain de la 2^{ème} guerre mondiale, ce texte fondamental est devenu inadapté et son évolution nécessaire.

Alors que nous entendons parler de "droit à l'assistance humanitaire", nous pouvons désormais discerner une lente, mais nette, évolution du code international. Pour construire une société internationale solidaire, la voie du succès passe par l'application d'un code réellement supranational. Alors clairement, il faut savoir opter pour une politique d'ingérence dès que le constat d'échec de toutes les actions diplomatiques a été fait.

22. De la diplomatie préventive à l'ingérence humanitaire.

221. Quel avenir pour quelles réformes.

La diplomatie préventive avait pour but de contenir un conflit dans ses limites géographiques originelles pour qu'il ne contamine pas les régions voisines. Aujourd'hui, ce n'est pas seulement le "containment" qui est visé, mais surtout l'arrêt du processus d'escalade qui fait évoluer un différend en conflit armé. Soutenu par Boutros Boutros-Ghali, le concept de prévention adapté à l'ONU avait comme objectifs de détecter tout ce qui pouvait menacer la paix dans le monde, et éventuellement de procéder à des déploiements préventifs, en conservant la crise à son plus

bas niveau. L'ONU obtint cependant peu de résultats positifs en appliquant cette politique.

En 1979, dans un article de l'Express, J-F Revel inventa l'expression « devoir d'ingérence » au vu des actions de Bokassa. Il s'appuyait sur le fait que la violation du droit international par un état donnait naturellement le droit de regard aux autres nations dans les affaires intérieures de l'état fautif. D'aucuns posèrent d'ailleurs même la question de savoir si cela correspondait à l'émergence d'une nouvelle forme de droit. B. Kouchner a, quant à lui, lancé l'idée du « droit d'ingérence humanitaire », permettant ainsi à l'humanitaire d'état d'agir comme une sorte de régulateur. Mais cette théorie s'est heurtée au sein de l'ONU à l'opposition des pays du Sud qui craignaient de voir le droit d'ingérence érigé en sanction légale et de voir reconnue aux pays du Nord une sorte d'hégémonie morale. Ainsi apparut au sein de l'organisation un franc désaccord. L'ingérence apparaît donc comme un concept pratique pour les pays puissants ; en revanche, elle peut conduire à une déresponsabilisation des états et à la décomposition du droit international.

Pour marquer néanmoins cette volonté de réforme du droit international, les juristes ont élaboré la résolution 43/131 intitulée « Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre ». Ainsi en posant un principe de « subsidiarité », l'assistance humanitaire s'inscrit désormais dans le cadre général des Nations Unies. L'épisode kurde (opération « Provide comfort ») illustre à ce titre parfaitement l'importance qu'attache la communauté internationale au principe du respect des droits humains.

Citons cependant trois exemples de non-intervention : le Tibet, la question kurde, la Tchétchénie. Chaque fois, il apparaît clairement que la non-intervention internationale est davantage liée à la position de puissance d'un des belligérants plutôt qu'aux termes de l'article 2.7 de la Charte. Alors est-ce le type de politique suivie qui est en cause ou bien les actions destabilisatrices effectuées « derrière le rideau » par des états dont les intérêts divergent ? L'origine de l'impasse dans laquelle se trouve l'organisation internationale aujourd'hui a des causes structurelles internes et des justifications externes. Dans un article intitulé « Face aux crises, logique et rapidité », paru dans Le Monde du 04.11.1999, Martti Ahtisaari pose la question suivante : « Pourquoi l'ONU a-t-elle permis le recours à la force, alors qu'elle ne l'a pas fait dans des situations semblables ? » et soulève à cette occasion la problématique de la logique et de l'efficacité des actions de la communauté internationale dans les situations de crise. Peut-on s'affranchir de l'aval de l'ONU ?

Pierre de Senarclens, expliquait à l'occasion de la conférence donnée à Ecole Militaire le 02.12.99 que les interventions doivent rester sélectives mais qu'une grande prudence est nécessaire, car il faut veiller de ne pas créer une situation pire que celle qui motiva l'intervention. Ainsi apparaissent parfois des situations humanitaires qui n'ont pas de solutions humanitaires mais seulement des issues guerrières. Par ailleurs, il démontrait que les facteurs déterminants de l'intervention étaient souvent l'opinion publique et l'action des médias.

222. De la nécessité d'une agence d'arbitrage du type ONU.

Yves Marie Laullan, dans son article intitulé « Il faut réformer l'ONU », paru dans Défense Nationale, propose une vision pentagonale du monde où s'effectuerait un partage d'influence entre les Etats-Unis, l'Europe (France / Allemagne), la Russie et un condominium sino-japonais. Il en explique la nécessité devant un double constat : un, les grandes puissances n'agissent que si elles sont fortement motivées (engagement politique ou intérêts vitaux en jeu) et deux, la dyarchie qui aura duré un demi siècle n'est plus à l'ordre du jour.

Ainsi selon l'auteur, apparaît devant ce type de situation, la nécessité d'un directoire mondial où se négocieraient les grands compromis et les alliances stratégiques malgré les grands conflits d'intérêts sur le partage des ressources du globe et la préservation d'un environnement acceptable. A contrario, selon Bernard Debré, dans son ouvrage « L'illusion humanitaire », l'idée perverse de régionaliser les zones d'influence pourrait aboutir à l'éclatement de l'ONU, car cela signifierait la main mise des états localement dominants sur les pays les plus faibles. L'humanitaire ne doit donc pas être considéré à mon sens comme un moyen d'action politique sur la scène internationale, mais comme une cause d'intérêt public.

Pour fonctionner correctement, créativité et absence de préjugés seront nécessaires : ils permettront d'améliorer la capacité de la communauté internationale à aider les civils qui souffrent des crises. C'est seulement sous le chapeau de l'ONU, le seul à offrir une légitimité supranationale, que l'on peut espérer un changement profond et durable du monde. C'est être constructif et non pas naïf que de penser à une organisation d'arbitrage qui créerait une synergie ONU / ONG, civilo-militaire et internationale.

Chacun admet que l'équilibre global des relations internationales reste le reflet du jeu politique mondial où s'exprime l'individualisme des nations. En effet, aux propositions de partage en zones régionales d'influence s'oppose celle du maintien d'une agence d'arbitrage internationale de type ONU. Or à la lumière de la dernière décennie, il ne semble pas exister de solution miracle. Le poids de l'histoire est tel que seule une vision politique à long terme pourrait remettre en marche le processus de développement des pays qui aujourd'hui n'ont pas droit au minimum. C'est pourquoi il faut que la communauté internationale cesse de se laisser guider uniquement par des considérations politiques et financières et choisisse de regarder différemment la situation du monde.

L'ambassadeur Guttman à l'occasion de son intervention en novembre 99 au Collège Interarmées de Défense affirmait à juste titre : « On ne fait pas de politique avec des coups ». Je pense également qu'il ne doit exister aucune autre préoccupation que la constante recherche de la stabilité et de la paix. Les interventions des dernières décennies ont certes généralement révélé l'incapacité de l'ONU à régler les différends mais également confirmé qu'aucun pays n'avait l'envergure ou l'autorité suffisante pour prendre à sa charge la mission de régulation actuellement dévolue à l'ONU.

23. Vers de nouvelles formes d'intervention.

231. Conditions d'application.

La première condition incontournable repose sur l'universalité. A cet égard, il faut bien reconnaître que 1999 constitue un contre modèle : alors que les droits des peuples sont égaux, le traitement réservé aux Timorais ou aux Kosovars ne ressemble pas, pour le moins, à celui des Tchétchènes. Autrement dit, il faut abandonner la pratique du "deux poids, deux mesures".

La seconde condition concerne la forme que doit revêtir l'ingérence. Entre la résolution dont chacun sait qu'elle restera lettre morte et l'envoi d'un large corps expéditionnaire, la communauté internationale dispose d'un éventail d'actions pour faire cesser l'intolérable et prévenir le pire.

Enfin, le mode de décision de l'action est la troisième condition. Lorsque la décision de violer la souveraineté d'un état pour venir en aide à sa population est prise, il est impérieux qu'elle fasse l'objet du consensus le plus large. En effet, renoncer à cet effort, qui retarde le début de l'intervention et l'arrivée des secours, pourrait mener à une dérive pire encore, qui consisterait à ce qu'une coalition de pays détourne à son seul profit le nouveau droit d'ingérence.

En conséquence, je crois que seule l'ONU est à même d'établir juridiquement le droit d'ingérence et de le mettre en œuvre. L'organisation sera capable de remplir sa mission une fois que des réformes de profondeur, qui tiennent en trois grandes orientations, auront été menées à leur terme.

232. Grandes orientations.

Il paraît nécessaire de modifier la composition du conseil de sécurité pour que le monde d'aujourd'hui soit mieux représenté (Japon, Allemagne...); mais très objectivement, sachant qu'une réforme du conseil de sécurité requiert une révision de la charte, un accord des cinq membres permanents et enfin, l'approbation et la ratification de 2/3 de ses membres, la réforme paraît bien hypothétique.

Ensuite, il faut revoir les modes de décisions et d'action des Nations Unies pour garantir leur efficacité, à la fois en encadrant le droit de veto et en associant davantage l'assemblée générale et les organisations régionales; enfin, il faut mettre sur pied une force d'intervention rapide des Nations Unies, non seulement pour des missions d'interposition, mais également si nécessaire pour porter secours aux populations victimes de violences massives. Un tel changement suppose par ailleurs que l'ONU ait les moyens financiers de ses ambitions.

Ce pari difficile vaut de toute façon mieux que l'actuel laissez aller. Qui aurait cru il y a dix ans, que cent vingt états approuveraient la création d'une Cour Pénale Internationale ?

233. Modalités d'intervention.

L'intervention, si elle veut garder l'approbation des peuples, doit par ailleurs s'appuyer sur des principes légitimes et universels. De la Sierra Leone au Soudan, de l'Angola à l'Afghanistan, il y a des gens qui attendent davantage que de la compassion. Ils ont besoin d'une volonté durable et capable de mettre un terme au cycle de la violence pour leur redonner une chance d'atteindre la paix et la prospérité.

Le dilemme de l'intervention humanitaire est illustré par les conséquences de l'inaction au Rwanda et par le résultat d'une action sans consensus international ni autorité légale. La problématique est la suivante : est-il admissible de laisser se poursuivre impunément des violations brutales et systématiques des droits de l'homme ? Est-il légitime d'utiliser la force sans mandat de l'ONU ? Il faut que l'ensemble des nations arrive à un accord sur le principe de la nécessité de répression ainsi que sur la manière de décider de l'initiative nécessaire, de son moment, de ses acteurs.

La tragédie du Timor oriental a de nouveau mis en évidence la nécessité d'une intervention rapide de la communauté internationale quand la violence prend le pas sur la négociation et que l'état théoriquement responsable est inapte ou peu enclin à les empêcher. Au Kosovo, un groupe d'états était intervenu sans rechercher d'accord du conseil de sécurité des Nations Unies ; au Timor, le conseil de sécurité semble avoir attendu docilement l'autorisation d'intervention de l'Indonésie ; comme au Rwanda, il y a 5 ans, la communauté internationale est accusée de faire trop peu et trop tard. Aucun de ces précédents n'est un modèle satisfaisant pour le nouveau millénaire.

Martti Ahtisaari propose de développer les voies de la prise de décision et des conditions de l'application des décisions, en présupposant une évolution plus franche du droit international, la création de nouveaux modes d'action et de ressources financières d'un nouveau type. Il suggère de donner au secrétaire général la possibilité de donner un avis consultatif quand on est en présence d'une crise sans solution évidente. Cela aiderait le conseil de sécurité à trouver plus rapidement l'entente politique nécessaire avant l'intervention.

La prise de décision et la rapidité d'exécution sont deux voies d'amélioration notables : chacun a pu apprécier la relative brièveté de la crise du Timor grâce à la vitesse de mise en œuvre des décisions. Mais il peut apparaître une différence entre les déclarations et les actes : à titre d'exemple, après un accord difficilement obtenu, l'assemblée générale a créé un fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix de 150 millions de dollars. Toutefois seulement 43% de la somme a été versé.

234. Coopération civilo-militaire.

Rien de surprenant que les organisations civiles et militaires aient tant de difficultés à coopérer lorsque l'on étudie leurs cultures respectives. Les militaires soulignent l'importance de la structure et de la hiérarchie, de

l'ordre et de la discipline, du commandement et du contrôle, alors que les organisations humanitaires sont souvent caractérisées par l'informalité, l'improvisation, le style consensuel et égalitaire de leurs actions. En Somalie, les militaires ont été étonnés de la jeunesse et l'inexpérience des représentants des ONG à des postes de responsabilité.

Les unités militaires sont matériellement et financièrement autonomes, indépendantes sur le plan logistique pendant que leurs collègues civils sont absolument dépendants vis à vis des dons et du support matériel. Alors que les militaires accordent une importance primordiale à la sécurisation de l'environnement, les agences humanitaires voient les relations avec les populations locales comme leur meilleure garantie de sécurité. Chacun obtient pourtant des résultats positifs mais il n'existe pas de plate-forme commune dans ce domaine, ni de véritable coopération entre les parties.

La séparation nette entre les départements responsables des opérations militaires et ceux des affaires humanitaires, la définition peu claire des mandats attribués aux uns et aux autres et les choix effectués pour assurer la sécurité contribuent à leur inefficacité. Chacun doit comprendre que les missions de l'autre partie sont valides et que l'objectif final est de créer une relation fondée sur le respect mutuel, la communication et la standardisation du soutien.

Les leçons à tirer des précédentes opérations sont de différents ordres : en particulier, il faut que des entraînements de coopération voient le jour, que les personnels responsables sur le terrain, tant civils que militaires, soient rompus au fonctionnement interne de chaque organisation. Il est également nécessaire de faire des efforts dans le domaine de la coordination, du partage de l'information jusqu'à la planification commune et l'intégration des activités.

La création du comité permanent inter organisation a bien sûr facilité les échanges d'informations mais n'a pas réussi à définir une stratégie cohérente. Néanmoins, la pré négociation d'arrangements dès le temps de paix avec les militaires, tels que la fourniture de matériels de logement (Suède), de capacité d'aérotransport (Russie) ou de pilotes en alerte (Belgique) constitue une voie d'avenir (suivie actuellement l'UNHCR). Il existe une seconde piste de coopération civilo-militaire indispensable pour l'avenir : le déminage initial par les militaires avant que les équipes civiles n'arrivent.

Il faut donc être convaincu que les voies de progrès décrites sont multiples et n'ont rien d'insensé. Réunies et cohérentes, elles doivent permettre de définir une nouvelle stratégie, viable et efficace.

24. Une nouvelle voie.

Malgré les principes des forces en attente et de la sous traitance des tâches, l'idée d'une armée permanente de volontaires n'est pas pour demain. En effet, actuellement l'ONU est obligée de déléguer son autorité sur le territoire d'intervention dans la mesure où les états veulent conserver la maîtrise des opérations et que de surcroît, ce sont ces mêmes états qui disposent des moyens militaires réels. Le résultat est que les forces de maintien de la paix sont composées en sous main des chaînes de commandement internes, ce qui va à l'encontre de l'efficacité recherchée.

Par ailleurs, certains pays ne sont pas prêts à accepter la présence de "mercenaires" de l'ONU, car les autorités politiques locales ne désirent pas céder leur droit de décider souverainement de l'affectation de leurs forces. Ensuite, une force armée propre exigerait aussi des principaux contributeurs de nouvelles structures coûteuses en argent, personnel et en matériel qui distrairait certaines unités de missions à caractère national. Et pour terminer sur un paradoxe inacceptable, les mercenaires étant sous autorité de l'ONU, on pourrait imaginer un scénario dans lequel s'opposeraient sur un même territoire des soldats de même nationalité. Il existe ici un réel danger pour l'organisation, car un échec militaire dans une opération serait si néfaste que l'organisation internationale perdrait le reste de sa crédibilité. La mise en place d'une armée propre soulève donc des soucis d'importance.

Alors même que chaque pays contributeur cherche à obtenir des postes de responsabilité dans l'organisation onusienne, à hauteur de son engagement sur le terrain et de l'image qu'il souhaite donner aux autres, chacun définit ses propres limites. Elles sont dictées par les intérêts nationaux, les moyens militaires en réduction et contraignent ainsi l'action générale de l'ONU. C'est pourquoi il est nécessaire pour rendre l'organisation efficace qu'un certain degré de supranationalité soit concédé.

Il faut également définir clairement les objectifs et la nature de la mission, les moyens attribués, les conditions d'engagement et de retrait pour obtenir les conditions minimales à une participation effective des états dans les futures opérations, raccourcir les chaînes de décision, avoir une action préventive efficace par le biais d'un corps de négociateurs. La diplomatie préventive vaut en effet mieux, en termes de coûts financiers et humains, que le maintien et l'imposition de la paix. Il reste que l'ONU ne peut s'imposer à des états qui ne veulent ni de ses services de diplomatie préventive, ni de ses bons offices. Le principe du consentement des parties doit par conséquent être systématiquement recherché avant d'envisager une action d'ingérence.

241. Viabilité de l'initiative des casques blancs.

L'initiative argentine des "casques blancs" s'inscrit explicitement dans le cadre des préoccupations humanitaires, actuellement en essor. Cette proposition fut en décembre 1995 appuyée par 69 pays, dont les membres permanents du conseil de sécurité. Le gouvernement argentin a effectivement fait adopter par l'assemblée générale un projet d'assistance humanitaire visant à constituer une réserve de volontaires civils agissant dans des situations de crise humanitaire et / ou de développement, quand sont requises des compétences complémentaires autres que celles des militaires. Ce projet a soulevé de nombreuses controverses auprès des milieux concernés par la question humanitaire. La pierre angulaire de l'étude est la distinction entre les préoccupations théoriques et pratiques sur l'assistance humanitaire.

L'intérêt pour l'ONU de prendre en charge l'ensemble de l'assistance humanitaire consiste essentiellement à accroître son efficacité par la formulation d'une réponse globale à toutes les situations de crise, et par une meilleure coordination des différents intervenants. Ainsi deviendrait-il possible par la suppression des défauts de l'organisation, d'apporter un soutien plus adapté à la demande.

L'idée de "Concert des Nations" n'est pas facile à concrétiser ; elle s'est d'ailleurs souvent heurtée à la dure réalité de la primauté des intérêts particuliers des états membres sur les intérêts globaux de la communauté. Les études des conflits révèlent que les causes majeures sont anciennes et souvent dues à la pauvreté et la précarisation de larges secteurs de la population. Cela tend à prouver que la part de responsabilité de la communauté internationale ne peut être négligée. La sécurité collective ne repose plus ainsi, à mon sens, sur des conditions exclusivement militaires, mais également sur les situations politiques, sociales et économiques qui concernent tous les pays.

L'idée de la préservation de la sécurité a également évolué vers la nécessité d'une surveillance accrue du respect du droit international. L'objectif est de créer un respect mutuel et une coopération entre assistés et assistants grâce à des forces de police plutôt qu'à la traditionnelle coercition armée. Afin qu'un climat de confiance se développe, il est primordial de clarifier la nature des motivations des acteurs pour que disparaissent toutes éventuelles arrière-pensées de néo-colonialisme, par exemple.

Les états sont tous souverains mais ont pour ainsi dire, chacun des motivations et des intérêts différents. C'est le poids diplomatique d'un pays qui lui confère la voie au chapitre ou pas ; alors dans ces conditions, comment intégrer les initiatives individuelles, comme celle des casques blancs argentins, dans le pot commun de l'intérêt général ? Sauf à avoir une notable capacité financière individuelle, si un projet ne fait l'objet pas d'un consensus international suffisant pour être retenu, celui-ci aura peu de chances de se concrétiser.

242. Vers une armée permanente de l'ONU.

L'actualité met en évidence les difficultés et les carences des casques bleus. Entre les moyens militaires disponibles et les ambitions politiques des Nations Unies, l'écart est assurément grand. Les raisons sont à chercher dans les structures de commandement et le recrutement des forces armées fournies par les états membres. En effet, les structures favorisent l'absence de coordination entre la politique du commandement militaire sur place et la politique du secrétaire général. Une inadaptation du mandat ONU est également parfois constatée et peut conduire ses représentants à assister impuissants aux violences perpétrées. Par ailleurs, on observe parfois des contingents prenant leurs ordres auprès de leurs gouvernements plutôt que de suivre les directives du secrétaire général.

L'absence d'équipements militaires ad hoc, d'instruction et d'encadrement pour les casques bleus de certains pays du tiers monde constitue un véritable obstacle. De plus, la lenteur de la chaîne de commandement et les rivalités internes, la valse des généraux en désaccord avec les politiques suivies par le secrétaire général, les actions inopportunes ou l'absence d'objectifs politiques et militaires clairs ont été des facteurs déterminants dans le dysfonctionnement des structures. Cela doit donc nous engager à réfléchir sur la constitution et le type de forces onusiennes à déployer dans une opération.

Malgré l'existence des articles 43 et 47 qui prévoient un comité d'état-major international et la mise à disposition de forces armées au service du conseil de sécurité, les effectifs sont largement sous dimensionnés et ne permettent pas de conduire d'opérations d'envergure. De plus, les états membres hésitent à transférer le commandement de leurs unités aux Nations Unies. L'ONU doit donc s'orienter vers une extension des possibilités d'affectation de forces pré-identifiées dans le cadre d'accords bilatéraux plutôt que, faute de moyens, vers la délégation de la conduite des opérations à des organisations régionales.

La dimension humaine, la diversité des représentations et des cultures militaires dans ce type de missions suggèrent par ailleurs de créer un collège militaire au sein de l'ONU qui serait chargé de former un corps international d'officiers compétents. Ils seraient aptes à mettre rapidement en œuvre la politique choisie par les Nations Unies, rompus à l'organisation stratégique et tactique, et entraînés à l'occasion d'exercices réguliers (à l'image des manœuvres effectuées dans le cadre de Recamp). L'introduction dans leur formation de critères tactiques provenant du « UN guidelines for peace keeping training » autoriserait enfin la réalisation d'une formation unifiée et efficace.

S'il apparaît souhaitable de disposer d'une force permanente au sein de l'ONU, le réalisme financier révèle qu'elle sera difficile à mettre en place (cf. le supplément à "l'agenda pour la paix" de Boutros Boutros Ghali). En revanche, il semble qu'un certain nombre de mesures concrètes et simples de mise en œuvre puisse permettre d'obtenir des résultats conformes aux investissements et aux espoirs des peuples.

2.5. Perceptions de l'Organisation.

251. L'appréciation onusienne.

Selon l'ONU, l'organisation internationale constitue un investissement rentable pour la construction générale du futur. Ses conférences ont un impact à long terme en mobilisant les gouvernements et les ONG sur des problèmes donnés, en établissant des standards internationaux et des repères clairs pour les politiques nationales, en débattant sur de nouvelles propositions pour trouver des consensus, en créant un nouvel élan général.

Les conférences ont un rôle clé car elles réunissent un grand nombre de pays et donnent à l'organisation la crédibilité nécessaire à sa pérennité. Elles permettent également d'évaluer les étapes des plans afin de les relancer ou de fixer éventuellement de nouvelles priorités à la lumière des événements en cours. Enfin, ces conférences ne coûtent pas cher à l'organisation parce que la majorité des frais sont supportés par les pays organisateurs. Voilà pour la version de l'ONU.

Si l'on en croit de multiples commentaires, il existe une autre approche selon laquelle l'ONU n'est qu'un bavardage géant où « l'on adopte des plans, on réaffirme un consensus global, on attire l'attention, on agréé la constitution d'une commission, on galvanise l'énergie de 130 pays, on avance de nouvelles initiatives... ».

Examinons pour mieux illustrer notre propos deux exemples révélateurs de cette incapacité, même s'ils n'ont pas de rapports directs avec les opérations de maintien de la paix et le droit d'ingérence :

Au sommet de la Terre à Rio en juin 92, la situation recommandait la prise de décisions importantes au regard des enjeux vitaux, stricto sensu. «L'agenda 21 » fut adopté, devenant ainsi la base des plans nationaux ; cependant cet agenda est une coquille un peu vide parce que le document signé n'aborde pas les points essentiels qui avaient justifié la mise sur pied de cette conférence (traités internationaux sur la désertification, la pêche en haute mer, les changements climatiques, la pollution), et parce qu'il n'a pas été signé par les pays les plus importants et n'a donc aucune portée. En résumé, rien de concret pour la Terre, sauf peut-être quelques mesures surprenantes comme la possibilité d'acheter des droits à polluer aux pays qui ne les utilisent pas.

La conférence sur les droits de l'homme à Vienne en juin 93 est un discours qui se limite à rappeler qu'il ne faut pas se contenter des acquis et que la surveillance des droits de l'homme demande de la constance et une vigilance. Or voilà typiquement le genre de conférences qui nourrit les sentiments anti-ONU, donnant l'impression au monde entier que ces rassemblements sont inutiles et que les fonds ne sont pas utilisés à bon escient.

Visiblement, il n'y a pas de résultats encourageants, mais l'ONU n'est pas la seule à devoir être blâmée, une partie de ses membres porte de manière évidente une part de responsabilité.

252. L'analyse américaine.

Il ne s'agit pas pour les Etats-Unis de rejeter en bloc l'organisation ; elle leur est trop utile et de toute manière, une politique de ce type ne serait pas diplomatiquement acceptable. Cependant, de nombreux indices, depuis le début des années 90, semblent indiquer que les Etats-Unis ne souhaitent plus voir l'ONU jouer son rôle : non-renouvellement du mandat de Boutros Boutros-Ghali, remplacé par Kofi Annan supposé plus docile à l'égard des thèses de Washington ; rédaction des accords de Dayton sur la Bosnie sous l'égide américaine et non celle de l'ONU ; idem pour les accords israélo-palestiniens de Wye River ; décision unilatérale de poursuivre le bombardement de l'Irak sans vote de l'ONU, etc.

Certaines transgressions du droit international sont par conséquent effectuées au nom de l'humanitaire (non-respect de la souveraineté et non-acceptation de l'autorité des Nations Unies). Elles génèrent naturellement des problèmes de fond et posent nécessairement des questions difficiles quant aux options politiques à retenir.

Au nom de leur supériorité globale, les Etats-Unis entendent définir seuls les normes de la vie internationale en utilisant le côté individualiste de l'homme et en coupant les vivres de l'organisation. C'est ainsi que nous avons pu observer : diminution de moitié, depuis la fin de la guerre froide, des aides au développement aux pays les plus pauvres, refus de signer le traité sur l'interdiction totale des essais nucléaires, travail de sape du droit international et de l'ONU (rejet des résolutions 181 qui préconise le partage de la Palestine en deux états, et 194 sur le droit au retour des réfugiés palestiniens, pour ne plus retenir que les résolutions 242 et 338 sur les échanges de territoires contre la paix), marginalisation de l'organisation internationale en utilisant l'OTAN au Kosovo, rejet de la nouvelle cour pénale internationale, refus de signer ou de ratifier les textes de toute première importance pour l'humanisation de la planète...

Les Etats-Unis ne semblent plus vouloir accepter en l'état les procédures onusiennes : en effet, avec la fin de la guerre froide et la disparition de l'équilibre entre les blocs, il ne reste qu'une seule véritable puissance. La question est donc la suivante : au nom de quelle raison, alors qu'ils dominent d'une manière écrasante le reste du monde sur les plans politique, économique, militaire, technologique et culturel, les Etats-Unis partageraient ou bien limiteraient leur hégémonie ? Il faut donc s'attacher à déterminer une stratégie qui satisfasse les uns et les autres.

26. Contraintes et proposition possible.

261. Les leçons.

L'analyse des expériences en Ex-Yougoslavie, Rwanda et maintenant Timor oriental montre que l'insatisfaction identitaire est la cause profonde du recours à la violence et de la transformation des conflits en guerre. A contrario, l'émergence de sentiments d'appartenance à une communauté, l'acceptation de la coexistence de cultures et d'idéologies différentes, l'accord sur un minimum de principes communs, mais aussi la définition d'objectifs communs et la possibilité d'accès à un

certain niveau de développement économique et social, sont les conditions fondamentales de l'existence d'une société pacifique.

Dans cette optique, les Nations Unies pourraient accomplir plus facilement leur mission, et cela par des moyens pacifiques en accord avec les principes de justice et de droit international. Pour conserver à l'action humanitaire son caractère neutre, d'aucuns souhaiteraient garder une nette distinction entre affaires humanitaires et opérations militaires, mais est-ce bien réaliste ? L'unicité du commandement est pourtant un des facteurs de cohérence et d'efficacité de toute action.

Rappelons que l'assistance humanitaire n'a rien à voir avec une espèce de droit discrétionnaire qui permettrait à un pays d'intervenir dans les affaires d'un autre. Effectivement, en matière de droit international à caractère humanitaire, l'intervention n'est possible qu'avec le consentement de l'état secouru. Cela permet d'affirmer que souveraineté et aide sont deux notions qui peuvent coexister. Au demeurant, je crois que l'ONU reste la meilleure instance centrale de coordination de l'aide humanitaire, même si elle est aujourd'hui entravée par l'inefficacité de ses structures (lacunes, délais de réactions, absence de coordination), et qu'il ne faut surtout pas la mettre à l'écart.

Boutros Boutros-Ghali souligne néanmoins que l'aide humanitaire requiert prudence et audace : « Prudence parce que les principes de souveraineté ne pourraient être radicalement remis en question sans que s'ensuive aussitôt le chaos international ; audace, parce que nous sommes probablement parvenus à un stade d'évolution morale et psychologique de la civilisation occidentale où la violation massive et délibérée des droits de l'homme n'est plus tolérée ».

262. Une proposition.

Ne pas respecter le droit international constitue un fait international illicite incompatible avec la charte des Nations Unies qui reconnaît les principes de l'égalité souveraine des états. Toute intervention imposée à un état, même pour sauver des vies humaines, est par conséquent une dérogation aux principes de la charte. Cependant le droit évolue, pour ne réserver aux états souverains, que la compétence à réglementer l'octroi des secours et l'accès aux blessés. La protection des droits fondamentaux des individus échappe désormais aux domaines réservés des états. L'ONU a désormais bel et bien le droit d'intervenir dans les affaires humanitaires d'un état.

Créer un nouveau code de conduite impliquant véritablement les grandes puissances est la solution ; mais il faut que chacune d'elles trouve un intérêt clair pour quitter le système actuel. Comment proposer aux Etats-Unis un meilleur système ? Ils sont membres permanents du conseil de sécurité avec droit de veto, ont la capacité à être le bras armé de l'organisation chaque fois qu'ils y ont intérêt, peuvent profiter des Nations Unies pour légaliser leurs décisions grâce à leur position de première puissance économique et obtiennent une rente financière substantielle (1dollar investi en rapporte 4).

Les voies de progrès à explorer sont multiples et concernent de nombreux acteurs :

- les autorités internationales doivent se concerter et s'organiser pour ne plus parler que d'une seule voix, sans double langage, sans manipulation des opinions publiques,
- les autorités étatiques, au travers de leur ambassade, doivent coordonner leurs efforts avec ceux de l'ONU et s'informer mutuellement,
- elles doivent accepter de ne plus faire de déclarations tonitruantes sur telle ou telle partie pour ne pas offrir de tribune internationale à des opinions extrêmes qui deviendraient inconciliables,
- les journalistes doivent appliquer leur code de déontologie, témoigner sans outrage, démontrer par l'analyse, montrer sans aggraver, ne pas chercher le scoop dramatique à tout prix (épisode de Timisoara),
- les états doivent accepter une part de supranationalité et refuser tout comportement unilatéraliste générateur de blocage de situation,
- il faut accroître la coopération civilo-militaire,
- une solution mondiale de plan d'investissement financier du type "Plan Marshall" qui répondrait à des objectifs humanistes et généreux, mais qui offrirait également des retours sur investissements suffisamment motivants pourrait constituer le ferment d'une nouvelle voie.

Ainsi ne manque-t-il donc que la décision politique ; rien ne semble hors de portée mais on ne peut noter à ce jour aucune avancée significative. C'est pourquoi je crois qu'il ne faut pas chercher à gommer toutes les inégalités ; en effet, la terre et ses ressources sont différentes en tout point du globe et les hommes sont à cette image. Néanmoins il faut refuser la situation actuelle et s'attacher à mettre en place un humanisme réaliste et honnête.

« L'humanisme qui se profile en cette fin de siècle devra éviter un autre défaut : celui de cultiver un mythe égalitaire sans nuance. C'est le règne du "tous égaux" qui se trouve régulièrement contredit », déclare Bernard Debré dans son livre « L'illusion humanitaire ». Cet écrivain a également développé en tant qu'alternative, un autre concept : celui de la bonne gouvernance.

Cette nouvelle piste se fonde sur le constat qu'il n'est possible d'instaurer une démocratie sans un certain état d'esprit. En effet, vivre en démocratie signifie pouvoir se projeter dans l'avenir. Or la bonne gouvernance de B. Debré se définit comme le respect de trois droits fondamentaux : le droit à l'intégrité (la sécurité), le droit à la santé, le droit à l'éducation. L'obtention d'aides sera donc subordonnée à l'engagement des états à faire respecter les droits précités sur son territoire puis à fournir au monde, via l'ONU, les preuves de leur action.

Ensuite, considérant que tous les peuples ne sont pas au même stade d'avancement dans ce processus, l'ONU devra parfois se contenter de « démocraties à taux variables ». Elle a commencé à le faire au Sierra Leone en ne cherchant à poursuivre que les manquements aux droits de l'homme les plus graves, en échange de la signature d'une paix entre les parties.

Enfin, si les casques bleus doivent intervenir, ils le feront avec un mandat clair pour être efficaces. Ils s'interposeront et s'ils doivent maintenir la paix, ils le feront par la force s'il le faut. Eric Decaux, professeur à l'université de Paris Nord, rappelait à juste titre lors du débat du 02.12.99 sur l'ingérence humanitaire, que « nul n'est tenu d'adhérer à l'ONU, mais qu'en cas d'adhésion, il y a obligation d'en respecter ses termes ».

Conclusion.

La fin de la guerre froide a révélé des menaces évidentes contre la paix qui rendent particulièrement difficile la gestion du monde. De façon plus récente, les événements de Somalie, du Rwanda, d'Ex-Yougoslavie ou du Timor Oriental démontrent que l'état du monde reste loin de la stabilité souhaitée. Aujourd'hui le problème ne consiste plus uniquement en une opposition guerre / paix entre pays ou blocs, mais relève désormais de conflits internes. Poussée par ce constat, la communauté internationale s'est donc interrogée sur l'opportunité de conserver les structures choisies en 1945.

La sagesse et le bon sens nous incitent clairement à confirmer le bien fondé du grand projet initial : la mise en commun des ressources multinationales en vue d'instaurer un climat de paix universelle. Néanmoins, la situation actuelle, toujours caractérisée par de sérieux problèmes de sécurité, impose absolument à l'ONU de reconsidérer sa stratégie avec réalisme. Il faudra raffermir l'organisation mondiale en assurant son autonomie financière et politique, en mettant en place des structures internes autorisant de nouvelles formes d'intervention et en définissant des conditions claires d'application du droit d'ingérence. L'organisation devra par conséquent installer, sur le substrat, une nouvelle politique d'intervention extérieure, à mi-chemin entre les chapitres 6 et 7 de la Charte. Enfin, pour relever ce défi avec succès, elle devra surtout veiller à prendre en compte à la fois les espoirs des uns et les intérêts des autres.

Encore une fois, le bilan global de l'ONU n'est pas négatif ; au contraire, les opérations menées ont constitué autant d'étapes nécessaires qu'il fallait franchir pour réunir les conditions requises à un changement. Ainsi, forte de son fondement juridique, d'un demi-siècle d'expérience et de restructurations réalistes, l'ONU pourra conserver son autorité et préserver son identité, ne plus être la marionnette d'un groupe de nations et jouer son rôle d'agence d'arbitrage internationale. Ce sera une ONU nouvelle génération, réaménagée, restructurée, évolutive, adaptée à la géopolitique d'aujourd'hui et enfin, apte à faire face aux défis du nouveau siècle. L'organisation peut donc perdurer et régler une part des conflits avec l'aide des grandes puissances. Mais jamais, elle ne sera la baguette magique que certains espèrent.

Fin 1999 à Seattle et début 2000 à Davos, s'est manifesté un mouvement en désaccord complet avec les thèses en développement à la conférence de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). En refusant la mondialisation dans sa globalité, souvent présentée comme la panacée, des voix se sont élevées pour rappeler aux puissants l'existence oubliée de 4 milliards d'humains. Cette prise de conscience de l'urgence de la situation, au-delà des méthodes et violences évidemment contestables, a constitué le préalable indispensable à l'engagement d'une réforme stratégique du commerce mondial.

Dans un élan de fond qui procède du même esprit de solidarité, l'ONU pourra aussi envisager une stratégie pour le 21^{ème} siècle si elle parvient à refonder le système sur de nouvelles bases , comme elle sut le faire avec "l'agenda pour la paix" de Boutros Boutros Ghali.

« -Comment cela s'appelle-t-il, quand le jour se lève, comme aujourd'hui, que tout est gâché ...et que l'air pourtant se respire, ...que la ville brûle, que les innocents s'entretuent, mais que les coupables agonisent dans un coin du jour qui se lève ?

- Cela a un très beau nom. Cela s'appelle l'aurore. »

Jean Giraudoux, *Electre* (1937).