CYCLE GEOPOLITIQUE

ETUDE PROPOSEE PAR LE CHEF D'ESCADRON BOLOT

DIVISION B. GROUPE 6

L'INGERENCE HUMANITAIRE

UNE SOLUTION NOUVELLE DANS LE REGLEMENT DES CRISES INTRAETATIQUES

L'EXEMPLE SOMALIEN.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

§1 : L'INTERVENTION MILITAIRE EN SOMALIE

A/ LE CONTEXTE DE LA TRAGEDIE SOMALIENNE

1. LES DONNEES HISTORIQUES ET HUMAINES

2. DES POLITIQUES INADAPTEES

B/ L'ACCOMPAGNEMENT MILITAIRE DE L'AIDE HUMANITAIRE

1. LA VOCATION HUMANITAIRE DE L'ONUSOM

2. LES OPTIONS DU SECRETAIRE GENERAL

§2 : LES AMBIGUÏTES ET LES LIMITES DU " DROIT D'INTERVENTION HUMANITAIRE "

A/ INGERENCE HUMANITAIRE OU IMPOSITION DE LA PAIX ?

1. L'OPERATION " RENDRE L'ESPOIR "

2. UNE OPERATION ATYPIQUE

B/ LE BILAN DE L'INTERVENTION

1. UNE MISSION POLITIQUE

2. DE LA FORCE D'INTERVENTION A L'ONUSOM II

CONCLUSION

INTRODUCTION

L'intervention - ou l'ingérence, les deux termes sont synonymes - acte de force accompli par un Etat en territoire étranger, est en principe tenue pour illégitime, étant incompatible avec la souveraineté de l'Etat où elle se produit. Le principe de non-ingérence, protecteur des Etats faibles, est moralement incontestable et sa consécration par le droit positif est indiscutable.

Il convient naturellement de s'interroger sur l'éventuelle existence d'exceptions, dont l'une pourrait être celle d'un " droit d'ingérence humanitaire ".

Deux hypothèses d'intervention légitime peuvent être retenues. En premier lieu, l'intervention dite d'humanité renvoie historiquement à des pratiques aussi anciennes que les relations internationales. Depuis que les Etats existent, ils interviennent chez leurs voisins au profit de leurs propres ressortissants ou de certaines catégories de personnes partageant avec eux des valeurs communes et opprimées par un Etat étranger.

En second lieu s'ajoute, dans une perspective différente, la possibilité pour l'Organisation des Nations-Unies (ONU) de décider, dans le cadre du chapitre VII de la Charte, de mener des actions, éventuellement armées, en cas de menace contre la paix ou pour sanctionner de graves violations des droits de l'homme et venir en aide aux populations qui en sont les victimes. Jusqu'à une période récente, cette possibilité n'a été utilisée qu'avec circonspection. Avec la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité a notablement élargi la notion de " menace contre la paix ", menant ainsi, sur une base autoritaire, une véritable politique d'assistance humanitaire aux populations en détresse.

En outre, aux conflits interétatiques se sont substituées des crises endogènes, dont les acteurs (tribus, clans, bandes armées) n'obéissent à aucune logique de guerre et ignorent toute règle morale.

L'approvisionnement de la population dans de telles situations est devenu un des problèmes majeurs de la mise en oeuvre de l'aide humanitaire. C'est la raison pour laquelle on a imaginé, dans des circonstances d'urgence exceptionnelle ou associant la détresse d'une population à l'absence d'une autorité constituée, qu'une opération d'aide humanitaire puisse se faire sous la forme d'une intervention armée.

Le " droit d'ingérence humanitaire " a été mis en oeuvre pour la première fois par la résolution 794, le 3 décembre 1992, à propos de la Somalie. L'innovation est indiscutable. Jamais auparavant l'ONU n'avait autorisé une opération de police armée à seule fin de secourir une population affamée (§1).

Crise nouvelle, réponse nouvelle. En Somalie, il n'y a pas véritablement d'ennemi à combattre, il y a seulement des " parties ", avec lesquelles un dialogue permanent est nécessaire, ce qui n'est pas toujours aisé dans la mesure où certaines d'entre elles peuvent s'y refuser, parce qu'elles récusent le rôle des Nations Unies dans un pays en proie à la guerre civile. Si un certain usage de la force est possible, les nécessités du rétablissement de la paix imposent de pousser le dialogue au plus loin. Dans cette perspective, la connaissance du contexte local revêt une grande importance : mentalité des factions en présence, état des structures administratives, etc.

L'intervention armée par ailleurs ne s'est pas effectuée sous un véritable contrôle centralisé, ni celui prévu aux articles 43 et suivants de la Charte, ni un autre système dans lequel le Conseil de sécurité - ou sous son autorité, le Secrétaire général - établirait les modalités concrètes de l'intervention. Les Etats membres ont été invités à " employer tous les moyens nécessaires " pour atteindre un objectif spécifié de manière plus ou moins précise dans les résolutions du Conseil, ce qui pose toutes les ambiguïtés et les limites du droit d'intervention humanitaire (§2).

§1 : L'INTERVENTION MILITAIRE EN SOMALIE

Au début des années 1990, la Somalie est un pays dévasté par la famine. Sur une population évaluée à huit millions de Somalis, la vie de quatre millions de personnes était en danger ; près de deux millions d'entre elles avaient été déplacées de force de leur région d'origine. De plus, toutes les institutions assurant l'administration du pays étaient désintégrées et l'infrastructure de base plus ou moins détruite.

Dans cette perspective, il paraît nécessaire de brosser le cadre historique et sociologique dans lequel s'est déroulée l'intervention militaire " Rendre l'espoir " (A/).

Une opération de maintien de la paix classique n'apparaissait pas véritablement un moyen suffisant et approprié, au vu de la situation spécifique du pays.

En raison de la détérioration permanente aux plans politique et humain, les Nations-Unies ont donc été amenées à mettre en oeuvre, à partir de décembre 1992, une opération militaire d'envergure. Le Conseil de sécurité s'est décidé, par sa résolution 794 du 3 décembre 1992, à autoriser l'usage de la force pour protéger les convois humanitaires (B/).

A/ Le contexte de la tragédie somalienne

1. Les données historiques et humaines

La Somalie, pays de la Corne de l'Afrique, présente de nombreuses particularités. Il existe une forte cohérence linguistique et culturelle, mais le cadre unitaire étatique n'a guère épousé la diversité de la structure réelle de la population. G. Prunier dans la politique bafouée écrit : " les Somalis sont un peuple réel, mais la Somalie est un pays-concept ". Six familles représentent des confédérations de clans, elles-mêmes subdivisées en sous-clans, regroupements de lignages... Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des Etats africains, les somaliens n'appartiennent pas à des groupes ethniques distincts ; ils sont liés par une même culture fondée sur le nomadisme et par des principes religieux identiques basés sur l'islam (la majorité de la population est de confession sunnite). Mais leurs dissensions proviennent de la multiplicité des clans et tribus qui a engendré une kyrielle de partis politiques. L'émiettement tribal qui domine en Somalie constitue d'ailleurs l'une des caractéristiques des sociétés pastorales dont les membres restent particulièrement attachés à la préservation de leurs intérêts particuliers.

Après l'indépendance en juillet 1960, les dissensions politiques constantes conduisent le général S. Barré à s'emparer du pouvoir par la force en octobre 1969. Mais la guerre contre l'Ethiopie en juillet 1977 sera un tournant pour le pays. La défaite amène le durcissement du régime, qui, pour se maintenir, joue sur la rivalité entre les clans, l'envenimant au besoin. Le pays sombre progressivement dans l'anarchie et le fossé se creuse entre deux confédérations de clans : les Darods (au centre et au sud) et les Issaqs (au nord). A la fin des années 80, l'autosuffisance alimentaire commence à ne plus être assurée. Le président S. Barré est alors renversé le 26 janvier 1991 ; seule existe désormais la réalité des clans.

En effet, la notion même d'Etat est remise en cause puisqu'il n'y a plus de gouvernement capable d'exercer une autorité effective sur l'ensemble du territoire et de la population. Deux protagonistes apparaissent : le général Aïdid (du clan des Hawiyés) qui dirige le Congrès de la Somalie Unifiée et le président " par intérim " A. Mahdi Mohamed (du même clan mais d'un sous-clan différent) qui dirige l'Alliance Nationale Somalienne. Mais le morcellement clanique, les rivalités personnelles et les antagonismes idéologiques avaient donné naissance à bien d'autres mouvements représentés sous des noms divers et correspondant à des alliances complexes. A cette mosaïque vient s'ajouter le cas de la province du Nord qui a fait sécession et s'est proclamée indépendante sous le nom de Somaliland le 16 mai 1991, sans qu'une reconnaissance de la communauté internationale vienne la consacrer.

La tendance générale fait donc apparaître un gouffre entre une société civile normale pour laquelle l'autorité et la justice ne peuvent provenir que de la loi traditionnelle des clans (la Heer) géographiquement limitée, et le souhait de la communauté internationale de voir renaître un Etat somalien. Cette situation préfigure un règlement du conflit qui ne pourra s'inscrire dans la durée qu'en utilisant les clans comme pôles de stabilisation.

2. Des politiques inadaptées

Ce marasme politique se double d'un chaos économique tout aussi important. La Somalie avait une économie fondée sur l'échange entre éleveurs nomades et petits agriculteurs. En dépit des sécheresses, elle demeurera pratiquement autosuffisante en produits alimentaires durant les années 60-70. Mais au début des années 80, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale imposèrent au gouvernement somalien un programme de réformes qui mit en péril le fragile équilibre entre les secteurs nomade et sédentaire.

Le programme d'ajustement structurel accrut ainsi la dépendance alimentaire, notamment dans le domaine céréalier et provoqua l'appauvrissement des communautés agricoles.

Au cours de la même période, les meilleures terres cultivables furent accaparées par des fonctionnaires, des militaires et des commerçants liés au gouvernement. De plus, l'absence de programmes alimentaires d'urgence pour les périodes de sécheresse, le problème de l'eau dont la conservation était négligée, conduisirent à affaiblir la population pastorale et à décimer les troupeaux.

La paralysie des circuits de distribution et la destruction des principales structures économiques aboutirent alors à une situation de famine sans précédent, qui provoquèrent un flux important de réfugiés vers les pays voisins (essentiellement le Kenya et l'Ethiopie). La communauté internationale s'est décidée à réagir ; cependant l'action des organisations humanitaires fut immédiatement entravée par les attaques des miliciens qui s'emparèrent d'une partie importante de l'aide fournie par celles-ci. A la situation de luttes de clans vint ainsi s'ajouter un phénomène de banditisme généralisé qui empêchait la plupart des convois humanitaires d'arriver à leur destination finale.

Absence d'Etat, guerre civile, famine endémique, pillages et détournements de l'aide humanitaire sont donc autant de paramètres qui vont justifier l'action des Nations-Unies dès 1992.

B/ L’accompagnement militaire de l’aide humanitaire

Le processus de règlement du conflit somalien par les Nations-Unies débute par une intervention classique.

1. La vocation humanitaire de l’ONUSOM

La première mesure importante adoptée par l’ONU est l’embargo général et complet de toutes les livraisons d’armes et d’équipements militaires, exigé par la résolution 733 du 23 janvier 1992. Un vaste Plan d’action global intergouvernemental de 90 jours pour une aide humanitaire d’urgence est alors mis en place. Les principales composantes du système des Nations-Unies ayant une action humanitaire sont mobilisées et un pont aérien est prévu pour acheminer l’aide. Cependant, tous ces efforts purement humanitaires, dépourvus d’un encadrement de forces de l’ONU, vont se révéler inefficaces face à la dégradation continuelle de la situation politique et humaine.

Il s’avère impossible de considérer la Somalie comme une entité : il faut adapter l’aide à chaque région avec comme mission préalable d’identifier les factions et de trouver des interlocuteurs. Dans ce sens, un des axes du Plan d’action global est de fournir de la nourriture aux bandes armées pour éviter les pillages.

Face au risque d’enlisement de la situation, l’Organisation va alors mettre en avant une solution de type classique sous la forme d’une opération des Nations-Unies pour la Somalie : l’ONUSOM. Celle-ci est officiellement entérinée par la résolution 751 du 24 avril 1992. Il est demandé le déploiement d’une unité de cinquante observateurs des Nations-Unies pour surveiller le cessez-le-feu à Mogadiscio et un accord de principe est donné à l’établissement d’une force de sécurité pour protéger le personnel humanitaire qui achemine l’aide alimentaire (cinq cents casques bleus seront fournis par le Pakistan en septembre 1992).

Dans sa proposition de constitution de l’ONUSOM, le Secrétaire général souhaitait aller plus loin en émettant l’idée d’imposer des " couloirs " et des " zones de paix ". De plus, dès son rapport du 11 mars 1992, il insistait sur le danger du conflit somalien pour la stabilité dans la Corne de l’Afrique.

La résolution 775 du 28 août 1992, constatant la continuité des combats et l'aggravation humanitaire en Somalie, va alors rapprocher les deux éléments : la menace contre la paix et l'aide humanitaire. Elle précise les tâches de la force de sécurité de l'ONUSOM : chacune de ses unités " assurerait la sécurité dans le port de la ville qu'elle aura à protéger, escorterait les convois de secours jusqu'aux centres de distribution et protégeraient ceux-ci pendant les opérations de distribution ". Il s'agit donc, comme dans le cas de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine, de protéger l'acheminement et la répartition de l'aide humanitaire par des moyens militaires.

Mais la situation se dégrade brusquement en novembre 1992 : le contingent pakistanais est attaqué à l'aéroport de Mogadiscio et un navire est bombardé. Seule une petite partie de l'aide arrive à destination. Dans la pratique, les ONG doivent s'appuyer sur des milices pour éviter au maximum le pillage.

On envisage alors le recours à d'autres procédés d'intervention car de toute évidence l'ONUSOM s'avère être inadaptée. Une lettre du Secrétaire général va confirmer le blocage de la situation politique et proposer des " options " pour tenter d'y remédier.

2. Les options du Secrétaire général

Le 29 novembre 1992, le Secrétaire général B. Boutros-Ghali propose cinq options pour surmonter " l'impasse " somalienne.

- La première consistait à intensifier les efforts déployés par l'ONUSOM dans le cadre du mandat existant, c'est-à-dire sur la base des principes et pratiques qui régissent les opérations de maintien de la paix. Le Secrétaire général a toutefois souligné lui-même que la situation ne s'y prêtait pas.

- La deuxième option consistait à retirer le personnel militaire de protection de l'aide humanitaire pour laisser le soin aux ONG de négocier les meilleurs arrangements possibles avec les diverses factions et les chefs des clans. Certaines organisations comme MSF y étaient favorables, mais le Secrétaire général était convaincu de la nécessité de déployer du personnel militaire en Somalie.

- Dans la troisième option, il s'agissait de procéder à une démonstration de force de l'ONUSOM à Mogadiscio pour acheminer les convois et dissuader les autres agresseurs. Cette option présentait des limites évidentes.

- La quatrième option consistait en une véritable intervention, c'est-à-dire en une opération coercitive à l'échelle de tout le pays, entreprise par un groupe d'Etats

membres autorisés à agir par le Conseil de sécurité. Cette option s'appuie directement sur une proposition des Etats-Unis.

- La dernière option consistait à proposer une opération coercitive placée sous l'autorité du Secrétaire général, comme pour les opérations de maintien de la paix ; ces propositions fournissent l'occasion d'une réactivation des articles 43 et suivants de la Charte, et notamment de la création d'un Comité d'état-major garantissant une centralisation optimale de l'utilisation de moyens militaires, spécialement dans un but humanitaire.

Cette option s'est heurtée aux réticences des Etats-Unis qui ne voient guère l'utilité de la création d'un tel Comité, du fait de la prépondérance de leurs troupes dans de telles actions.

C'est la quatrième option - intervention armée sous commandement américain - qui sera finalement retenue : le Conseil de sécurité a demandé le 3 décembre 1992 que l'on emploie " tous les moyens nécessaires " en vue d'instaurer des conditions de sécurité pour l'acheminement des secours humanitaires en Somalie. La résolution 794, adoptée à l'unanimité par le Conseil, s'appuie donc sur le chapitre VII de la Charte pour établir " aussitôt que possible " un environnement sûr pour les opérations d'aide humanitaire.

L'objectif est ainsi moins le maintien de la paix que la création d'un contexte sûr pour les opérations de secours. Quoi qu'il en soit, un lien entre l'action humanitaire et les mesures coercitives du chapitre VII a été établi.

§2 : Les ambiguïtés et les limites du " droit d'intervention humanitaire "

L'action de la Force d'intervention armée est donc située dans le cadre du chapitre VII, mais elle consiste , en plus, en une mesure coercitive pouvant impliquer un recours à la force. La tâche de l'ONU pouvait par conséquent paraître sujette à caution, car au-delà des buts humanitaires affichés, la tentation était grande d'imposer un retour forcé à la paix, faisant perdre ainsi quelque crédit à l'ambition humanitaire de départ.

Les ambiguïtés soulevées par l'application du droit d'intervention humanitaire en Somalie sont résumées par cette formule de C. Zorgbibe : " ingérence humanitaire ou imposition de la paix ? " (A/).

L'opération de la Force d'intervention unifiée en Somalie (UNITAF, expression adoptée après la résolution 794 et confirmée par le Secrétaire général dans son rapport du 19 décembre 1992 sur la situation en Somalie) montre également les tergiversations au sein même de l'ONU sur la véritable action à entreprendre. B. Boutros-Ghali va tenter d'imposer une solution globale du conflit - et pas seulement humanitaire - en s'appuyant sur les caractéristiques particulières de la situation en Somalie (B/).

A/ Ingérence humanitaire ou imposition de la paix ?

La résolution 794 comporte quelques novations, mais son application fait place à de nombreuses interrogations.

1. L'opération "Rendre l'espoir"

-

Le 9 décembre 1992, la Force d'intervention (1800 soldats américains) débarque sur la plage de Mogadiscio. Début janvier 1993, ce sont près de 30 000 hommes qui sont déployés dans le cadre de l'opération de la Force unifiée. Plus de vingt Etats ont accepté de participer directement ou indirectement à celle-ci en envoyant des troupes ou du soutien logistique.

L'opération apparaît donc comme une mission humanitaire. D'ailleurs, le Président des Etats-Unis, dès l'annonce de l'intervention, avait déclaré : " Au peuple de Somalie [...], je promets de respecter votre souveraineté et votre indépendance ; l'Amérique intervient dans votre pays pour une seule raison : permettre à ceux qui ont faim de se nourrir ".

En fonction de cet objectif, et malgré quelques actions ponctuelles, le commandement américain ne souhaite pas s'immiscer dans une vaste opération de désarmement des milices, voulue par le Secrétaire général comme base d'un règlement politique. L'attitude et les motivations des Etats-Unis s'avèrent ainsi en décalage avec les Nations-Unies, alors qu'une coordination était exigée par la résolution 794. De plus, celle-ci insiste sur le caractère exceptionnel de la situation : " considérant que la situation actuelle en Somalie constitue un cas unique [...] qui appelle une réaction immédiate... ", le Conseil de sécurité estime que ce cas " constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales " inscrivant ainsi son action dans le cadre du chapitre VII. L'axe majeur est " la nécessité urgente d'acheminer rapidement l'aide humanitaire dans l'ensemble du pays " en réponse " aux appels urgents que la Somalie lance à la communauté internationale " dans ce sens.

Il est donc clair que c'est l'exigence de l'envoi régulier de l'aide humanitaire, plutôt que toute considération ayant trait aux relations internationales qui amène le Conseil à mettre en place des opérations de secours humanitaires en Somalie, en vertu du chapitre VII.

Toutefois une remarque s'impose : une réponse à une menace contre la paix peut-elle provenir uniquement de l'acheminement d'une aide humanitaire ? On retrouve là l'étroitesse du cadre du chapitre VII qui ne permet guère d'autres solutions en l'absence de la prévision du cas humanitaire. Sans nier l'existence de tensions dues notamment au problème des réfugiés, c'est donc plus l'absence de possibilités issues du chapitre VII que la menace réelle contre la paix qui motive cette interprétation extensive.

De plus, c'est bien l'acheminement de secours humanitaires qui est l'objectif de l'intervention - le paragraphe 10, qui est le pivot de la résolution 794, affirme que les secours humanitaires sont la raison et le but de la mise en place de l'opération - et non une solution globale telle que souhaitée par le Secrétaire général. En effet, on considère que c'est le peuple somalien qui a " la responsabilité ultime de la réconciliation nationale et de la reconstruction de son propre pays ".

La protection armée de l'aide humanitaire est par conséquent l'aspect le plus novateur du texte onusien, car, pour la première fois dans l'histoire de l'ONU, la résolution 794 autorise le recours à la force pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire.

2. Une opération atypique

-

-

Selon B. Boutros-Ghali, le projet d'action de police internationale sous commandement américain est une situation nouvelle, atypique, non prévue par la Charte, car le chapitre VII est employé pour intervenir dans un Etat sans son accord.

On peut rappeler que la résolution 688 du 5 avril 1991, considérée comme la première consécration d'une possibilité d'intervention humanitaire exigeait seulement que l'Irak coopère avec le Secrétaire général et qu'il permette un accès immédiat des organisations humanitaires aux victimes. L'opération fut ensuite conduite sur la base d'un accord avec l'Etat irakien.

Jusqu'à présent cantonnée dans des aides ponctuelles, appuyées le cas échéant par des forces de maintien de la paix, les Nations-Unies mettent ici en jeu leur légitimité par la mise en oeuvre d'une action humanitaire. Le cas somalien met en lumière " la forte convergence entre l'humanitaire et le maintien de la paix " (J. M. Sorel, La Somalie et les Nations-Unies). Il convient toutefois de noter qu'il n'existait plus véritablement d'Etat au sens strict du terme , en raison de l'absence d'un gouvernement légal ou d'une forme politique capable de représenter l'ensemble ou même la majeure partie de cet Etat.

Quoi qu'il en soit, il apparaît une volonté très nette de la part des Etats intervenants, notamment des Etats-Unis, de réaliser une opération ciblée et de durée limitée. En effet les paragraphes 18 et 19 de la résolution 794 demandent au Secrétaire général d'établir des rapports qui permettent d'envisager le passage " à des opérations suivies de maintien de la paix " en étant sûr que l'ONUSOM pourra " s'acquitter de son mandat dès le retrait du commandement unifié ". Le premier doit être rédigé quinze jours après le début de l'opération.

Ainsi, dès janvier 1993, les Etats-Unis décident de commencer à retirer des troupes. Leur rapport au Président du Conseil de sécurité déclare que la mission est remplie. Il y est mentionné la progression rapide vers les objectifs de la résolution 794, à savoir libérer des factions l'aérodrome et le port de Mogadiscio et rétablir la sécurité dans les principaux centres de secours (Baidoa, Oddur, Gialassi...). Enfin le gouvernement américain souhaite que " le Conseil de sécurité examine sans délai une résolution qui autorisera le renforcement des effectifs de l'ONUSOM ".

Le pas en avant, s'il est réel, est par conséquent plus étroit que ne le laissait penser la résolution 794. Le droit d'intervention humanitaire n'apparaît pas ainsi véritablement consacré en tant que tel. J. M. Sorel remarque d'ailleurs que ce droit a été mis en évidence dans des situations exceptionnelles " qui correspondent à des cas spécifiques d'Etats vaincus (l'Irak dans la guerre du Golfe), en voie de dissolution ou directement inexistants (Somalie), sans qu'il y ait de ligne directrice, hormis l'urgence de porter secours à des populations en danger. ". Nul ne peut contester la nécessité d'actions d'urgence humanitaire, " mais l'absence de cadre global d'intervention montre les limites de ces actions : pourquoi, quand, où et comment intervenir - ou ne pas intervenir - lorsque des populations sont en danger ? ".

B/ Le bilan de l’intervention

-

L’opération de la Force unifiée a montré que les positions entre les acteurs et les Nations-Unies n’ont pas été clarifiées, chacun interprétant, dans un sens restrictif ou extensif, les résolutions du Conseil de sécurité. En fait, la véritable innovation proviendra de la reprise - tardive - de la cinquième option proposée lors de l’adoption de la résolution 814 du 26 mars 1993.

1. Une mission politique

L’ambiguïté de l’opération somalienne secrète deux interprétations, selon C. Zorgbibe. L’une, extensive, celle du Secrétaire général des Nations-Unies, souhaite le désarmement des factions et le déploiement de la Force d’intervention sur l’ensemble du territoire somalien. L’autre, étroite, celle du gouvernement des Etats-Unis, veut se limiter à l’instauration des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires. Cette attitude n’est pas celle que privilégie B. Boutros-Ghali qui veut tenter d’imposer une solution globale du conflit.

Cette impulsion se trouve déjà en germes dans son rapport du 11 mars 1992 : " la situation en Somalie est extraordinairement complexe et [...] ne se prête pas à des solutions classiques. Il faut étudier des moyens nouveaux et des méthodes novatrices, à la mesure de la situation humaine et politique afin de faciliter un règlement pacifique ". Concrètement, le Secrétaire général va demander au Conseil de sécurité d’approuver un plan global d’action. Il s’agit de diviser la Somalie en quatre régions (Nord-Ouest, Nord-Est, Centre et Mogadiscio, Sud) et de privilégier quatre axes, à savoir l’aide humanitaire, le cessez-le-feu, le désarmement et la réconciliation nationale. Il obtiendra une satisfaction formelle avec la résolution 775 du 28 août 1992, puisque le Conseil de sécurité affirme être " convaincu qu’il ne pourra pas être fait de progrès durables tant qu’une solution politique d’ensemble n’aura pas été apportée en Somalie ". Mais dans ses mesures précises, le texte n’insistera que sur le renforcement de l’ONUSOM, nécessaire à un acheminement et à une bonne coordination de l’aide humanitaire.

C’est pourquoi, après l’intervention américaine, le Secrétaire général considère qu’il est essentiel de poursuivre l’opération " Rendre l’espoir " : " l’intervention en Somalie doit marquer le retour à une logique politique. Les Somaliens ne souffrent pas de la famine, mais de l’anarchie. Ils ont faim de paix ".

Il va notamment porter ses efforts sur la question de la réconciliation nationale. Dès le 4 janvier 1993, les différentes factions se réunissent à Addis-Abeba en Ethiopie sous l'égide des Nations-Unies. Des accords globaux sont signés entre elles, mais des blocages apparaissent immédiatement, qui vont conforter les Etats-Unis dans leur position.

Conscient des limites de l'intervention de la Force unifiée, B. Boutros-Ghali considérait déjà dans son rapport du 19 décembre 1992 que le mandat de l'ONUSOM, succédant à l'UNITAF, devrait être élargi de manière à prendre " les mesures coercitives qui pourraient s'imposer ".

Ainsi, fin janvier 1993, un certain nombre d'Etats participant à la Force d'intervention comme la France, l'Italie, le Canada et la Belgique sont d'accord pour mettre des contingents à la disposition de l'ONUSOM, sous la responsabilité et le commandement de l'ONU. C'est donc une force d'imposition de la paix, dotée d'un nouveau mandat, qui va prendre le relais pour faire face à la détérioration de la situation en Somalie.

2. De la Force d'intervention à l'ONUSOM II

Le 26 mars 1993, le Conseil de sécurité adoptait à l'unanimité la résolution 814 permettant à l'ONUSOM II de faire la jonction avec l'UNITAF : c'est la première opération d'imposition de la paix à être constituée explicitement sur la base du chapitre VII. Tous les aspects d'une solution globale du conflit somalien sont envisagés par la résolution. Celle-ci insiste particulièrement sur le fait que l'aide humanitaire ne peut être entendue comme une fin en soi. Mais surtout, cette opération se caractérise par la possibilité pour les casques bleus de recourir éventuellement à la force pour réaliser l'entreprise de désarmement des factions somaliennes et parvenir à terme à une reconstruction politique et économique de l'Etat.

Ainsi durant l'été 1993, les troupes de l'ONUSOM II ont été impliquées dans des opérations de combat d'envergure croissante pour assurer le retour à l'ordre dans la capitale somalienne. Elles ont rencontré de vives résistances et subi des attaques armées ; le Conseil a condamné celles-ci et (ré)affirmé " que le Secrétaire général est autorisé par la résolution 814 à prendre toutes les mesures nécessaires pour établir l'autorité effective de l'ONUSOM II dans toute la Somalie, y compris pour qu'une enquête soit ouverte sur les actions des responsables et que ceux-ci soient

arrêtés ou détenus pour être traduits en justice, jugés et punis ". L'ONUSOM II a donc été amenée à engager des actions coercitives à l'encontre des forces du général Aïdid et à étendre son action sur une plus grande partie du territoire somalien.

Mais l'insécurité croissante et l'absence d'interlocuteur pour tenter de trouver des solutions durables en faveur des victimes de la guerre civile vont éroder la volonté onusienne. Les progrès réalisés grâce à l'aide humanitaire risquaient d'être remis en cause : les armes circulaient à nouveau librement, les divisions interclaniques subsistaient... Ce contexte de violence a entraîné le départ de plusieurs ONG, dont certaines ont vivement critiqué la " militarisation " excessive de l'intervention des Nations-Unies. Ces événements dénotaient une absence de définition précise des buts de l'opération, et n'étaient certainement pas étrangers au fait que l'ONU s'est, à cette occasion, écartée du principe de neutralité devant présider à toute opération de ce genre.

Le 4 février 1994, le Conseil de sécurité approuvait alors un mandat révisé de l'ONUSOM et autorisait une réduction progressive des effectifs de l'opération jusqu'à un maximum de 22 OOO hommes. Le conseil a encore renouvelé le mandat de l'ONUSOM II le 4 novembre 1994, mais cette dernière résolution le prorogeait pour une ultime période jusqu'au 31 mars 1995 et autorisait la préparation du retrait de l'opération.

Celui-ci a été réalisé le 3 mars 1995 avec l'aide d'une Force d'intervention mixte (" Bouclier unifié "), composée de sept pays et commandée par les Etats-Unis. Le Secrétaire général avait envisagé de maintenir une petite mission politique en Somalie, ce qui se révéla impossible en raison des objections soulevées par le général Aïdid. Un bureau politique fut alors établi à Nairobi, au Kenya.

Un échec de l'ONU ? Il semble patent sur les plans politique et militaire. Les résultats paraissent plus nuancés au niveau alimentaire. Quoi qu'il en soit, le retrait des Nations-Unies est motivé par le constat de l'impasse dans laquelle elles se trouvent : " l'instauration d'une paix viable ne peut venir que des Somaliens eux-mêmes [...] ; sans la volonté politique des protagonistes, la communauté internationale ne peut imposer la paix " a affirmé B. Boutros-Ghali.

En fait, l'action des Nations-Unies a été constamment entravée par la lenteur des progrès de la réconciliation nationale et par la détérioration graduelle de la sécurité. Les chefs de guerre ont continué à se disputer le pouvoir et le contrôle de la capitale somalienne.

G. Prunier dans La politique bafouée déclare qu'il fallait intervenir en Somalie " en connaissance de cause " et accepter le fait qu'il s'agissait d'une crise politique et historique longue. Il écrit : " l'intervention militaire, pourquoi pas ? Mais alors pour plusieurs années et avec un agenda politique ".

CONCLUSION

L'intervention en Somalie doit se comprendre dans le contexte particulier de la fin de la guerre froide et de l'immédiat après-guerre du Golfe. Le " Nouvel Ordre mondial " est caractérisé par un rôle croissant de l'ONU, qui tient au fait que l'Organisation a placé l'action humanitaire à la base de sa mission de rétablissement de la paix.

La notion de " menace contre la paix " est alors interprétée de manière extensive par le Conseil de sécurité, dans une perspective de sanction internationale. Elle englobe ainsi les atteintes massives aux droits de l'homme, comme en Irak, en Bosnie-Herzégovine ou en Haïti, et même les situations de " détresse humanitaire ", précisément comme en Somalie.

Dans ce cas précis, l'ONU a même couvert une intervention militaire sans adresser un mot à l'Etat concerné, étant entendu, certes, que les institutions somaliennes avaient sombré dans le plus complet désordre.

Les défenseurs du " droit d'ingérence humanitaire " invoquent en sa faveur deux résolutions de l'Assemblée générale obtenues grâce à la diplomatie française : résolutions 43/131 du 8 décembre 1988 et 45/100 du 14 décembre 1990 consacrées à l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre. Or ces deux textes affirment expressément la " souveraineté des Etats affectés " par des " situations d'urgence " et se bornent à recommander qu'on leur porte assistance.

La résolution 794 autorisant un encadrement armé pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire en Somalie ne fait d'ailleurs aucune référence au droit d'ingérence.

On peut toutefois déduire du précédent somalien l'existence d'une exception, consacrée par le droit, au principe, toujours fondamental, de non-ingérence. L'idée française d'un droit - d'un devoir même - d'ingérence a joué un grand rôle dans cette évolution en renouvelant la réflexion sur l'action internationale en cas de catastrophes, naturelles ou humaines.

On peut seulement se poser la question de savoir si la méfiance et les réticences rencontrées ne tiennent pas précisément à l'expression " droit " ou " devoir d'ingérence ", formule repoussoir pour les Etats du Tiers Monde. La campagne, pour ne pas dire le battage médiatique, autour de l'intervention somalienne, n'a fait qu'exacerber la controverse idéologique.

On peut enfin se demander si cette nouvelle définition du droit humanitaire n'est pas en retrait par rapport aux règles traditionnelles de ce droit. Ce dernier n'exige en fait aucun consentement à l'assistance, dès lors que celle-ci respecte des conditions strictes d'humanité, de non-discrimination et de neutralité, conformément aux fins consacrées par la pratique de la Croix-Rouge.

M. Javier Pérez de Cuellar, alors Secrétaire général des Nations-Unies, déclarait en 1991 : " Ce qui est en jeu, ce n'est pas le droit d'intervention, mais bien l'obligation collective [...] de porter secours et réparation dans les situations d'urgence où les droits de l'homme sont en péril ". Telle est la juste définition d'un nécessaire " droit d'ingérence humanitaire ", qu'il serait préférable et plus exact d'appeler " devoir d'assistance humanitaire ".