

Évolutions récentes des activités de maintien de la paix des Nations Unies*

Bernard Miyet

Vice-Secrétaire Général da ONU para as Operações de Paz

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

Le maintien de la paix a connu une évolution considérable au cours des dix dernières années. Ceci est principalement dû à la nouvelle donne géopolitique qui a suivi la fin de la guerre froide, qu'il s'agisse:

- de la fin de la paralysie qu'elle avait créée au Conseil de sécurité;
- de la perte du pouvoir d'influence des deux blocs pour contrôler et limiter les conflits;
- du changement de la nature des conflits qui mêlent problèmes internes et querelles internationales, acteurs étatiques et non-étatiques;
- de la volonté, nouvelle, de la communauté internationale de réagir face aux situations de crise.

Ainsi, pendant les années 90, les opérations de maintien de la paix ont été plus nombreuses que pendant les 40 années qui avaient précédé. Par ailleurs, de nouvelles approches ont été mises au point pour consolider la paix après les conflits et une place plus grande a été accordée à la prévention.

Il y a seulement trois ans, d'aucuns débattaient activement, notamment dans les capitales européennes, sur les aspects doctrinaux du maintien de la paix et du rôle de l'ONU dans ce contexte: références aux Chapitres VI et VII de la Charte, distinctions entre maintien et imposition de la paix, rôle des organisations régionales ou sous-régionales. Nombreux sont ceux qui s'interrogeaient alors, dans le cadre de conférences ou séminaires, sur la capacité du système onusien à apporter une contribution utile ou déterminante au règlement des conflits et sur l'opportunité de lui confier de nouveaux mandats pour des opérations de maintien de la paix. D'autres avaient même définitivement conclu qu'après les échecs en Somalie, au Rwanda et en Bosnie-Herzégovine, l'Organisation internationale n'était plus à même de se lancer dans de telles aventures. Depuis un an, plus personne ne se pose ces questions et l'ONU est à nouveau propulsée sur le devant de la scène. Au cours de ces derniers mois, deux nouvelles opérations majeures ont vu le jour, au Kosovo et au Timor oriental. L'ampleur, la complexité et la nature de ces missions sont sans précédents. Parallèlement, de nouveaux mandats ont été confiés à l'Organisation en Sierra Leone et en République démocratique du Congo pour tenter de répondre à des défis considérables, dans des situations où les chances de succès sont loin d'être assurées. Des responsabilités nous incombent également au Sud Liban avec le retrait israélien, et la perspec-

tiva s'ouvre de la création d'une nouvelle mission à la frontière entre l'Ethiopie et l'Erythrée.

LE DÉBAT SUR L'INTERVENTION HUMANITAIRE

Il y a un peu plus d'un an, le conflit du Kosovo a porté sur la place publique le débat relatif au droit d'intervention humanitaire, celui de savoir comment concilier le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats avec la défense des droits de l'homme. Eu égard à l'extrême difficulté, ou à l'impossibilité, pour le Conseil de sécurité de dégager un consensus sur le recours à la force pour mettre fin à des violations massives des droits de l'homme, les Quinze Membres du Conseil de Sécurité se sont interdits pendant des mois d'évoquer ce problème à New York, la légitimité d'une intervention dans un pays souverain suscitait de profonds désaccords entre ses membres, reflétant par là-même l'absence de consensus de la communauté internationale. Les tenants de l'interprétation traditionnelle du droit international continuent de soutenir l'inviolabilité de la souveraineté des États sauf autorisation de l'usage de la force par le Conseil de sécurité; alors que les "novateurs" tendent à faire valoir l'obligation morale de réagir de façon coercitive face à des violations massives des droits de l'homme.

Au-delà des aspects moraux de cette question complexe et controversée, il n'en reste pas moins que toute mesure de coercition à l'égard d'un Etat, en dehors naturellement de la légitime défense qui est aujourd'hui prise sans l'autorisation du Conseil de sécurité, paraît sinon totalement contraire du moins portant sérieusement atteinte à une disposition fondamentale de la Charte des Nations Unies. Pour l'heure, seul ce dernier texte offre une base juridique universellement acceptée pour le recours à la force. La Charte a en effet "conféré au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale" (article 24). Dans le cas du Kosovo, le déclenchement des bombardements a suscité un grand trouble du fait de l'absence d'autorisation explicite préalable du Conseil de Sécurité. Le rejet du projet de résolution russe condamnant cette action a pu *a posteriori* "légitimer" sinon légaliser, cette action, mais doutes et inquiétudes subsistent. Même pour certains tenants de cette opération, il ne peut s'agir là d'un précédent. Au grand soulagement de

tous, ceci a été suivi d'un règlement politique agréé par le Conseil de sécurité qui est alors apparu comme l'instrument le plus adéquat. Par sa résolution 1244, il a créé la Mission intérimaire d'administration des Nations Unies au Kosovo. La MINUK associe, sous l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies, des organisations régionales, notamment l'Union européenne et l'OSCE, et collabore avec l'OTAN.

LE DÉBAT SUR LE RÔLE DES ORGANISATIONS RÉGIONALES

La Charte des Nations Unies prévoit que des accords et organismes régionaux tels l'OSCE, l'Union européenne, l'OTAN, la Communauté des Etats indépendants, la CEDEAO et l'ECOMOG ou l'Organisation de l'Unité Africaine se prêtent à une action de caractère régional pour régler des affaires touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Ces organisations régionales ont d'ailleurs joué un rôle majeur au milieu des années 90 que ce soit en Géorgie ou au Libéria ou encore en ex-Yougoslavie. Lorsqu'un quelconque "arrangement international" (ce qui inclut des groupes d'Etats, comme on l'a vu au Timor oriental avec l'Interfet) ou organisation régionale envisage, hors le cas de légitime défense reconnu à tous par la Charte, de recourir à des actions coercitives, celles-ci doivent être autorisées par le Conseil de sécurité.

On a vu récemment le fléau de la balance pencher à nouveau vers les Nations Unies car "la solution régionale" a montré ses limites politiques et opérationnelles. Au Kosovo comme en Bosnie, par exemple, l'OTAN n'a pas souhaité prendre en charge les activités autres que militaires dans le cadre de l'opération de maintien de la paix. Au Timor oriental, l'Australie ne s'est engagée qu'après avoir eu l'assurance que les Nations Unies reprendraient le relais. En Sierra Leone, l'ECOMOG a déclaré forfait laissant aux Nations Unies la charge, dans l'improvisation et la précipitation, de reprendre le flambeau. En RDC comme en Ethiopie-Eritrée, l'OAU n'a ni voulu, ni pu assurer une telle tâche. De façon plus générale, il est clair que certaines régions sont dépourvues de la capacité d'agir tandis que dans d'autres des facteurs historiques ou politiques rendent le déploiement problématique et constituent une source potentielle de tensions supplémentaires.

LE DÉBAT SUR LA RESPONSABILITÉ ET L'IMPORTANCE DE LA PRÉVENTION

Lorsque des violations massives des droits de l'homme ont été commises au Rwanda, le manque de volonté politique de certains États Membres, leur refus d'accepter les coûts humains et financiers d'une telle intervention, et peut-être les doutes quant à l'efficacité du recours à la force ont abouti à l'inaction du Conseil, plus que tout éventuel désir de respecter la souveraineté nationale. Et cette frilosité existe toujours aujourd'hui, comme l'ont prouvé la prudence et la lenteur de la réaction du Conseil de Sécurité face à la situation en République démocratique du Congo.

Le fait que la communauté internationale ne réagit pas toujours de la même manière face aux situations d'urgence ajoute au caractère redoutable du défi humanitaire. Le problème tient, dans une certaine mesure, à ce que les responsables politiques sont parfois pressés de prendre des décisions par les médias et l'opinion publique, alors même que les règles et le fonctionnement du système politique international peuvent constituer un obstacle. C'est notamment le cas lorsque certains membres permanents du Conseil de sécurité usent (ou font peser la menace d'user) de leur droit de veto en fonction de seules considérations de politique intérieure. Si cette dernière pratique devenait systématique, seule une conjonction de battage médiatique, de reconnaissance de l'importance politico-diplomatique de la crise, et de partage d'intérêts géo-stratégiques par les cinq permanents serait de nature à permettre le lancement de la moindre opération. Ce qui serait injuste et dramatique.

Les tragédies de Srebrenica et du Rwanda, récemment analysées dans deux rapports rendus publics, et précédemment les revers de Somalie et de Bosnie-Herzégovine, ont démontré l'incapacité de l'ONU et de ses États membres à faire face à l'obligation universellement reconnue de mettre fin à un génocide ou à des violations massives et systématiques des droits de l'homme ayant de graves conséquences humanitaires. Ces échecs, mais aussi la norme internationale qui tend à se développer en faveur d'interventions visant à protéger les civils, ont également conduit le Secrétaire général des Nations Unies à constater qu'il fallait "faire son possible pour relever les normes internationales de comportement international et de responsabilité".

Faire une place plus large à la **prévention** devrait en effet permettre de réduire le nombre des conflits. Mais paradoxalement, les actions de

prévention sont limitées par la difficulté de mesurer leurs effets. La Force de déploiement préventif des Nations Unies en Macédoine (FORDEPRENU), qui d'ailleurs est le seul exemple de force déployée à titre préventif, a été autorisée en mars 1995, alors qu'il n'y avait pas de conflit en Macédoine. Elle consistait essentiellement en une force d'observation sur les zones frontalières et la présence d'observateurs dans les villages albanophones. Il y a été mis fin arbitrairement par un veto chinois au Conseil de sécurité en février 1999, sans qu'il soit possible de savoir si cette force a réellement ou non permis d'éviter l'extension de la crise yougoslave et du conflit au Kosovo. Le déploiement des troupes de l'OTAN a en effet permis de remplir immédiatement le vide créé par ce départ impromptu. Il aurait sans doute également été judicieux de déployer des troupes en Albanie dès le début des tensions en 1998 afin de tenter d'enrayer la crise émergente du Kosovo. Mais malgré les conseils prodigués par le Département des opérations de maintien de la paix à nombre d'interlocuteurs occidentaux, les membres de l'Alliance Atlantique n'ont pas fait preuve d'une vision anticipatrice ou du courage nécessaire à l'époque.

Parallèlement à ces stratégies de prévention, le même type d'approche globale doit s'appliquer aux politiques de consolidation de la paix après les conflits, dans la mesure où cela contribue à mettre fin à la spirale de la violence.

En dernière analyse, l'affirmation de la volonté politique d'intervenir afin de prévenir des violations flagrantes des droits de l'homme constitue le moyen le plus décisif pour prévenir les crises. La démonstration d'une telle volonté d'agir, lorsque les circonstances l'exigent, devrait permettre de rétablir l'autorité du Conseil de sécurité, si la crainte de la réaction internationale dissuade les dirigeants despotiques d'utiliser de telles méthodes.

LES CONDITIONS ET LES AMÉLIORATIONS NÉCESSAIRES

Je souhaiterais maintenant évoquer les conditions et les améliorations nécessaires pour que les Nations Unies puissent mener à bien leur rôle premier de maintien de la paix et de la sécurité lorsque le recours à la force s'avère indispensable.

J'ai parlé de la **volonté politique**, élément décisif de toute opération de maintien de la paix qui ne doit pas faillir avec le temps et au fil des

évolutions de la situation sur le terrain. Une fois le principe d'une intervention agréé, la définition de l'opération et la clarté de son mandat constituent une des clefs de sa réussite, que l'opération soit entreprise par les Nations Unies, ou confiée à une organisation régionale ou un "arrangement internacional". Il est ainsi nécessaire que soit définie, dans une situation donnée, la nature de l'opération (maintien de la paix ou imposition de la paix), que soient allouées les ressources adéquates en hommes (militaires, police et personnels civils), que la mission bénéficie des moyens matériels et financiers nécessaires à la réalisation du mandat donné. Il est aussi indispensable que l'opération soit dotée de moyens de dissuasion crédible, même lorsqu'il s'agit de maintien de la paix. Il peut paraître simpliste de rappeler ces principes, ils n'en correspondent pas moins à des difficultés que nous avons rencontrées dans le passé et que nous rencontrons parfois encore aujourd'hui, comme l'absence de cadre politico-institutionnel clairement défini au Kosovo.

Le Conseil de sécurité doit prendre en compte tous ces principes pour pouvoir exercer pleinement sa responsabilité vis-à-vis de la communauté internationale. L'ensemble des Etats membres a également sa part de responsabilité en matière de maintien de la paix, qu'il s'agisse de l'organisation de forces multinationales, de la mise en place d'opérations par des organisations régionales ou sous-régionales comme par le Secrétariat des Nations Unies.

Il est fréquent de devoir **lancer une opération à très brefs délais**. La crédibilité et surtout l'efficacité d'une nouvelle opération sont fonction de cette rapidité. Il faut s'efforcer de réduire au maximum le délai entre le moment où la décision est prise de déclencher une opération et celui où les troupes sont effectivement présentes sur le terrain. L'expérience a montré qu'un retard permet à ceux qui sont opposés au processus de paix ou aux termes d'un règlement de saisir l'initiative et que c'est généralement pendant ce laps de temps que se commettent les plus grandes atrocités. Lorsqu'un conflit vient d'éclater, la meilleure réponse pour préserver les droits de l'homme est souvent la capacité de réagir rapidement. Le même, on peut s'interroger sur la pertinence de déployer une opération au bout de trois mois car le risque "d'arriver après la bataille" est grand. Des initiatives particulières ont donc été prises pour tenter de réduire ces délais:

- Les **arrangements relatifs aux forces et moyens en attente**. A ce jour, 88 Etats font partie de ce système qui doit permettre, par la transmission

de renseignements détaillés au Secrétariat des Nations Unies, de se faire une idée précise des forces et autres moyens qu'un Etat membre sera en mesure de fournir au cas où il accepterait de participer à une opération de maintien de la paix. Mais la disponibilité des forces désignées à cet effet est souvent imprévisible et très rares sont celles capables d'une intervention rapide.

- A l'initiative d'un petit groupe d'Etats membres qui participent au dispositif des forces et moyens en attente dont je viens de parler, **une Brigade multinationale d'intervention rapide** s'est créée pour faire face à la nécessité d'un déploiement rapide, elle vise un délai de 15 à 30 jours pour une intervention d'une durée maximale de six mois, le temps, pour les Nations Unies par exemple, de mettre en oeuvre une opération. Les 4000 hommes qui constituent cette brigade demeurent dans leurs pays d'origine mais participent à des entraînements communs.
- Enfin, la mise en place d'un **système de déploiement rapide** est actuellement à l'étude.

Ce système consisterait à faire appel aux compétences du Secrétariat des Nations Unies et des organisations et programmes des Nations Unies, ainsi qu'à celles des Etats membres et des organisations non-gouvernementales pour identifier des experts possédant tout l'échantillonnage des compétences qui peuvent être nécessaire au déploiement d'une mission. La mise à disposition de ces individus présélectionnés, pour être immédiate dès lors qu'une opération serait décidée, ferait l'objet d'arrangements préalables qui seraient passés par le Secrétariat des Nations Unies avec les Etats membres et les organismes dont ils relèvent.

Il est également fait appel à la responsabilité des Etats **membres pour limiter le décalage entre les offres des pays contributeurs de troupes prêts** à participer à telle ou telle **opération et les besoins qui s'expriment**. Car si les arrangements relatifs aux forces et moyens en attente offrent sur le papier de grandes possibilités, il est parfois difficile, le moment du montage d'une opération venu d'en disposer. Ceci est particulièrement vrai en Afrique ou les Etats occidentaux rechignent à envoyer des troupes. La **faible interopérabilité entre les contingents et le bas niveau d'équipement** de certains d'entre eux soulèvent aussi des difficultés et, dans ces cas, la volonté des Etats n'est pas en cause. S'agissant des équipements, il est fait appel dans la mesure du possible à des solutions de coopération entre Etats qui ne sont pas toujours satisfaisantes dans la

mesure où elles reviennent souvent à faire utiliser par un contingent du matériel dont il ne maîtrise pas le maniement.

Ce problème d'équipement, comme celui posé par **les retards des remboursements aux pays qui fournissent des contingents**, du fait de la situation financière des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, affecte ces pays et particulièrement ceux qui participent aux opérations en Afrique. Le montant total des contributions non acquittées, au seul titre des opérations de maintien de la paix, s'élevait à près de 10 milliards de francs en Décembre 1999. Nous savons que, faute d'être remboursés, certains pays pourraient ne plus être en mesure de participer au même degré et que le public pourrait se lasser, jusqu'à créer, dans certains pays, des remous politiques. Il est d'autant plus urgent que les Etats s'acquittent de leur quote-part, urgent de trouver une solution, tant pour l'équilibre politique et financier de ces Etats que pour l'avenir des opérations de maintien de la paix.

La **dotation des missions en moyens civils** rencontre également des difficultés. A l'instar du Kosovo où un peu plus des deux tiers seulement des policiers civils requis avaient pu être déployés le 15 Juin, il est de plus en plus aléatoire, étant donné le grand nombre de policiers civils actuellement nécessaire pour l'ensemble des missions en cours, de rassembler les effectifs voulus. Car nous atteignons la limite de la capacité des Etats, généralement dotés du nombre de policiers qu'ils estiment correspondre à leurs besoins internes de sécurité. Dans un autre domaine, même si nous nous efforçons de mettre en place des fichiers de personnes disposant de compétences techniques ou d'expertise – non disponibles au sein du système des Nations Unies – nécessaires pour de nouvelles missions "multidimensionnelles", ces fichiers sont longs à constituer et rapidement obsolètes. Or le manque d'experts civils est extrêmement préjudiciable à ces missions d'un nouveau type, dont l'un des enjeux (comme à Timor ou au Kosovo) est d'aider les parties à renforcer les institutions existantes ou à en créer de nouvelles, à favoriser le développement économique car il est important que les populations locales ressentent rapidement les améliorations de leur niveau de vie indispensables à leur adhésion aux institutions démocratiques que l'on essaye de mettre en place.

LE PANEL BRAHIMI

Afin de faire le point de la situation et de déterminer plus précisément comment nous pouvons espérer progresser dans le domaine des opérations de maintien de la paix, le Secrétaire général a constitué un groupe de haut niveau chargé d'examiner tous les aspects de ces opérations, depuis la doctrine jusqu'à la logistique. Ces personnalités internationales, dirigées par l'ancien Ministre des affaires étrangères algérien, M. Lakhdar Brahimi, qui a une grande expérience des Nations Unies tant au siège que "sur le terrain", réalisent une étude visant à établir des recommandations claires sur la façon d'agir de manière plus efficace à l'avenir dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ce groupe de réflexion a été constitué pour donner suite aux recommandations faites dans les rapports sur le Rwanda et Srebrenica, tout en tenant compte de l'expérience accumulée depuis des décennies en matière de maintien de la paix.

Cette étude devrait s'efforcer de clarifier ce que les Nations Unies sont en mesure de faire, d'évaluer la nature des forces nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, de définir les conditions à rassembler avant de déployer des missions (maintien de la paix, consolidation de la paix), de déterminer la politique à mettre en oeuvre lorsque les circonstances changent ou quand on passe d'un type de mission à un autre, de juger de l'action à engager en cas de rupture de la paix.

Dans la mesure où les opérations de maintien de la paix peuvent être mises en oeuvre par des "arrangements internationaux", il serait également opportun de s'interroger sur ces dernières. Et en cas de coopération entre l'ONU et celles-ci (comme en Bosnie, au Kosovo ou à Timor) de rechercher les meilleures structures de coordination et de coopération, d'intégrer la planification de chacune dans un ensemble cohérent, d'organiser les lignes de commandement, et de contrôler ainsi que les responsabilités entre ceux qui s'acquittent de ces différentes fonctions.

Le mandat de ce panel, qui comprend à ce stade neuf experts, est large, mais ses travaux se concentrent sur quelques mois, et il devra rendre ses conclusions en Août, sous la plume de M. William Durch du Stimson Center à Washington, afin que l'Assemblée du Millénaire qui se tiendra en Septembre puisse examiner les recommandations qui y seront formulées.