

Eugène LAKPOME

Repenser le maintien de la paix

Dès sa création en 1945, l'Organisation des Nations Unies s'est assignée comme mission prioritaire de garantir la paix et la sécurité internationales¹. Jamais, cet objectif n'a tari du moindre éloge devant le concert des nations et s'impose en cheville ouvrière de la Charte de San Francisco. Ce qui fait du maintien de la paix, une arme fondamentale pour l'Organisation. Toutefois, les deux périodes de Guerre Froide et de l'après-Guerre Froide soumettront, chacune à sa manière, le volet sécuritaire à de rudes épreuves susceptibles de compromettre la réalisation de la mission régaliennne de l'ONU. Le corollaire revient à relancer avec force conviction, le débat sur la nécessité de réformer non seulement le dispositif du maintien de la paix, mais, surtout de procéder à sa révision en vue de remettre l'organisation au diapason des mutations en cours dans les relations internationales.

Une première génération d'opérations piégées

L'histoire des Nations Unies reste marquée par deux générations d'opérations de maintien de la paix. La première est tributaire de l'époque révolue de la Guerre Froide. Quant à la deuxième génération, elle est contemporaine de la période qu'inaugurent courant 1989-1990, la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Empire soviétique.

Le malheur des opérations de maintien de la paix est d'avoir été initiées pour une première fois en pleine Guerre Froide où les dissensions idéologiques étaient à leur comble. Certes, la Charte a conféré une large part de responsabilité au Conseil de sécurité et au Secrétaire-Général dans la mise en œuvre du maintien de la paix, mais, aucune de ses dispositions ne définissent les fameuses opérations qui, aujourd'hui constituent l'armature incontournable de ce système de sécurité mondiale. L'événement paraît bien heureux, et pourtant, s'affiche comme étant un véritable accident de l'histoire. Tant, l'insécurité grandissante augurait le risque d'une déflagration régionale et en appelait à la prudence des décideurs politiques qui n'avaient cessé de clamer la diligence des Nations Unies aux fins de mettre sur pied, des opérations du genre pour juguler la crise israélo-palestinienne. Le coup de théâtre s'est produit en 1956 à la suite de la crise de Suez avec le déploiement jusqu'en 1967, sur la bande de Gaza et le Sinaï, de la Force d'Urgence des Nations Unies (FONU). C'était sous l'instigation personnelle du Secrétaire-Général *Dag Hammarskjöld* et du Ministre canadien des Affaires Etrangères, *Lester Pearson*. La première opération de maintien de la paix était investie d'un mandat précis: œuvrer au retrait des forces françaises, britanniques et israéliennes du territoire égyptien, puis constituer une zone-tampon entre l'Israël et l'Egypte aux fins d'empêcher la

¹ / Charte des Nations Unies, article 1

reprise des combats. L'expérience allait-elle perdurer dans la pratique internationale sans le moindre fondement théorique? Loin s'en faut.

La première mesure en la matière survint en 1965 à travers un rapport du Secrétaire-Général qui élucida d'ailleurs le concept. " *Les opérations de maintien de la paix sont des opérations de nature militaire, paramilitaire, ou non militaire que l'Organisation des Nations Unies doit mener pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, à l'exclusion des opérations qui entrent dans la catégorie des mesures coercitives dont traite le chapitre VII² de la Charte*". Cette thèse met en exergue le caractère non obligatoire et non coercitif des opérations qui, par voie de conséquence, ne peuvent se faire autoriser que sur l'invitation, ou du moins qu'avec le consentement du pays sur le territoire duquel elles doivent avoir lieu. Elles n'imposent aux Etats membres, aucune obligation de fournir soit du personnel, soit un appui logistique. Si, entre-temps des soldats en armes y sont envoyés, ceux-ci ne sont autorisés à faire usage de la force que dans le cas strict de légitime défense. Ainsi, sur le plan juridique relevant du chapitre VI de la Charte portant sur le règlement pacifique des différends, se voient exclues de l'orbite, les opérations coercitives, voire offensives faisant appel à des rétorsions militaires ne s'imposant ni aux Etats d'accueil du maintien de la paix, ni à ceux qui y prennent part. Il tient lieu de ne pas confondre les opérations de maintien de la paix avec les missions d'observation. D'une teneur plus passive, mais faisant partie intégrante du dispositif de maintien de la paix, ces missions ont vu le jour pour une première fois, au lendemain de la crise née entre Palestiniens et Juifs, des suites de la déclaration d'indépendance de l'Etat hébreu en 1948 quand fut créée l'Organisme des Nations Unies chargée de la surveillance de la trêve.

Telles que définies par le Secrétaire Général en collaboration avec le président de l'Assemblée Générale, les opérations de maintien de la paix n'ont d'objectif que le respect d'un quelconque accord de cessez-le-feu par le biais d'une simple interposition. Leurs composantes sont fournies par les Etats membres sur une base de volontariat, ce qui préserve ces derniers de toutes contraintes sur leur participation. Les Etats qui disposent des troupes au sein d'une opération peuvent même décider de l'opportunité de les retirer s'ils le jugent nécessaire. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité se sont servis de cette faiblesse des opérations de paix pour en faire l'objet de leurs joutes idéologiques par le recours quasi anarchique au droit de veto qui paralysait le système de sécurité collective. Bâillonnées et piégées au bon vouloir des deux camps idéologiques que dirigeaient les Etats-Unis et l'Union soviétique, les opérations de maintien de la paix paraissaient en période de guerre froide, des instrument de contrôle de la violence aux mains du Communisme et du Capitalisme.

Un contexte international piégé

Si en temps de Guerre Froide le maintien de la paix a été paralysé par le droit de

² / Rapport A/AC121/4 du 31 Mai 1965

veto et les antagonismes inter-idéologiques, il est, de nos jours soumis à la potence de la violence dont le terrorisme international et la nouvelle doctrine américaine de guerre préventive sont les principaux meneurs de jeu. Autrement dit, le maintien de la paix, tel que spécifié par la Charte et à travers le fonctionnement de l'ONU a du mal à se retrouver dans la nouvelle dynamique. Ce qui, dans une approche globale, semble prédisposer les opérations dites de la deuxième génération à ne pas pouvoir se mettre à la hauteur de leur mandat. En effet, en corroborant le sacre des Etats-Unis comme étant l'unique super-puissance du globe, la fin de la bipolarité a insufflé à l'opinion internationale, un nouvel espoir pour la réalisation de l'objectif essentiel des Nations Unies que sont la garantie de la paix et la sécurité internationales³.

L'évidence de cette considération est que, les deux obstacles majeurs du maintien de la paix ont eu toutes les chances de disparaître. On constate dès lors, un recul net de l'usage du droit de veto au Conseil de sécurité et la totale disparition du communisme comme un système idéologique. Tous les Etats issus de l'effondrement de l'Empire Soviétique et les anciennes démocraties populaires se sont, de manière spontanée, mis en transition vers le système libéral. Un renouveau démocratique gagne du terrain sur l'échiquier politique des anciens pays à orientation socialistes. Ce regain de confiance se répercute rapidement sur la vie extérieure des Etats à court d'institutionnalisation. Avec la transformation de l'Accord Général sur le Commerce et le Tarif Douanier (GATT)⁴ en Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en Janvier 1995, les négociations multilatérales sur les échanges ont tout pour évoluer sur une base universelle, démocratique. L'intensification des processus d'intégration, notamment dans le monde en développement est perçue comme un moyen pour contourner les défis que pose le cours actuel de la mondialisation.

Contre ce courant pacifiste manifestement favorable pour faire taire les armes, se dresse et se développe un univers conflictuel plus complexe, donnant lieu à une métamorphose vicieuse des crises. Naguère considérés comme propices au seul monde en développement, les conflits armés se vêtent de nos jours, d'une toge planétaire et n'épargnent évidemment plus les pays industrialisés. Les cas de la crise Tchétchène avec la Russie, de Kosovo, de la Bosnie-Herzégovine sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, de la Géorgie avec les Abkhaze en disent plus long. Dans une large mesure, ces conflits ne s'érigent plus en affrontement armés entre deux souverainetés. Ils confrontent le plus souvent, le pouvoir politique avec des factions non étatiques. Ces factions rebelles combattent sans objectifs politiques ou idéologiques clairs et font usage parfois des enfants comme soldats au grand détriment de la légalité internationale. Ce qui dénature le droit humanitaire dont le concept de combattant est à revoir, surtout si ce dernier, n'ayant reçu la formation militaire appropriée, recourt aux armes rudimentaires tels le coupe-coupe, le lance-pierre, le gourdin, le couteau, la pierre dans les pays en développement avec pour conséquence directe, l'apparition de nouvelles formes de violation du droit positif sur

³ Confère note 1

⁴ General Agreement on Trade and Tariffs

fond du viol massif de femmes, de mutilation rituelle de langue, des membres, des yeux, des organes génitales Ce fait a transparu dans les actions du Front révolutionnaire Uni (RUF) de Fodhé Sanko sur les champs de bataille pendant le conflit Sierra Léonais. Voilà qui met le maintien de la paix dans des difficultés où le négociateur d'hier traditionnellement habitué à traiter avec les structures gouvernementales, se retrouve en face de nouveaux interlocuteurs surgis des tréfonds d'une société civile en déconfiture, désorganisée, sans omettre la confrontation de l'arsenal juridique formel affublé d'un univers sans droit.

L'autre versant dangereux de l'heure qui confond gravement le contexte international est le volet terroriste. Le tragique événement par lequel le réseau islamique "Al Qaida" d'Oussama Ben Laden a infligé plus de trois mille morts aux Etats-Unis le 11 Septembre 2001 à World Trade Center et à Pentagone restera pour longtemps gravé dans la mémoire de l'humanité. Cet acte de terrorisme international unique en son genre a suscité une vive réaction au sein de la classe politique américaine dont le sentiment revanchard a donné libre cours à la conceptualisation de la doctrine de guerre préventive qui servira désormais de levier à la politique extérieure de Washington. Présenté le 1^{er} Juin 2002 par le président Georges Walker Bush devant l'Académie militaire de West Point, le nouveau concept se veut une intervention militaire a priori contre l'adversaire avant que la culpabilité de ce dernier ne soit prouvée. Résultat, le régime irakien en a fait les frais en Mars 2003 sans que les fameuses armes de destruction massive et les liens de son président Saddam Hussein avec Al Qaida ne fussent réellement démontrés. En dépit de la forte opposition de la France et de la Russie, tous deux, membres permanent du Conseil de sécurité soutenus par l'Allemagne en faveur de la légitimité internationale, Washington, en collaboration avec Londres, son Allié traditionnel a frappé Bagdad. On ignore encore pendant combien de temps la communauté internationale en paiera le prix.

Le volte-face passe pour être des plus redoutables, comme en témoigne l'attentat du 11 Mars 2004 à Madrid dans lequel environs 200 personnes ont péri. Dans ces conditions où l'on assiste à une triste division au sein de l'Exécutif onusien, on se demande s'il reste encore quelque-chose de la légitimité de l'Organisation mondiale. Ces actes terroristes de grande envergure et la mise en application de la nouvelle doctrine stratégique de Washington dévoilent toute la fragilité du système de maintien de la paix de l'ONU dont la responsabilité incombe majoritairement au Directoire des grands. Tel est le regrettable visage d'un monde de l'après-Guerre Froide dans lequel foisonnent la confusion et la terreur, où l'on assiste, non sans amertume, à l'incompatibilité des normes du droit international avec les réalités du moment. Ce n'est donc pas un effet de hasard qui a conduit la Force de Protection des Nations Unies (FORPRONU) à l'échec dans l'ex-Yougoslavie, quoique bien des opérations tel le Groupe d'Assistance des Nations-Unies pour la Transition (GANUPT) eût connu un succès avec l'accession de la Namibie à l'indépendance.

Quelques pistes pour la réforme

L'inadéquation de l'ONU à la nouvelle donne diplomatique n'est pas inconnue de l'opinion internationale, en l'occurrence de l'environnement professionnel onusien. Soucieux de sortir de l'engrenage, le Conseil de sécurité et d'autres organes examinent actuellement les principaux enjeux, à savoir: l'amélioration des capacités d'intervention; l'accélération des déploiements, le renforcement des moyens de dissuasion des soldats de la paix; l'obtention du plein appui politique et financier des Etats membres⁵. La nécessité de traduire ces efforts de réforme dans le fonctionnement de l'organisation s'est ressentie lors du conflits Sierra Léonais quand, dépassé par les événements, le Guinéen Lansana Kouyaté, alors Secrétaire-Général de la communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest a souhaité que le mandat de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) ne se limite pas au classique maintien de la paix. Pour ce faire, il a demandé au nom de la CEDEAO que ce mandat englobe également l'imposition de la paix et le rétablissement de la paix⁶. Si. A titre officiel il existe pour l'instant, une initiative en faveur de réforme substantielle du maintien de la paix, c'est bien celle qui émane du Groupe d'études sur les opérations de paix de l'ONU créé par le Secrétaire-Général et présidé par l'Ambassadeur Lakhdar Brahimi⁷. Le rapport de ce groupe met un accent particulier sur la viabilité de la coopération de l'ONU avec les instances régionales dans les liens du chapitre VIII de la Charte et l'implication de la société civile dans les processus de maintien de la paix. L'opportunité de revoir la composition du Conseil de sécurité, cordon ombilical du maintien de la paix a toujours été évoquée par les pays pauvres, mais ne reçoit pas une audience suffisante auprès des grandes puissances qui la rejettent aux Calendes grecques.

L'histoire de l'ONU a fait des opérations, le vecteur essentiel de son système de maintien de la paix. Si ce dispositif a pour le moins démontré à bien d'égards son efficacité dans les activités de l'organisation, il a par ailleurs été victime de certains dysfonctionnements que sont d'une part, l'interface idéologique de la guerre froide et, d'autre part, les menaces terroristes et les frasques générés par le concept de guerre préventive, concept nouvellement peaufiné aux bons soins des Etats-Unis. Eu égard à ces considérations, les réformes en projet n'ont pu tenir compte de tous les aspects du contexte international en cours. Lesdites réformes feignent de sombrer dans l'impasse si elles n'envisagent pas une révision structurelle de la l'Organisation, notamment au niveau du Conseil de sécurité dont le soucis d'équilibre préfigure déjà un élargissement au rang des pays en développement. Mais, ce n'est pas sans compter avec les difficultés qui résulteraient de l'application de la Charte en son article 109⁸.

⁵ / Département d'information Publique des Nations Unies

⁶ /CEDEAO, Communiqué de presse No 53/2000, du 14 Juillet.

⁷ / Rapport No A/55/305-S/2000/809, présenté le 21 Août 2000.

⁸/ Article 109 § 2: " Toute modification de la présente charte recommandée par la conférence à la

REPERE BIBLIOGRAPHIQUE

- 1/ Charte des Nations Unies
- 2/ Rapport du Secrétaire-Général No A/AC121/4 du 31 Mai 1965
- 3/ Communiqué de presse de la CEDEAO No 532000, du 14 Juillet
- 4/ Rapport du Groupe d'études sur les opérations de maintien de la paix de l'ONU No /A/55/305-S/2000/809/ , du 21 Août 2000.
- 5/ OLONISAKIN Funmi Reinventing peacekeeping in Africa, Conceptual and Legal issues in ECOMOG

Operations, La Haye, Kluwer Law International, 2000, 246 p.
- 6/ Cinquante ans de maintien de la paix (1948-1998). ONU/DPI, 1998
- 7/ Chronique ONU. ONU/DPI
- 8/ Understanding the United Nations. The Official Guidebook. ONU/DPI
- 9/ Discovering the United Nations. ONU/DPI.
- 10/ Jean-Marc Balencie et Arnaud de La Grange, Monde rebelle, Tome 1. Editions Michalon, Paris 1996.
- 11/ Mathurin C. Hounnikpo, L'Afrique au passé recomposé, L'Harmattan, 2001
- 12/ Human Right Watch: Rapport Mondial 2002.

majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives par les deux tiers des Membres des Nations Unies, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité".