

In Marie-Claude SMOUTS, dir,
" L'ONU et la guerre : la
diplomatie en kaki "

Editions Complexe, 1994

L'ONU, une organisation résiduelle ?

par Ghassan Salamé

L'ONU est la fille des Etats, et une fille mal aimée. On la dote d'instruments formels pour agir (chapitre VII) mais, en pratique, on ne la juge pas digne de les posséder. On lui confie le maintien de la paix, mais elle doit y veiller dans le respect absolu de la « compétence nationale » des Etats membres. On l'accuse d'être passive, inefficace, voire contre-productive, mais on la prive des moyens financiers pour accomplir sa mission. Plus grave : les grandes puissances la considèrent comme universelle mais lui interdisent absolument de s'occuper des questions qui les concernent de près et qui peuvent, plus que d'autres, menacer la sécurité internationale : stérilisante bipolarité qui les clivait hier, douteuse gestion de leurs zones d'influence aujourd'hui. C'est pourquoi les critiques contre l'ONU sonnent souvent aussi faux que celles qui sont parfois adressées à la presse. Elles indiquent moins un jugement objectif que l'inculpation d'un organe qui ne veut pas ou ne peut pas accomplir la tâche que certains attendent de lui : voiler les hésitations, les contradictions ou simplement la lâcheté des gouvernements. Ces derniers en veulent particulièrement au Secrétaire géné-

ral ou à ses représentants sur le terrain lorsqu'ils proclament la modestie des objectifs ou le peu de moyens que les Etats leur assignent. A l'ONU sied bien le rôle du bouc émissaire : elle ne le joue malheureusement que trop, pour ne pas irriter davantage ses créateurs et maîtres que sont les Etats. L'ignominie de ce rôle n'enlève rien à son utilité.

Les opérations de l'ONU sont-elles inutiles ? Produisent-elles des effets pervers si puissants qu'ils contrebalancent leur contribution positive ? Sur les dizaines d'opérations engagées depuis 1956 (et sur les dix-sept en cours aujourd'hui), il serait hasardeux de proposer une réponse unique. Il est vrai que ces opérations ont quelquefois gelé les conflits jusqu'à ôter aux parties concernées la volonté même de les résoudre, de peur qu'une simple tentative de solution n'ait d'autre résultat que le réveil de démons assoupis. Il est vrai aussi que l'échec de certaines opérations a été tel que la crédibilité du système en a souffert, le rendant d'emblée moins dissuasif quand il est ensuite appelé à agir sur d'autres terrains. Il est également évident que l'ONU a trop souvent fourni des alibis en considérant symétriquement agresseur et victime comme des « parties » à un conflit, et en brouillant de ce fait les responsabilités quelquefois irréfutables d'un Etat particulier. La phase actuelle, entamée en 1987 (quand le gorbatchévisme a révisé l'opposition traditionnelle de Moscou à cette activité) et confirmée avec la chute du Mur de Berlin (1989) et la guerre du Koweït (1990-91), risque toutefois d'être la plus dangereuse pour la crédibilité de l'Organisation, voire pour sa survie : à force de susciter les appels au secours et de ne pas y répondre, de souligner les données favorables de la période ouverte par la fin de la guerre froide et de ne pas savoir en profiter, de multiplier les opérations sans les réussir, et surtout de s'autoproclamer institution universelle tout en se laissant manipuler d'une manière parfois cynique par les Grands, elle alourdit le risque d'un désenchantement de l'opinion publique, d'un désintérêt des Etats et de sa propre marginalisation.

La structure absente

L'ONU n'est au départ qu'un reflet de l'évolution du système global. Or, depuis la fin de la guerre froide et de la bipolarité, il manque une idée structurante à nos approches du système international. A peine lancées, les idées les plus originales paraissent déjà obsolètes. A Koweït, on avait estimé que la « légitime défense collective » était cette nouvelle idée structurante, alors incarnée dans une coalition militaire *ad hoc* et légitimée par une résolution adéquate du Conseil de sécurité. Mais à peine le cessez-le-feu avait-il été déclaré à Safwan, sur la frontière koweïto-irakienne, que la quasi-impossibilité de répéter ce cas idéal en ex-Yougoslavie (pas d'intérêts vitaux et un coût éventuel rédhibitoire) ou en Somalie (pas d'agresseur clair, pas d'intérêts évidents) était patente. A Koweït, les troupes n'avaient d'ailleurs reconnu que leur commandement national, faisant de la guerre « une opération autorisée par l'ONU mais non une guerre de l'ONU », pour reprendre une formule du Secrétaire général de l'époque.

Certains ont voulu tirer du cas koweïtien moins l'exemple de la coalition militaire victorieuse que les mesures ultérieures sur l'ingérence humanitaire au profit des Kurdes pour claironner la naissance d'une « nouvelle internationale humanitaire » servie par les armées. On sait le sort qui attendait cette idée : il est vite apparu que cet humanitaire étatisé et militarisé pouvait être plus un substitut à la résolution des conflits qu'une étape de cette résolution. Bernard Kouchner, qui avait si longtemps vilipendé l'humanitaire neutre, apolitique, de la Croix-Rouge, en est ainsi venu à louer cette neutralité dans le cas du Rwanda. Qui plus est, il était difficile de trouver d'autres cas aussi bien démonisés que Saddam Hussein et des victimes aussi « innocentes » que les Kurdes. L'hypothèse humanitaire, accueillie avec

hospitalité tant par le Conseil de sécurité que par l'Assemblée générale. n'aura été qu'une parenthèse dans cette quête d'idées structurantes.

La revitalisation du Conseil de sécurité devait échouer précisément parce que ces deux idées (légitime défense collective et internationale humanitaire) n'étaient guère opératoires. On en vint vite à plus de réalisme et il a semblé un moment que la bipolarité revenait à l'ordre du jour au lendemain de l'affaire du marché de Sarajevo¹, avec une entente russo-américaine si goulûment exploitée par Moscou que Washington allait s'en détourner. Le jeu bipolaire tente parfois la Russie, voire la Chine, il n'est plus opérationnel en pratique tant la multipolarité s'est imposée, tant les intérêts régionaux deviennent primordiaux.

C'est ainsi que des chantres de l'ère nouvelle en revenaient, en moins de quatre ans, à la bonne vieille théorie des zones d'influence. Les Etats-Unis se montraient fort tolérants vis-à-vis du refus russe d'extension de l'OTAN, et détournaient poliment les yeux lors des interventions de l'armée russe dans l'ex-URSS: on pouvait suspecter un adoubement par Washington de son ancienne rivale comme puissance régionale dotée d'une zone d'influence exclusive et incontestée. L'ALENA (Accord de libre échange nord-américain) était une illustration supplémentaire de cette évolution, tout comme les accords de Maastricht qui se doublaient d'une activation de l'Union de l'Europe occidentale. Un observateur aussi «libéral» (dans le sens américain du mot) que Charles William Maynes en vint à évoquer combien le monde serait soulagé de fonctionner à nouveau

¹ 5 février 1994: un tir d'obus sur un marché de Sarajevo fait plusieurs dizaines de morts. L'ultimatum lancé par l'OTAN le 9, enjoignant aux Serbes de retirer avant dix jours toutes leurs armes lourdes au-delà d'un cercle de 20 km autour de la ville, déclencha une intense activité diplomatique de Moscou.

suivant le mode des zones traditionnelles d'influence, où le rôle de l'ONU serait réduit à «légitimer et soutenir les actions régionales des grandes puissances ou au contraire à les censurer et à les sanctionner»².

C'est dans ce cadre, celui d'une transition fluide entre la bipolarité et une nouvelle mouture encore incertaine du système global, que l'idée d'une revitalisation du Conseil de sécurité s'était imposée. Un sommet des pays membres du Conseil se tiendra (sous présidence britannique) au 31 janvier 1992 en vue de traduire les données de l'ère nouvelle (les plus souvent mentionnées étaient alors le succès de la coalition contre l'Irak, la fin de la guerre froide, l'obsolescence du droit de veto... voire la prise de fonction un mois plus tôt d'un nouveau Secrétaire général) en mesures pratiques pour renforcer l'autorité du Conseil. Les quinze discours prononcés à cette occasion illustrent parfaitement les positions: volonté affichée (France, Grande-Bretagne, Belgique) de tirer avantage du triomphe occidental dans la guerre froide et dans celle du Golfe pour imposer enfin une vision restrictive de «la compétence nationale» autant qu'une mise en application du chapitre VII: crispation de la Chine (et, *mezza-voce*, du Maroc) sur une définition absolue de la souveraineté; insistance de l'Inde sur une composition plus représentative du Conseil: centrisme de pays comme le Zimbabwe; orientations russes incertaines; mais aussi réserve des Etats-Unis, qui se devaient d'être là mais ne semblaient guère croire que cela fût très important.

L'*Agenda pour la paix* que le Secrétaire général devait préparer en cinq mois pour répondre à la requête du Conseil prend en considération ces positions que la fin de la guerre froide n'avait rapprochées sur certains points que pour les éloigner sur d'autres. Largement salué, l'ouvrage ne sera

² Charles William Maynes, «A Workable Clinton Doctrine», *Foreign Policy*, hiver 1993-94, pp. 3-22.

pas pour autant formellement adopté dans son ensemble ni par le Conseil ni par l'Assemblée, et l'opposition à ses propositions concernant « l'armée permanente » de l'ONU s'exprimera très vite. Le Conseil publiera ensuite une série de déclarations en évitant soigneusement toute référence aux propositions concernant l'emploi de la force militaire, puis décidera de clore les débats : l'Assemblée adoptera quelques résolutions sur des thèmes sélectionnés de l'*Agenda* avant d'en faire autant. Non seulement des pays (et non des moindres) vont refuser ces recommandations, voire s'abstenir d'y répondre³, mais, de surcroît, le prestige de l'Organisation lui-même va se ternir, durant les débats, du fait des affaires somalienne et bosniaque notamment.

Deux ans après la publication de l'*Agenda*, force est de constater que les deux problèmes les plus aigus de l'Organisation (représentativité et revitalisation) se sont mutuellement neutralisés. Une interprétation plus lâche de la « compétence nationale » n'était effectivement possible qu'en associant plus étroitement les pays qui risquent le plus de voir leur souveraineté réduite. En prétendant maintenir, voire renforcer (par la cooptation éventuelle du Japon et de l'Allemagne) le déséquilibre dans la représentation des grands ensembles politico-culturels tout en affaiblissant la définition classique de la souveraineté, on ne pouvait que pousser un très grand nombre de pays à accuser le groupe des cinq (éventuellement sept) membres permanents du Conseil de sécurité de s'ériger en club de nations imposant sa volonté aux autres.

³ Quinze pays (sur 184), mais pas les Etats-Unis, ont toutefois accepté de placer des troupes ou du matériel en « *stand-by* » pour un éventuel service pour l'ONU. C'est là une formule plus modeste que l'armée permanente proposée par le Secrétaire général, qui fut en pratique refusée.

Les calculs des Grands

Fille et otage des Etats, l'ONU ne saurait être étudiée qu'en fonction de l'utilité qu'elle présente pour ses maîtres. Elle correspond en réalité parfaitement aux intérêts de puissances moyennes dépourvues, autrement, de moyens à la mesure de leurs ambitions mondiales, telles que la France ou la Grande-Bretagne. Elle est une simple option pour une puissance comme les Etats-Unis, alors que la Russie a récemment développé à son endroit une vision pragmatique, voire opportuniste, qui n'est pas sans rappeler celle de la Chine.

Pour Washington, l'ONU joue un rôle inversement proportionnel à la position américaine dans l'ordre mondial de l'après-guerre froide. Après quelques hésitations et nombre de vagues promesses, les Etats-Unis ont en effet réaffirmé avec force le principe de l'intervention unilatérale comme doctrine de base de leurs armées. Le contraste entre le multilatéralisme posé en véritable religion par la France dans son *Livre Blanc sur la défense* et ce qui paraît être la doctrine Clinton est frappant. En septembre 1993, l'administration Clinton, face à des critiques répétées sur l'inexistence de sa politique étrangère alors qu'elle avait déjà neuf mois de pouvoir derrière elle, dévoilait, dans une dizaine de discours publics (dont certains du Président lui-même), ce qu'il fallait considérer comme sa « doctrine ». Un de ses éléments sans cesse réaffirmés est le refus du multilatéralisme (« Pour tout détenteur d'une responsabilité dans notre politique de sécurité, un critère l'emportera sur tout le reste pour déterminer si les Etats-Unis doivent agir unilatéralement ou dans un cadre multilatéral : les intérêts de l'Amérique », disait ainsi Anthony Lake le 21 septembre), refus qui s'accompagne de conditions de plus en plus restrictives à l'engagement de l'ONU dans le maintien de la paix. Ainsi le représentant

américain à l'ONU déclare, le 23 septembre: « En particulier lorsque surgissent des circonstances où la paix internationale est menacée d'une manière qui nous touche, sans qu'il y ait pour autant menace directe contre nos citoyens ou notre territoire, il sera de notre intérêt d'agir comme partenaire des Nations unies. » L'ONU apparaît comme un acteur résiduel, chargé de gérer les questions internationales sans intérêt vital pour Washington. Cette vision, plutôt classique, aurait été plus acceptable par les partisans du multilatéralisme si une dose substantielle d'isolationnisme (surtout au Congrès) ne pesait pas sur les politiques américaines, si Washington donnait l'exemple en matière de financement et surtout si la doctrine Clinton (ou ce qui en tient lieu) n'était pas marquée par des conditions de plus en plus dures pour l'engagement des Casques bleus.

Pour que Washington soutienne à l'avenir un tel engagement, il faudra démontrer au préalable que la paix internationale est effectivement menacée (l'était-elle au Rwanda ou en Somalie?); il faudra que les opérations de maintien de la paix aient un objectif clair (ce qui est rarement le cas dans des conflits qui vacillent entre la guerre tribale, la vendetta de gangs, les interférences externes et des appels au secours couplés de xénophobie militante suivant le moment et l'acteur), que les ressources financières et humaines soient déjà disponibles pour mener à bien cette opération (condition qui devient de plus en plus malaisée à remplir), que la stratégie soit claire et qu'elle comporte des initiatives tant diplomatiques que militaires, que la mission soit bénéfique aux intérêts américains sans risque trop élevé, que la participation de troupes américaines soit indispensable et que l'on puisse fixer la date de la fin de la mission avant même de commencer. Si ces conditions ne sont pas remplies, avertit Margaret Albright, Washington n'engagera pas ses hommes. Cette liste de conditions devait par ailleurs être suivie d'une demande formelle de révision des quotas

financiers qui réduise la quote-part de Washington dans le coût des opérations de maintien de la paix au tiers de ce qu'elle est à présent, signe clair du glissement de l'administration Clinton d'un engouement militant pour l'ONU à une attitude réservée, sinon hostile.

Pour la Russie, l'ONU aura été un complément utile. Elle lui a permis d'hériter assez facilement de la position hier privilégiée de l'URSS et d'entretenir ainsi l'illusion d'une très grande puissance qu'elle n'est plus. Avec le droit de veto, Moscou peut aussi, d'une manière plus réaliste, interdire l'ingérence internationale dans sa nouvelle zone d'influence régionale. Notons à ce propos la marginalisation de l'ONU dans la plupart des conflits qui ont éclaté dans les républiques ex-soviétiques ou entre elles: en Géorgie (où une mission onusienne confiée à un diplomate suisse chevronné a été discrètement, mais fermement, marginalisée par Moscou), autour du Haut-Karabakh ou au Tadjikistan (où une guerre qui a déjà coûté la vie à 50 000 personnes au moins s'est déroulée, sur l'insistance russe, à huis clos). Mais la Russie va plus loin: elle voudrait faire bénéficier ses opérations post-impériales dans son « étranger proche » du label (donc du financement) onusien tout en les conduisant en toute liberté: un comble, mais qui ne devrait guère choquer les Etats-Unis, habitués à une telle manipulation depuis la guerre de Corée.

Cette approche russe n'est pas très différente de celle de Pékin qui semble utiliser adroitement l'ONU pour consacrer certaines transactions diplomatiques fructueuses. Cramponnée à une définition absolue de la souveraineté, la Chine est hostile à toute révision du caractère interétatique de l'ONU⁴. Son statut de membre permanent lui permettra de

⁴ « Le nouvel ordre mondial doit être fondé sur les principes de respect mutuel de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, de non-agression mutuelle, de non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures... prin-

monnayer un pardon sur les massacres de Tiananmen en échange de son vote favorable ou de son abstention sur les résolutions concernant l'Irak. Sa capacité de veto amplifie le prix de sa contribution à une résolution éventuelle (ou à un blocage) de l'affaire du programme nucléaire coréen. Idéologiquement absolutiste en matière de souveraineté étatique (ce qui lui permet de refuser de discuter les questions du Tibet, de Taiwan ou de Hong Kong dans cette enceinte) et ouvertement mercantile quand ses intérêts directs ne sont pas en jeu, Pékin n'hésite pas à donner de l'ONU l'image d'un marché où elle a sa place, et non de l'organe représentatif d'une communauté mondiale à laquelle elle ne croit guère (comme sa position hostile à tout universalisme lors de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme l'aura largement démontré).

Les Ouest-Européens sont, sans doute aucun, moins cyniques dans leur approche de l'Organisation et de ses opérations. Cela vaut pour la Grande-Bretagne, initiatrice du sommet de janvier 1992, active dans la codification et l'élargissement de l'ingérence humanitaire et dont le secrétaire au Foreign Office avait même, dans un moment d'enthousiasme, envisagé de transformer l'ONU en une structure de tutelle pour tous les Etats incapables de gérer leur pays. Cela vaut encore plus pour la France, qui paie régulièrement sa contribution à l'Organisation, qui débourse généreusement pour les opérations de maintien de la paix, qui est le premier pays en nombre de soldats sous uniforme onusien, qui a répondu favorablement et rapidement à la recomman-

cipes dont l'essence est la non-ingérence dans les affaires d'autrui... La Chine s'oppose à l'immixtion dans les affaires intérieures d'un pays sous le prétexte des droits de l'homme» (Li Peng au sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992). Depuis, la Chine semble avoir su imposer cette vue à nombre de pays occidentaux, tout en faisant partager par de nombreuses dictatures du Tiers-Monde.

dation de Boutros-Ghali sur le détachement de forces disponibles en permanence pour servir l'ONU. « Maintenir le rang, refuser le cantonnement à un rôle purement régional en s'appuyant sur un 'message' à prétention universaliste et défendre sa langue » sont, selon Monique Saliou, les motivations d'un véritable « besoin d'ONU » de la diplomatie française dans la configuration internationale de l'après-guerre froide. On pourrait dire, cyniquement, que Paris et Londres n'ont guère d'autre choix que d'être « les filles aînées » de l'ONU, pour payer le prix du statut de membre permanent qui pourrait leur être contesté par des pays plus peuplés (l'Inde ou l'Indonésie), plus riches (le Japon ou l'Allemagne) ou représentatifs d'autres ensembles géoculturels (l'Egypte, le Nigéria ou le Brésil). Certes, mais l'attachement des deux capitales à leurs sièges convoités est-il au moins convenablement servi par un comportement sans reproche.

Le bouclier de la compétence nationale

La contestation dont l'ONU est l'objet est d'autant plus ouverte que, depuis la fin de la guerre froide, et notamment dans les cas du Cambodge, de la Somalie, de l'Angola, du Mozambique, elle a troqué ses vieux habits de témoin des trêves et d'observateur des cessez-le-feu pour une ambition plus haute : arrêter les guerres civiles et remplacer provisoirement, pour mieux les reconstituer ensuite, les Etats défaillants. La question de la souveraineté étatique comme bouclier contre l'ingérence onusienne en devenait aiguë, surtout lorsqu'il apparaissait aux parties concernées que l'ONU n'était plus qu'un masque pour l'ingérence occidentale. On se rappellera que les Somaliens avaient tendance

à appeler les forces de l'ONUSOM « les Américains », que les sanctions contre Haïti étaient prises par un Conseil devenu chambre d'enregistrement des desiderata (pas nécessairement cohérents) de Washington, que les Irakiens accusent l'ONU (avec un écho de plus en plus large au Moyen-Orient, voire en Europe) d'être un instrument de la politique américaine au Moyen-Orient. Il apparaît ainsi que, pour que l'Organisation puisse véritablement et durablement adopter l'interprétation occidentale, restrictive, de l'article 2 paragraphe 7 (qui protège la « compétence nationale » des Etats), trois conditions devraient être remplies.

La première, structurelle, concerne la composition du Conseil de sécurité. La grande fonction de l'ONU, lors de la guerre du Koweït, était de jouer le rôle d'un organe de légitimation. Cela n'a fait que poser plus crûment la question de sa propre légitimité, c'est-à-dire celle de la représentativité au Conseil. Il n'y a guère de raison de respecter le Conseil pour un pays comme l'Inde, fort de ses dimensions, de sa population, de sa démocratie, voire de sa bombe. Il n'y a aucune raison pour que le milliard de musulmans du globe ne soient pas représentés par un membre permanent, alors même que la majorité des interventions récentes du Conseil concernent peu ou prou le monde islamique.

La seconde, plus conjoncturelle, concerne le péché récurrent de sélectivité dans le choix des terrains. Si l'ONU n'intervient que dans les situations où un membre permanent n'est pas impliqué d'une manière vitale pour ses intérêts, elle pourrait se spécialiser dans le maintien de la paix des faibles, n'ayant pas accès aux conflits des puissants. Elle pourrait ainsi légitimer une coalition contre l'Irak, envoyer ou non des troupes au Rwanda, s'impliquer peu ou profondément dans la détermination de l'avenir du Sahara occidental. Mais elle serait écartée d'emblée si la Chine attaquait Taiwan, si la Russie décidait de renforcer sa présence militaire dans les pays baltes au lieu de s'en retirer, si les Etats-

Unis envahissaient Cuba, si la France intervenait directement dans le conflit interne algérien ou si la Grande-Bretagne revenait sur sa décision de restituer Hong Kong à la Chine...

Cela vaut aussi pour des conflits où un allié très cher d'une grande puissance est engagé. C'est ainsi que l'ensemble du processus de paix au Proche-Orient se déroule depuis 1991 en l'absence totale de l'ONU. Washington a refusé qu'elle joue un autre rôle que celui d'un observateur muet, rejetant ses auspices, mais aussi, ce qui est autrement grave, dévaluant ses résolutions : pour calmer les appréhensions des parties arabes à la négociation, référence sera d'abord faite aux Résolutions 242 et 338 du Conseil de sécurité. Mais les Etats-Unis insisteront par la suite sur la souveraineté des parties à la négociation pour respecter ou pour rejeter ces Résolutions. A la suite du massacre de Hébron⁵, Washington a déployé de grands efforts pour ne pas amener la question devant le Conseil et ne s'y est résolu que lorsque les Palestiniens ont menacé de désertir les négociations en l'absence de condamnation explicite par le Conseil. Washington a dû alors accepter, mais la Résolution afférente (904) ne fut votée que paragraphe par paragraphe pour permettre aux Etats-Unis de s'abstenir à la mention de Jérusalem-Est comme territoire occupé, ce qui n'aurait pourtant été qu'une confirmation des résolutions passées. En Assemblée générale, Washington va dorénavant voter contre la Résolution 425 sur le Liban-Sud et surtout contre la Résolution 181 sur le droit au retour ou à la compensation des Palestiniens. Il en va de même pour les cinq commissions des négociations multilatérales (eau, désarmement, coopération économique, environnement et réfugiés), domaines où pourtant, à travers ses agences spécialisées (comme le HCR,

⁵ Le 25 février 1994, au tombeau des Patriarches, un colon israélien tirait sur les musulmans en prière, en tuant plusieurs dizaines.

l'UNRWA ou encore l'UNDP), l'ONU a accumulé des années d'expérience. Washington a rejeté l'exigence de Boutros-Ghali d'accorder un rôle moteur à l'ONU dans ces pourparlers, favorisant une approche multinationale sous sa houlette plutôt qu'internationale. Cette attitude démontre clairement la profondeur de la connivence israélo-américaine et la vision de Washington selon laquelle le conflit israélo-arabe est une affaire trop sérieuse pour être laissée à l'ONU.

Le cas libanais est également intéressant. Amenés à traiter d'une invasion israélienne du Liban-Sud en 1978, les Etats-Unis, engagés par ailleurs dans la négociation de ce que l'on appellera les accords de Camp David, ont voulu y calmer le jeu en y envoyant la FINUL. Cette force restera bien entendu passive face à une invasion autrement sérieuse quatre ans plus tard (tout comme les Casques bleus déployés à Chypre depuis 1964 ont assisté en témoins impassibles à l'invasion turque de l'île en 1974). Plus importante était la question de la stabilisation de la situation libanaise dans son ensemble après que les troupes israéliennes eurent encerclé la capitale et forcé l'OLP à envisager une retraite. Ce n'est pas à l'ONU que cette mission cruciale échoit mais à une force multinationale, en réalité purement occidentale (France, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie). L'OLP partie, cette force n'arrive pas à empêcher les massacres de Sabra et Chatila et encore moins la reprise des hostilités dans la capitale libanaise à partir de l'été 1993. Une occasion superbe de réévaluer l'action de l'ONU sera alors gaspillée : Paris propose, au lieu de garder une force occidentale impuissante dans la capitale et une autre, onusienne et non moins impuissante, au Liban-Sud (soit deux forces de maintien de la paix différentes sur un territoire d'à peine 10 000 km²), de confier l'ensemble du dossier à une force onusienne. Washington s'y oppose avec force, poussant Moscou à opposer son veto à ce qui apparaissait

comme un simple sauvetage des troupes occidentales coincées à Beyrouth ; et la guerre reprend de plus belle à partir de février 1984.

A force de sélectivité dans le choix des terrains, le Conseil de sécurité pourrait devenir – est peut-être déjà devenu – un pouvoir interstitiel qui s'insère dans les brèches du monde, considérées comme mineures par les grandes puissances, un pouvoir résiduel qui intéresse les puissances uniquement quand il ne s'agit pas de leur zone d'influence ou de leurs propres manquements à la Charte⁶. Si cette évolution était confirmée, la crédibilité de l'Organisation pourrait connaître une dévaluation irrémédiable.

La troisième condition concerne la mission. Il faudrait en effet que les troupes déployées au nom de l'ONU ne deviennent pas l'instrument d'un véritable détournement de procédure. Les Américains ont ainsi justifié un moment leur chasse au général Aydiid, en Somalie⁷, par une Résolution du Conseil de sécurité recommandant de le capturer par tous les moyens, alors même que cette Résolution était en contradiction avec les conventions de Genève sur le droit humanitaire. Dans le cas irakien, la légitime défense est bien devenue un instrument de coercition contre un pouvoir à qui l'on ne disait pas à quelle condition il pourrait faire lever les sanctions qui le frappaient. Lorsque des dirigeants américains lient ouvertement la levée des sanctions contre l'Irak à des progrès substantiels dans le processus de paix israélo-arabe, ils sont coupables d'un véritable détournement des Résolutions du Conseil. Et les embargos (notamment en

⁶ La complaisance dont bénéficie la Turquie dans la répression du mouvement kurde sur son territoire (alors que celle-ci fait couler bien plus de sang qu'au Kurdistan irakien depuis 1992) est un autre exemple de l'usage sélectif des sanctions de l'ONU sur deux terrains contigus, en fait sur deux pans d'une même cause.

⁷ Voir p. 86.

Serbie, en Irak et à Haïti) ont causé d'énormes souffrances à la population civile sans pour autant produire les effets publiquement recherchés.

Une opération diplomatique en kaki

En fait le déploiement des forces de l'ONU doit être considéré plus comme une mesure diplomatique que comme une opération militaire. C'est ce que les Bosniaques, Somaliens et autres Kurdes peuvent difficilement comprendre. Voir parmi eux des militaires en bonne santé, dotés d'un équipement moderne et provenant de pays parfois puissants, et constater qu'ils ne font pas le travail qu'ils sont supposés faire, à savoir se battre, leur est souvent insupportable. Ces forces sont en effet déployées avec l'assentiment des parties au conflit comme un instrument d'action diplomatique. Cela est très clair en Bosnie où la sécurité des forces onusiennes déployées sur le terrain devient un souci tellement prioritaire qu'il interdit de véritables opérations militaires. D'où l'ambivalence de l'attitude des populations concernées. Elles reconnaissent qu'une opération onusienne est source de visibilité, voire de pertinence sur la scène internationale au moment où la peur d'être oublié du monde habite tous les esprits, notamment africains. On peut espérer aussi qu'un déploiement onusien ramène l'ordre sur le terrain, ou du moins un embryon d'ordre dans les villes et sur les axes routiers les plus importants. L'ONU peut aider à accompagner une négociation politique. Et on ne cache pas, dans certains pays particulièrement démunis, qu'un tel déploiement est une source de recettes importantes pour l'économie nationale (les troupes onusiennes au Cambodge ou en Somalie ont parfois été, et de loin, les principaux employeurs de ces pays).

Mais les nouvelles opérations ont aussi produit des frustrations profondes. Dans certains cas (Somalie), elles ont compliqué plus que facilité la résolution politique du conflit : dans d'autres, elles ont suscité un véritable sentiment xénophobe face au mélange d'impuissance et de prétention qui marquait leur déploiement ; dans d'autres encore, elles ont semblé frustrer les belligérants d'une intervention militaire en bonne et due forme de la part d'une puissance amie. Si les Occidentaux, en général, suscitent un mélange « d'appels d'empire » et de xénophobie, les contingents des pays du Tiers-Monde sont objet de dérision et d'humiliation. Souvent, trop souvent, les parties locales veulent utiliser l'ONU, non pour elle-même, mais comme un pont pour accéder aux grands de ce monde et à la visibilité internationale, ce qui, bien entendu, est progressivement rendu impossible précisément par l'usage que les Grands font de l'ONU comme un substitut facile à leur propre engagement. C'est la source de malentendus sanglants et de déceptions profondes.

Le financement est-il un véritable problème ? On pourrait en douter lorsque l'on voit les sommes que les gouvernements peuvent débloquer pour des opérations choisies, comme la guerre du Golfe. L'argent, quand on veut l'engager, on le trouve. C'est pourquoi la question financière reflète bien le cas que l'on fait de l'Organisation. Si la France est un membre (financièrement) modèle, c'est qu'elle y voit un organe amplificateur de son influence et de son prestige. Les États-Unis, la Russie, la Chine et depuis peu le Japon sont autrement récalcitrants. Les 3.6 milliards de dollars que coûtent les opérations de paix de l'ONU en 1994 sont un chiffre bien modeste comparé au budget militaire de n'importe quelle puissance, même moyenne. La vérité, c'est qu'un mélange de routine égoïste, de doutes sur l'utilité de l'ONU au-delà de son rôle de faire-valoir, d'absence de lobbies pro-onusiens dans les pays qui comptent et d'une

opposition politique (Washington), voire idéologique (Pékin) à un rôle militaire réel de l'Organisation poussent à ce système où le Secrétariat est dans une situation de mendicité quasi permanente.

La question des effectifs déployés n'est pas plus essentielle. Si le déploiement n'est fait qu'après l'agrément des parties belligérantes, de simples calculs techniques peuvent aisément déterminer le nombre des soldats nécessaires pour surveiller un cessez-le-feu ou être le dépositaire d'armes cédées par les parties. Point n'est besoin d'une force de frappe comme celle de la Tempête du désert, car il ne s'agit pas de faire la guerre mais d'être témoin de la cessation des hostilités et de fournir un appui logistique à un processus de règlement. Un vieux routier de ces missions n'a donc pas tort d'affirmer que, si les parties sont convaincues d'engager des pourparlers et de les faire aboutir, il n'est guère besoin de soldats ni d'armes, mais de diplomates chevronnés et capables de comprendre les enjeux des uns et des autres. Si cette volonté n'existe pas, la multiplication des soldats n'est que le prélude à leur plus grande humiliation. On pourrait même dire que le déploiement de forces onusiennes est le signe précurseur d'une décision de non-intervention militaire plutôt que l'inverse. Ce constat est facile, il est très rarement fait.

Une donnée quasi permanente est la qualité plus que discutable du diagnostic de départ. Face aux conflits d'un genre nouveau que l'ONU doit traiter, les armes des soldats, voire l'expérience des diplomates, pourraient être moins essentielles que la science des historiens ou des anthropologues. Le cas somalien aura été un cas d'école : le problème fondamental était bien de nature conceptuelle, à savoir comment caractériser les « bandes armées » coupables de gêner la distribution de l'aide. On ne pouvait pas se contenter de les considérer comme des « irréguliers » puisqu'il n'y avait plus guère d'armée régulière (même si le penchant plus

égyptien qu'onusien de Boutros-Ghali pour Ali Mahdi a compliqué ce constat). Les considérer comme des voyous qui volent l'aide était très tentant jusqu'au jour où l'on finit par découvrir que ces « voyous » étaient les représentants acceptés, voire défendus au prix de leur vie par des secteurs entiers de la population. « Irréguliers », « bandits », « seigneurs de guerre », les Américains ne sauront pas choisir et l'ONU encore moins, obscurcissant de ce fait la nature même du problème qu'elle était venue régler. Au Liban, un autocollant favori des forces de la FINUL affirme : « Si tu penses avoir compris ce pays, tu es bien mal informé. » Partout ailleurs, l'ONU paraît trop bureaucratisée pour oser de véritables diagnostics politiques ou sociaux de peur que l'abandon des formulations usuelles ne suscite les réserves des Etats.

Le port d'un béret bleu n'est bien entendu pas la garantie assurée d'une conduite respectable. On se gausse dans les casernes du comportement de tel ou tel contingent sur tel ou tel terrain. Il est évident que certains pays tirent des avantages de leur participation, soit pour calmer des soldats agités, soit pour les faire bénéficier d'une solde substantielle. Au-delà, des incidents inquiétants ont constamment lieu : tel contingent profite de son passage au Cambodge pour entrer dans le raffinage de la cocaïne, tel autre fait du trafic d'armes en ex-Yougoslavie, un troisième installe des maisons pour le repos du guerrier, un autre encore n'hésite pas à collaborer avec l'agresseur plutôt que de le surveiller, lui fournissant information et aide. La difficulté de rassembler des contingents volontaires pousse l'ONU à fermer souvent les yeux sur des agissements qui parfois sont loin d'être individuels, et surtout à passer outre au principe selon lequel un Etat ne doit pas participer à une opération dans un pays avec lequel il a des liens spéciaux, ce qui aurait sans doute dû interdire d'envoyer des soldats russes en ex-Yougoslavie et des troupes turques en Bosnie. L'exclusion

persistante de l'Iran, qui est demandeur en la matière, rappelle cette sélectivité.

L'ONU comme symptôme

Avec ou sans l'ONU, les gouvernements doivent reconnaître qu'il n'y a pas de solution simple à des situations où des parties externes tentent d'imposer la paix ou la protection des minorités. Les Bérêts bleus déployés au Rwanda avant les massacres de 1994 auraient-ils pu arrêter la tuerie s'ils avaient été coiffés de leurs bérêts nationaux ? La multilatérale occidentale à Beyrouth a été aussi inefficace que la FINUL au sud de ce pays. Les *Marines* américains ont raté leur opération somalienne avant même de laisser « le sale boulot » à l'ONU. Le problème sérieux posé par l'effondrement de plus en plus fréquent d'appareils d'Etat n'a pas de solutions prêtes-à-pacifier, que ces problèmes soient étudiés dans l'enceinte onusienne ou ailleurs.

Le paradoxe est que les organisations régionales (comme l'OUA ou la Ligue arabe) sont certainement mieux à même de saisir la complexité de ces problèmes, et Boutros-Ghali, encore simple étudiant à Paris, s'y était intéressé. C'est un régionaliste convaincu que l'ONU s'est donné pour Secrétaire général, comme l'atteste d'ailleurs l'*Agenda*. Mais, sur ce point plus que sur tout autre, les idées de Boutros-Ghali relèvent de l'utopie : si elles sont culturellement mieux préparées à comprendre les situations, les organisations régionales sont presque toujours handicapées par une approche partielle au profit d'une partie, par des divisions internes irrémédiables, par un manque effarant de moyens. A deux reprises, la Ligue arabe appelée à traiter de la question libanaise (1976 et 1989) a fini par conforter l'emprise

syrienne sur ce pays. Au Yémen, lors de la crise du Koweït, ou encore sur d'autres terrains, la Ligue n'a cessé de donner des exemples d'une impuissance devenue légendaire. L'OUA n'a guère fait mieux, sa performance au Libéria et ailleurs évoquant de bien mauvais souvenirs. L'Organisation de la Conférence islamique n'arrive même pas à envisager sérieusement son rôle. Cela relativise quelque peu les échecs de l'ONU et démontre la nature fallacieuse des appels à la régionalisation des conflits quelquefois évoquée.

En dépit d'un succès relatif au Cambodge, la mission récente et ambitieuse de « reconstruire les Etats en miettes » est, au vu des cas somalien, rwandais ou angolais, fort mal remplie. Doit-on pour autant se contenter de revenir aux missions plus traditionnelles qui marchent bien (Cachemire, Golan, Chypre) ? Le discrédit n'est pas tel qu'un nouveau consensus pour réduire l'ONU à ce qu'elle fut pendant la guerre froide soit déjà réuni. La Bosnie pose cependant (au-delà de sa situation en Europe) un défi autrement grave que la débâcle somalienne ou l'impuissance rwandaise : elle rend le parallèle avec la SDN tout à fait légitime. L'écroulement des empires, la montée des nationalismes, les crises à répétition dans les Balkans, le désengagement plus ou moins isolationniste des Etats-Unis, tous facteurs qui avaient précipité la chute de la SDN, pourraient aujourd'hui discréditer l'ONU d'une manière irrémédiable en rappelant au monde qu'elle n'est pas ce pour quoi elle avait été créée : un organe de sécurité collective. S'il se confirmait que cette fonction-là ne peut être remplie par l'Organisation, celle-ci n'aurait plus d'autre voie de survie qu'en confirmant son profil d'organisation résiduelle pour amener un minimum de paix et de farine sous les Tropiques.

On est bien loin de l'esprit de San Francisco, tout marqué par le second conflit mondial mais vite émoussé face à la réalité de la guerre froide, qui poussait l'ONU à se redéfinir

en se mutilant (blocage du chapitre VII, multiplication des veto). La fin de la guerre froide, si elle a ouvert les portes d'une revitalisation, pose aussi de nouveaux problèmes liés à l'évolution encore incertaine du système mondial. L'utopie était de croire que la chute du Mur aurait pour effet automatique de ramener l'ONU à sa définition première. A constater le rétablissement des zones d'influence ici, l'effondrement des appareils étatiques là, et la montée des nationalismes partout, on pourrait au contraire avancer que l'Organisation, née en 1945, a autant sinon plus de défis à relever que lorsque la guerre froide s'était imposée à elle. La bipolarité pesait en effet sur le *fonctionnement* de l'ONU, les défis d'aujourd'hui concernent son *existence* même, rendant la comparaison plus facile avec la SDN d'Albert Cohen qu'avec l'ONU des origines ou celle de la crise de Cuba. Car les Etats dont l'Organisation est constituée ne sont plus ce qu'ils étaient: plus inégaux que jamais, ils représentent des réalités trop différentes, allant de l'impuissance infra-étatique la plus totale jusqu'à la puissance supra-étatique la plus dominante. Fille des Etats, l'ONU est à présent le symptôme emblématique de leur inquiétante maladie.