

question de l'impartialité se posera toujours dans les cas (et c'est presque inévitable) où l'Est et l'Ouest soutiendront des camps opposés dans le conflit surveillé par les forces de l'ONU. Dans le cas du Congo, l'URSS a refusé de débours sa quote-part pour l'opération et elle a fait de même à l'égard de la FUNU I. Par conséquent, en 1964, l'ONU a failli être paralysée par les affrontements au sujet de cette question.

Il a fallu de nombreuses années pour résoudre la question du financement. Ce n'est qu'en 1973 qu'une formule de financement progressif a été adoptée pour la FUNU II, les États riches contribuant plus fortement que les États pauvres. La même formule a été retenue par la suite pour la FNUOD déployée dans le Golan et pour la FINUL au Liban. Malgré tout, la résolution de 1973 précisait que la formule initialement retenue l'avait été sans porter atteinte aux positions de principe défendues par les États membres, ce qui signifiait que ces derniers pouvaient toujours se raviser. Le financement demeure un problème. Toutefois, on peut envisager des éventualités où les grandes puissances, et notamment les superpuissances, auraient ensemble des intérêts communs si importants à défendre qu'ils veilleraient au bon financement de toute opération qui serait alors lancée.

Le coût total des opérations de maintien de la paix menées par l'ONU entre 1948 et 1985 atteint trois milliards de dollars. Le déficit accumulé dépasse les 200 millions de dollars. De nombreux États ont pris du retard dans leurs paiements, et d'autres refusent purement et simplement de verser leur part pour des opérations particulières. Rien ne permet de forcer un État à payer. On soutient fréquemment que c'est l'agresseur qui devrait assumer les coûts. Hormis le cas unique de la Corée, aucune résolution de l'ONU n'a jamais qualifié d'agresseur l'un ou l'autre antagoniste dans un conflit. D'une part, il est sinon impossible, du moins difficile de savoir quand et comment un acte d'agression a effectivement lieu. Parmi les critères servant à établir s'il y a eu acte d'agression, citons, entre autres, le type de provocation et l'imputabilité de l'attaque. D'un autre côté, on dresserait des obstacles politiques supplémentaires en qualifiant un pays d'agresseur, car alors il déciderait fort probablement de s'opposer à l'opération et de refuser toute collaboration.

MANDATS ET FONCTIONS

Quand l'ONU organise une opération de maintien de la paix, c'est d'abord et avant tout pour confier à des forces neutres s'interposant entre des belligérants le soin de superviser un cessez-le-feu. C'est ce qui s'est produit à quatre occasions au Moyen-Orient, à l'issue d'une guerre dans chaque cas, et aussi à Chypre par suite d'affrontements civils entre deux collectivités anta-

gonistes. Le libellé des mandats ayant autorisé ces opérations est très vague, et il en a été de même dans tous les autres cas. Au plus fort d'une crise, il est peu probable que les quinze membres du Conseil de sécurité puissent s'entendre sur autre chose que des objectifs très généraux. Toute tentative pour les préciser engendrerait la discorde et risquerait de tout anéantir. Voici l'énoncé de quelques mandats types: pour la FUNU II, "exige que soit observé un cessez-le-feu complet et immédiat . . . [et] décide de mettre sur pied sans délai . . . une Force d'urgence des Nations-Unies qui se composera d'effectifs provenant d'États membres des Nations-Unies, à l'exception des membres permanents du Conseil de sécurité"; pour l'UNFICYP, "avec le consentement du gouvernement de Chypre . . . de tout mettre en oeuvre pour empêcher une reprise des combats et, au besoin, de contribuer au maintien et au rétablissement de l'ordre et de favoriser le retour à la normalité". Il appartient au Secrétaire général d'interpréter les mandats et de les mettre à exécution.

L'opération la plus importante, la plus difficile et la plus complexe s'est déroulée au Congo de 1960 à 1964. Une force de 20 000 hommes a été déployée à l'origine en vue de "fournir au gouvernement toute l'aide militaire voulue en attendant . . . que les forces de sécurité nationales soient en mesure, de l'opinion du gouvernement, de remplir pleinement leur rôle". Peu habitué au pouvoir, le gouvernement du nouvel État indépendant était faible et inefficace au moment où la Belgique, l'ancienne puissance coloniale, a renvoyé des troupes au Congo, supposément pour protéger ses ressortissants contre la violence qui éclatait alors. La crise du Congo résultait de nombreux facteurs: inefficacité du gouvernement; prétentions de groupes rivaux au pouvoir, l'URSS et les États-Unis soutenant des camps opposés; tentative de sécession du Katanga, province riche en minerais, avec l'aide de la Belgique. Bref, une recette garantissant le chaos le plus total! L'ONU a réussi de justesse à contenir la situation. La FINUL, au Liban depuis 1978, a connu des difficultés sensiblement analogues.

D'autres mandats, plus limités, supposaient le recours à des effectifs moins nombreux pour surveiller les cessez-le-feu et faire rapport sur eux et sur les incursions trans-frontalières. Une opération très spéciale s'est déroulée dans l'Irian occidental en 1962, lorsqu'une force de l'ONU a effectivement "administré" le territoire durant la passation des pouvoirs des Pays-Bas à l'Indonésie. Le mandat de la plus récente opération au Liban suppose le déploiement d'une force intérimaire "ayant pour mission de confirmer le retrait des forces israéliennes . . . de rétablir la paix et la sécurité internationales, et d'aider le gouvernement libanais à reconstituer son autorité dans la région".