

doc
CA1
EA536
95P01
FRE

.b 2720857 (F)

DOCUMENT du GROUPE des POLITIQUES

No. 95/01



Department of Foreign Affairs
and International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

CANADA

L'avenir éclairé par le passé:

Réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

par

Charles Van der Donckt

Boursier Cadieux

Direction des

Affaires politiques et de la politique de sécurité (CPP)

Groupe des politiques

SEPTEMBRE 1995

Dept. of External Affairs
Ministère des Affaires étrangères

JAN 9 1996

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER À LA BIBLIOTHÈQUE DU MINISTÈRE

Les documents du Secteur des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et les questions de la scène internationale. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

On est prié d'adresser commentaires et demandes de renseignements concernant le présent document au Secteur des politiques étrangères et Commerce international Canada, 125, promenade Sussex, Ottawa (Ontario) K1G 2G2 (téléphone : (613) 944-0394, télécopieur : (613) 995-8069). On peut obtenir gratuitement ce document à l'InfoCentre (BPTE) du Ministère (téléphone : 1 (800) 267-8376; région d'Ottawa : (613) 944-4000, télécopieur : (613) 996-9709) en mentionnant le code SP70F.

This paper is also available in English.

Le régionalisme, qu'il soit économique ou politique, fait aujourd'hui sa rentrée dans les relations internationales, et en constitue même l'une des tendances les plus importantes. En particulier, avec la fin de la guerre froide, l'ONU est revenue à sa conception initiale du régionalisme, voulant que les organismes et accords régionaux offrent des instruments efficaces pour la gestion et le règlement des différends et conflits régionaux. En effet, aussi bien l'*Agenda pour la Paix* (1992) que le plus récent *Supplément à l'Agenda pour la Paix* (1995) soulignent les dispositions du chapitre VIII de la Charte des Nations unies ainsi que le potentiel des organisations régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité.

Pendant la plus grande partie de l'après-guerre, les organisations régionales ne se sont pas montrées très efficaces pour ce qui est de la gestion des conflits intra-régionaux. Leurs efforts ont trop souvent été entravés ou neutralisés par leur manque de cohésion interne ou par les impératifs de la politique régionale, surtout lorsque les intérêts des grandes puissances étaient en jeu. Vers le milieu des années 1980, on estimait généralement que les organisations régionales classiques - telles que l'Organisation des États américains (OEA), la Ligue arabe et l'Organisation de l'unité africaine (OUA) - n'étaient plus guère que des institutions moribondes et totalement impuissantes. Des trois, l'OEA était la seule à pouvoir légitimement prétendre avoir joué un rôle significatif et efficace quant à la gestion des conflits régionaux, encore que pour une très courte période durant les années 50 et au début des années 60. Quant à la Ligue arabe et à l'OUA, elles ne réussirent jamais à surmonter leurs divisions politiques, et leur bilan reste faible pour ce qui est du règlement des conflits. En un mot, le régionalisme n'avait pas tenu le rôle d'élément constitutif de l'ordre mondial que lui avaient attribué au départ les auteurs de la Charte.

Les bouleversements qu'a connus la structure du système mondial au début de la présente décennie ont modifié considérablement le « contexte » du régionalisme international. Avec la dépoliarisation des modes de coopération internationale et la levée de la mainmise stratégique des superpuissances sur des régions entières, certains des éléments extérieurs qui faisaient obstacle à l'efficacité des organisations régionales ont disparu. Il s'est alors manifesté une tendance graduelle à régionaliser la politique de sécurité, et c'est là un élément qui deviendra déterminant dans les années à venir. Dans de nombreuses régions - mais non dans toutes -, il s'est créé un espace politique pour la discussion vraiment régionale des questions de paix et de sécurité, alors que cela était jusqu'à présent impossible. En termes de mise en place d'institutions, les résultats ont été tout à fait remarquables. À preuve, le développement institutionnel de la CSCE - aujourd'hui l'OSCE - en Europe; la renaissance politique de l'OEA en Amérique latine; la création d'un mécanisme de l'OUA pour la gestion des conflits en Afrique; et l'apparition d'un dialogue de sécurité institutionnalisé en Asie du Sud-Est sous la forme du Forum régional de l'ASEAN (FRA). Ces exemples montrent à quel point les États et les institutions cherchent aujourd'hui à s'organiser afin de mieux se comprendre et de coopérer davantage à l'échelle régionale en matière de sécurité, notamment en institutionnalisant des fonctions de gestion des conflits au sein d'organismes qui n'étaient pas mandatés à cet effet. D'autre part, la crédibilité de l'ONU et des organisations régionales a été considérablement entamée par les importants revers subis notamment en Afrique

orientale et centrale et dans les Balkans. La communauté internationale est manifestement mal équipée pour gérer et résoudre les conflits internes, mais, comme nous l'ont rappelé récemment le conflit frontalier entre l'Équateur et le Pérou et le dernier épisode du différend sur les îles Spratly entre la Chine et les Philippines, les différends en cours et les possibilités de conflits entre États restent multiples.

Les éléments qui caractérisent aujourd'hui les conflits internes - affrontements violents d'ordre ethnique, religieux ou sectaire - sont particulièrement alarmants, comme d'ailleurs le fait que ces conflits semblent se faire plus nombreux au lieu de diminuer¹. Bien évidemment, cela pose un défi aux institutions internationales et régionales, mandatées à l'origine pour favoriser le règlement des conflits entre États et non les conflits internes. Ces institutions sont aujourd'hui confrontées à un grand nombre de problèmes de sécurité d'ordre infra- et transnational - affrontements ethniques et sectaires, crises environnementales de grande envergure entraînant des migrations porteuses de perturbations, États « en déroute », multiplication d'urgences humanitaires complexes - qui, dans bien des cas, dépassent leur capacité de réaction. Certaines institutions semblent s'adapter lentement à ces nouvelles circonstances, mais bien d'autres doivent encore trouver les moyens de faire face à ces problèmes. Mais une adaptation des institutions est-elle suffisante? Les revers subis récemment par l'ONU et les organisations régionales au chapitre de la gestion des conflits semblent nous avoir fait redécouvrir, quoique tardivement, la règle essentielle de la coopération internationale, à savoir que l'organisation seule ne saurait se substituer à la volonté politique. Lorsqu'on considère les facteurs qui interviennent dans la gestion des conflits, on se rend compte que l'efficacité et la bonne organisation en vue de prévenir, gérer

¹ Selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), seuls trois des 82 conflits armés qui ont éclaté entre 1989 et 1992 étaient des conflits entre États. Voir le *Rapport sur le développement humain, 1994*, du PNUD, New York/Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 47.

et régler les conflits ne constituent qu'un seul élément - quoique crucial - d'une équation multiple, qui comporte également la volonté politique d'agir ou de soutenir une action multilatérale et la réaction, souvent changeante, des parties en conflit face à l'intervention ou à la médiation d'un tiers.

Le présent document vise à démontrer que, pour progresser dans le débat actuel sur les organisations régionales, nous devons dépasser les discussions quasi théologiques sur les avantages respectifs des conceptions régionale et mondiale de la paix et de la sécurité, pour examiner de façon plus pragmatique les tendances concrètes qui se manifestent actuellement au niveau des régions. Ainsi, malgré ce qui est autorisé par la Charte des Nations unies, nous savons - et l'ONU reconnaît - que très rares sont les organisations régionales aptes à se voir confier un mandat fort en vue d'agir dans le domaine de la paix et de la sécurité, ou qui ont les moyens voulus pour exécuter avec efficacité des opérations de maintien de la paix ou des actions coercitives. Nous savons aussi qu'il est improbable que la situation change dans le proche avenir. Pourtant, trois ans après la publication du premier *Agenda*, les discussions concernant le chapitre VIII, le gouvernement mondial et la subsidiarité sont encore truffées de notions théoriques sur ce que les organisations régionales devraient être capables d'accomplir pour la gestion des conflits. Or, dans les circonstances institutionnelles et politiques actuelles, non seulement serait-il irréaliste de s'attendre que les organisations régionales fonctionnent comme l'envisageaient les auteurs de la Charte, mais il semble aussi que l'option régionale comporte des aspects inexploités ou mal perçus qui mériteraient d'être examinés de plus près.

Par conséquent, il reste à cerner les difficultés associées aux approches régionales de la gestion des conflits, et à étudier les diverses options qui s'offrent à la communauté internationale pour renforcer le rôle des organismes régionaux. Le présent document examine dans un premier temps les succès et les échecs enregistrés par les groupements régionaux au chapitre de la gestion des conflits et présente, d'autre part, un certain nombre d'observations sur les problèmes qui restent à régler quant aux formules régionales de gestion des conflits.

1. Succès et échecs régionaux

Voici quelques exemples de réalisations récentes des organisations régionales dans le domaine de la gestion des conflits :

- En Lettonie et en Estonie, l'OSCE prend une part essentielle à la gestion de la délicate question de la citoyenneté par l'intermédiaire de son Haut Commissariat pour les minorités nationales (HCMN) et par l'envoi de missions à long terme sur le terrain. Sa participation ininterrompue quant à d'autres questions, dont certaines à caractère militaire, contribue par ailleurs à la stabilisation des relations entre les États Baltes et la Russie, tout en réduisant les tensions dans la région.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

- Durant la crise politique de 1993 au Congo, l'OUA a mené une médiation efficace, empêchant la tension de monter entre le gouvernement et l'opposition. De même, l'OUA a joué un rôle de médiateur important lors du différend frontalier qui a opposé le Nigéria au Cameroun en 1994.
- Au Lesotho, un groupe régional spécial, constitué du Zimbabwe, du Botswana et de l'Afrique du Sud, a permis, avec l'appui du Royaume-Uni, de l'Union européenne et des États-Unis, de rétablir l'ordre constitutionnel après le coup d'État du mois d'août 1994. Il faut noter ici que la décision du roi Letsie III de rétablir le gouvernement a aussi été influencée par une menace crédible d'intervention militaire étrangère.
- Lors du conflit frontalier entre le Pérou et l'Équateur, les quatre pays garants du Protocole de Rio de 1942 sont intervenus rapidement et avec un certain succès pour susciter un règlement de ce différend à répétition. Une équipe d'observateurs militaires forte de 40 hommes, la MOMEPE, est maintenant stationnée de part et d'autre de la zone frontalière contestée dans la vallée de la rivière Cenepa.
- Au Nicaragua (1990-1993) comme au Suriname (1992), des missions de l'OEA ont joué un rôle majeur après le conflit pour ce qui est de la démobilisation des insurgés et de la mise en oeuvre des accords de paix. Ces deux missions sont venues renforcer le crédit de l'OEA, qui avait traversé une période très difficile.
- Les États insulaires du Pacifique, avec l'aide de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, ont constitué à titre temporaire une force de maintien de la paix du Pacifique Sud (SPPKF) en vue des négociations de paix qui devaient se tenir en octobre 1994 sur l'île Bougainville entre le gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les rebelles de l'Armée révolutionnaire de Bougainville (BRA). Même si les négociations n'ont pas abouti, l'occasion mérite d'être marquée d'une pierre blanche pour la région.

Par contre, il y a eu des échecs et des difficultés :

- Dans l'ex-Yougoslavie, la participation de l'UE, de l'UEO, de l'OSCE, de l'OTAN et de l'ONU a fait de la coopération et de la coordination institutionnelles un défi majeur. Elle a aussi démontré que l'existence d'institutions régionales relativement solides n'est pas en soi garante d'une meilleure gestion des crises régionales. Il faut toutefois reconnaître que la formule du groupe de contact a su apporter une utile souplesse aux efforts de rétablissement de la paix. En fait, il semble maintenant que ce soit la formule la

plus prometteuse pour parvenir à un règlement négocié et global du conflit yougoslave.

- Au Libéria, le groupe de surveillance de la CEDEAO (ECOMOG), mené par le Nigéria et salué par l'ONU et les pays occidentaux comme un exemple d'auto-assistance régionale, a subi des revers militaires et politiques répétés dans ses multiples tentatives de rétablissement de la paix. La signature du tout dernier plan de paix, sous la médiation du Ghana, semble avoir été motivée autant par la crainte d'un retrait total de l'ECOMOG et de l'ONU que par le simple épuisement des belligérants.
- En Somalie, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Ligue arabe et l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) n'ont pas pu empêcher le pays de sombrer dans le chaos et n'ont joué aucun rôle dans les multiples efforts de rétablissement de la paix qui ont suivi l'ONUSOM I.
- Au Rwanda, même si l'OUA avait des observateurs sur place avant que n'éclatent les événements du 6 avril 1994, c'est l'ONU qui a tenté, quoique imparfaitement, de faire quelque chose de concret aussi bien avant qu'après cette date. Au Burundi, l'OUA n'a pu arbitrer efficacement une situation très instable et très complexe parce qu'elle n'avait pas la coopération des belligérants.
- Devant les revendications rivales et inflexibles de la Chine, de Taïwan et de certains pays membres de l'ASEAN concernant les îles Spratly, ni l'ASEAN, ni son forum régional (FRA) n'ont été en mesure de régler ce différend régional de longue date. En fait, l'abîme semble se creuser entre la Chine et l'ASEAN sur cette question.

2. *Quelques considérations fondamentales*

La complexité du tableau institutionnel

La fin de la guerre froide et, dans une certaine mesure, le débat sur les organisations régionales à l'ONU sont venus brouiller les distinctions traditionnelles entre les organisations régionales polyvalentes, les organisations régionales de défense et les autres types d'organismes et d'accords régionaux ou sous-régionaux. Pourtant, ces institutions diffèrent énormément par leurs mandats, leurs capacités, leurs bilans et leurs façons d'envisager les problèmes. Sur le plan des structures, elles vont des instances à l'architecture interne complexe, comme l'OSCE ou l'OEA, aux simples dialogues régionaux institutionnalisés sur la sécurité comme le Forum régional de l'ASEAN (FRA). Les groupements tels que le Commonwealth, l'Organisation de la Conférence islamique et la Francophonie, qui ne

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

disposent pas d'une base géographique cohérente et qui ne sont pas officiellement dotés de fonctions ayant trait à la paix et à la sécurité, sont souvent rangés dans la même catégorie générale que les organismes régionaux proprement dits, soit celle des institutions politiques « sous-mondiales »².

Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que les organismes et accords régionaux ne couvrent pas de façon uniforme toute la carte politique. Des ensembles sous-régionaux tels que l'Asie du Nord-Est et l'Asie du Sud, pourtant en proie à de fortes tensions, restent pratiquement dépourvus de mécanismes régionaux efficaces pour la coopération en matière politique et de sécurité³. Enfin, il ne faut pas non plus oublier que les valeurs universelles consacrées par l'ONU ne sont pas, dans certains cas, entièrement compatibles avec la façon dont certains organismes régionaux conçoivent leur rôle. Le système interaméricain comporte historiquement une forte composante « droits de la personne » qui vient compléter le rôle de l'ONU dans ce domaine. Par contre, ni l'ASEAN, ni l'OEA, ni la Ligue arabe ne peuvent être considérées comme particulièrement dynamiques à ce chapitre.

Les organisations régionales de sécurité de l'après-guerre correspondent à au moins trois conceptions de base. La première tire son origine du chapitre VIII de la Charte des Nations unies et est représentée par les organisations régionales polyvalentes classiques que sont l'OEA, la Ligue arabe et l'OUA⁴. Ces organisations répondent à la conception initiale du régionalisme en tant qu'élément constitutif de l'ordre mondial que prône la Charte des Nations unies. Ces organismes étaient dotés de structures très différentes, mais ils comptaient tous au nombre de leurs principaux objectifs - outre la non-ingérence dans les affaires

² Le bilan du Commonwealth au chapitre du rétablissement et du maintien de la paix est bien connu. Des documents récents du Commonwealth mentionnent expressément les activités de l'organisation concernant « la réduction et le règlement des conflits » en conformité avec le chapitre VIII de la Charte des Nations unies. Pour leur part, l'OCI et la Francophonie commencent à peine à être utilisées comme tribunes politiques pour les questions liées à la paix et à la sécurité. Depuis 1992, l'OCI critique de plus en plus ouvertement l'ONU et les pays occidentaux pour leur politique en Bosnie, estimant qu'ils ne font pas grand-chose pour sauver les populations musulmanes. Dans le cas de la Francophonie - et à l'instigation du gouvernement canadien -, les crises du Rwanda et du Burundi ont suscité un débat interne sur le rôle politique que devrait jouer l'organisation.

³ Quoique des consultations se soient tenues sous ses auspices, l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR) n'offre pas actuellement un cadre efficace pour la coopération et la sécurité à l'échelle régionale.

⁴ Depuis 1992, l'OSCE est reconnue à titre d'organisation du chapitre VIII. Les autorités russes soutiennent maintenant que la Communauté d'États indépendants (CEI) est aussi une organisation du chapitre VIII. Comme il n'existe aucun obstacle précis à la reconnaissance en qualité d'organisation du chapitre VIII, cette assertion restera probablement un point litigieux pendant quelque temps, particulièrement au vu du bilan controversé de la CEI quant au maintien de la paix.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

intérieures et le respect de l'intégrité territoriale - la prévention et le règlement des différends régionaux entre leurs États membres. Pour y parvenir, les organisations régionales dites du chapitre VIII recouraient la plupart du temps aux moyens traditionnels de règlement pacifique des différends, c'est-à-dire les bons offices, la médiation, l'arbitrage, etc. Les mesures exigeant l'emploi de la force militaire étaient considérées du domaine du Conseil de sécurité de l'ONU ou relevaient de divers accords de défense collective⁵.

Pendant la majeure partie de la guerre froide, la mainmise étrangère sur les questions de sécurité d'intérêt régional et le manque de cohésion politique au sein des organisations régionales ont empêché la mise au point, à l'échelle proprement régionale, d'instruments de sécurité dépassant les simples méthodes de règlement pacifique des différends. D'autres contraintes d'ordre conceptuel et interne, comme les doctrines de sécurité centrées sur l'État, le rôle politique joué par les militaires dans beaucoup de pays en développement et les ressources de défense souvent rares, ont par ailleurs entravé l'établissement d'une « pensée » cohérente en matière de sécurité régionale. L'actuel regain d'intérêt pour le régionalisme et les organisations régionales n'a pas *ipso facto* transformé les réalités institutionnelles du passé. Les organisations du chapitre VIII restent aujourd'hui des institutions sans grandes ressources financières et humaines, et très peu capables de planifier et de mettre en oeuvre autre chose que des missions réduites de surveillance ou de « diplomatie préventive ».

La deuxième conception, qui repose sur le principe de la légitime défense collective consacré par l'article 51 de la Charte des Nations unies, est représentée par les alliances traditionnelles et les pactes de défense collective qui avaient initialement pour but d'endiguer les menaces de nature mondiale, régionale ou systémique (Pacte de Rio, OTAN, ANZUS, OTASE, Pacte de Varsovie, CENTO, FPDA, etc.). Ces structures étaient conçues pour faire

⁵ Dans le cadre de son Pacte de défense commune (1950), la Ligue arabe s'est dotée d'une Commission militaire permanente et d'un Conseil de la défense commune pour établir des plans en vue d'assurer la « défense collective » contre Israël. En pratique, toutefois, le Pacte s'est révélé aussi irréalisable que l'unité arabe elle-même, et il est aujourd'hui considéré comme inopérant. Il est intéressant de noter que la Libye a appelé à sa réactivation au début de 1995. Pour ce qui est de l'OEA, le Traité interaméricain d'assistance mutuelle de 1947 - plus connu sous le nom de Pacte de Rio - participe à la fois du chapitre VIII et de l'article 51 de la Charte. Il s'agit en effet d'un pacte de défense collective tourné vers l'extérieur et doublé d'un accord de type chapitre VIII. Le Pacte de Rio a été perçu comme un instrument de l'hégémonie américaine par bon nombre de pays latins. Lorsque l'Argentine en invoqua les dispositions en 1982, pendant la guerre des Falklands/Malouines, les États-Unis refusèrent de considérer l'affaire comme légitime et apportèrent au contraire leur appui actif au Royaume-Uni. Cette réaction sonnait définitivement le glas du traité, et celui-ci est maintenant largement considéré comme un vestige de la guerre froide. Les nouvelles normes de l'OEA concernant la démocratie revêtent probablement plus d'importance pour les Amériques aujourd'hui. Les objectifs et le statut de l'OEA ont été modifiés récemment - par l'engagement de Santiago pour la démocratie de 1991 et le protocole de Washington de 1992 - afin de permettre à l'organisation et à ses membres agissant collectivement d'assumer une plus grande responsabilité pour la défense des régimes démocratiques de l'hémisphère.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

face aux menaces venues de l'extérieur plutôt que pour résoudre des différends intrarégionaux en faisant appel aux méthodes de règlement pacifique prévues par le chapitre VI. À l'exception de l'OTAN, qui s'est dotée d'un appareil complexe de consultations politiques et d'une importante infrastructure militaire multinationale, elles étaient souvent dépourvues de l'esprit de consolidation interne qui est l'une des marques du régionalisme. Dans bien des cas, elles étaient davantage une expression des intérêts de sécurité des grandes puissances qu'une vision politique émanant de la région elle-même. L'histoire n'a pas été tendre pour les alliances régionales de l'après-guerre. Quelques-unes seulement ont survécu à la décolonisation et à la fin de la guerre froide. Le Conseil de coopération du Golfe (CCG) constitue toutefois un cas intéressant. En effet, même si ses réalisations n'ont pas toujours été impressionnantes, il fonctionne essentiellement comme une alliance sous-régionale de sécurité.

Enfin, selon la troisième conception, l'organisation régionale a pour principal objectif de renforcer la sécurité des États membres par la coopération et les actions collectives dans le domaine de la politique-sécurité pris au sens large. Les organisations de ce type ont deux grands attributs en commun : 1) elles font l'objet d'une adhésion large et inclusive, que ce soit au niveau régional ou sous-régional, et 2) elles fonctionnent selon la règle du consensus. L'OSCE, qui est quelque peu hybride puisqu'elle est maintenant reconnue à titre d'organisation du chapitre VIII, présente les caractéristiques susmentionnées et peut être considérée comme le groupement original de cette catégorie. L'ASEAN, avec son long et graduel cheminement vers la formation d'une communauté pluraliste de sécurité, offre un autre exemple de ce type d'organisation. D'autres structures et processus semblables sont en voie de développement dans diverses régions. Il en est ainsi de la nouvelle Association des États de l'Afrique australe (ASAS), qui est appelée à remplacer l'Organisation des États de la ligne de front comme principale structure politico-militaire en Afrique australe. La Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) dont l'institution est proposée - et qui pourra ou non voir le jour selon le résultat du Processus de paix au Moyen-Orient (PPMO) et la détermination que manifesteront les États de l'Europe méridionale - entrerait aussi dans cette catégorie⁶. Et, bien sûr, le PPMO lui-même, qui procède d'une conception inclusive et multidimensionnelle de la sécurité régionale, aboutira probablement à une certaine institutionnalisation des fonctions de prévention des conflits et de

⁶ La création d'une Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée (CSCM) a été proposée par la France, l'Espagne, l'Italie et le Portugal en 1991, immédiatement après la guerre du Golfe. Les Européens s'intéressent beaucoup en ce moment aux questions relatives à la Méditerranée. Ainsi, l'UE s'emploie à établir une stratégie méditerranéenne; l'UEO envisage la Méditerranée comme l'une de ses principales zones d'opération; l'OTAN a récemment mis en train un processus de dialogue méditerranéen; enfin, même l'OSCE a démontré son intérêt pour la région en tenant en Égypte un colloque sur la sécurité de la Méditerranée.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

renforcement de la confiance⁷.

On ne saurait trop insister sur le fait que les organismes et groupements de ce dernier type reflètent le consensus *régional* sur les questions d'ordre politique et de sécurité plutôt que l'idée que se fait l'ONU de la façon dont devrait être organisée ou assurée la sécurité régionale.

Le cadre normatif

Le rôle des « accords et organismes » régionaux pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale s'inscrit dans le cadre normatif du chapitre VIII ainsi que des articles 33 et 37 du chapitre VI de la Charte des Nations unies. D'application complexe et ayant connu des hauts et des bas, le chapitre VIII pose les principes d'action suivants :

- les organismes régionaux doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité;
- le Conseil de sécurité utilise s'il y a lieu les organisations régionales pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité, mais aucune action coercitive ne peut être entreprise en vertu d'accords régionaux par des organisations régionales sans l'autorisation du Conseil;
- le Conseil de sécurité doit être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée par des organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Or, si tous les membres d'accords régionaux sont tenus de respecter les principes de la Charte des Nations unies, tous les accords régionaux ne sont pas formellement liés par le chapitre VIII. Cette disparité a souvent amené des organismes régionaux ne relevant pas du chapitre VIII à prendre des engagements ambigus face à certaines décisions de l'ONU. Dans bien des cas, même des organisations du chapitre VIII n'ont pas voulu ou n'ont pas pu se conformer aux principes précités. Le point important à retenir ici concerne l'autorisation de

⁷ On s'attend que le Groupe de travail du contrôle des armements et de la sécurité (ACRES) du PPMO décide d'établir trois centres régionaux de sécurité. Le premier, basé en Jordanie, ferait fonction de centre régional de sécurité et serait chargé d'établir un réseau de communication et d'alerte rapide de type OSCE. Le deuxième, basé à Tunis, s'occuperait principalement des questions d'ordre naval et autres questions liées à la mer. Enfin, le troisième, basé au Qatar, établirait des mesures pour la notification préalable des manoeuvres militaires régionales et l'échange d'autres informations propres à renforcer la confiance.

recourir à la force. Lorsqu'un organisme ou groupement régional autorise ou entreprend une action militaire à des fins autres que la légitime défense collective sans y avoir été lui-même autorisé par le Conseil de sécurité, la situation peut devenir très problématique. Il y a donc lieu de déterminer non seulement dans quelles circonstances le Conseil peut autoriser des organisations régionales à employer la force, mais aussi par quels moyens il peut empêcher ces mêmes organisations de faire un usage illégitime de la force.

3. *Quelques réflexions sur des expériences et propositions actuelles*

La souveraineté impose encore une limite, mais ...

Pour ce qui concerne les conflits intérieurs, les organismes régionaux se sont toujours heurtés d'une part aux obstacles que pose le droit international à l'intervention étrangère et, d'autre part, à la difficulté de trouver des solutions qui soient régionalement et localement acceptables. Pendant la guerre froide, leur bilan à cet égard a été largement caractérisé par l'impuissance, l'échec et le manque de pertinence. Les doctrines de la souveraineté nationale et de la non-ingérence étaient considérées soit comme des obstacles insurmontables, soit comme un utile moyen de justifier l'inaction. De toute évidence, cette question a donné lieu à des changements d'attitude spectaculaires, non seulement au sein de l'ONU mais aussi, et tout particulièrement, dans l'ensemble de la communauté internationale, celle-ci admettant maintenant que la souveraineté de l'État n'a pas un caractère absolu, mais contingent. L'expérience des dernières années a démontré que, dans certaines situations exceptionnelles, comme les catastrophes humanitaires ou les violations flagrantes des droits de la personne, il est possible de passer outre à la souveraineté et d'envisager une intervention sans l'assentiment des parties ou des États en cause. En fait, dans certains cas récents, il n'y avait plus d'État en place pour accorder ou refuser une telle permission (par ex., en Somalie ou au Libéria). Il est toutefois fort improbable que l'ONU en fasse une pratique courante, comme en témoigne l'extrême réticence mise par le Conseil de sécurité à envisager sérieusement une intervention préventive au Burundi.

Les organisations régionales se sont montrées encore plus réticentes que l'ONU à modifier leur façon de voir sur ce point. Il s'est toutefois manifesté un certain changement d'attitude chez certains des organismes régionaux les plus importants. Ainsi, il apparaît à l'évidence que l'OEA et l'OUA ont été ébranlées dans leur orthodoxie. Cette dernière vient en effet de se doter d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ayant pour objectif premier de se pencher sur les conflits internes, tandis que l'OEA a modifié son statut de manière à pouvoir assumer une plus grande responsabilité quant à la protection des gouvernements démocratiquement élus de l'hémisphère occidental. L'OSCE, pour sa part, s'est dotée de tout un appareil complexe pour le traitement des crises intérieures relatives aux minorités nationales et aux droits de la personne, et elle a démontré son utilité

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

institutionnelle dans bon nombre de situations⁸. Il est cependant clair que le dénouement des crises et l'arrêt des combats ne comptent pas parmi ses points forts.

Il est douteux que les organismes régionaux puissent avoir l'autorité et la légitimité voulues pour passer outre à la souveraineté de l'État s'ils ne jouissent pas dans une certaine mesure du consentement des belligérants. Prenons à cet égard l'exemple le plus pertinent, et aussi le plus récent : pour son intervention musclée de « maintien de la paix » au Libéria, en 1990, la CEDEAO n'avait pas obtenu un mandat de l'ONU et agissait sans le consentement de la principale faction armée du pays. Même si les contributions financières de l'ONU et la présence de la MONUL devaient, par la suite, lui conférer une certaine légitimité, la force ouest-africaine déployée au Libéria (ECOMOG) sous direction nigériane n'a jamais réussi à se remettre entièrement de ce péché originel et a été accusée de manquer d'impartialité tout au long de son séjour tumultueux dans le pays.

Dans la très grande majorité des cas récents où ils ont participé à la régulation et à la solution de conflits internes, les organismes régionaux ont agi avec le consentement partiel ou total des belligérants dans le cadre de la diplomatie préventive ou de mandats de stabilisation, de médiation ou de règlement du conflit. Leur capacité d'agir efficacement comme tierce partie, à titre de médiateur ou d'observateur, s'en est souvent trouvée considérablement limitée. Dans d'autres cas, par contre, le consentement des parties et la diplomatie discrète ont parfaitement servi à remporter de petits succès et à réaliser des percées. L'influence que peuvent exercer les organisations régionales semble dépendre de trois facteurs principaux : 1) le type de conflit (ethnique/religieux, politique/constitutionnel, non violent/violent); 2) la mesure dans laquelle les parties présentes dans la zone de tension sont ouvertes à l'influence extérieure; et 3) le poids politique perçu des missions ayant pour mandat de régler le problème.

En notre époque tumultueuse, chercher à se prononcer définitivement sur la question de la souveraineté équivaut presque à entreprendre la quête du Saint-Graal. La question essentielle est de déterminer s'il existe un devoir d'intervention. Nous savons déjà qu'il peut exister un droit d'intervention dans certaines circonstances.

La structure, les finances et le pouvoir de décision : questions ennuyeuses mais cruciales

Les aspects structurels et financiers influent évidemment sur l'efficacité des organismes régionaux, ainsi que sur leur potentiel de gestion des conflits. Loin d'être secondaires, les considérations financières conditionnent le type d'activités que ces

⁸ Par exemple, le Haut Commissariat pour les minorités nationales (HCMN), le Mécanisme de la dimension humaine (Moscou), la règle du consensus moins un, le Code de conduite de l'OSCE, le Mécanisme de réunion d'urgence, les missions à long terme de l'OSCE, etc.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

organismes sont en mesure de planifier et d'entreprendre. L'état critique des finances de l'OUA donne une idée des problèmes auxquels se heurtent certaines organisations régionales. Sur un budget ordinaire fixé à 26,7 millions \$ US pour 1994-1995, seule une somme de 3,5 millions \$ avait été reçue des États membres par le secrétariat de l'OUA en décembre 1994. De plus, à cette date, le montant des arriérés de contributions représentait plus de deux budgets ordinaires consécutifs de l'organisation⁹. Même si la situation financière de l'OUA s'est quelque peu améliorée depuis, il reste que toute discussion quant à la possibilité de voir cette organisation mener des opérations de maintien de la paix ne peut être que théorique lorsqu'on songe au coût considérable de ces opérations.

L'adéquation des ressources financières ou logistiques n'est pas le seul problème. Le leadership régional, qui s'exprime par l'influence stabilisatrice de quelques États importants et responsables, est aussi une condition objective du succès. Nul besoin de le souligner, le pouvoir institutionnel de décision et d'initiative est extrêmement important à cet égard. Or, dans bon nombre d'organismes régionaux, les processus décisionnels sont lents, parfois même byzantins. Certains des tenants d'un régionalisme plus vigoureux ont d'ailleurs regretté que les organismes régionaux ne soient pas dotés d'un conseil de sécurité ou d'un organe exécutif du même genre pour la prise de décision. Cet état de choses présente à la fois des avantages et des inconvénients. Ainsi, la règle du consensus de l'OSCE est peut-être pesante, mais une fois la décision prise, aucune État membre ne peut prétendre qu'elle l'a été contre son gré. L'OSCE peut ainsi se préoccuper des conflits intérieurs de ses membres sans que ceux-ci puissent nier avoir consenti à lui voir jouer ce rôle. D'autre part, ne disposant pas d'organe décisionnel exécutif, les organismes régionaux sont souvent lents à réagir efficacement face à des situations émergentes qui exigent l'imprimatur politique et une action urgente.

L'efficacité d'une organisation est aussi fonction de sa transparence et de sa responsabilité devant ses États membres. Sa capacité de fonctionner de façon ouverte et responsable accroît sa crédibilité auprès de ses membres et, par conséquent, l'appui que ceux-ci sont disposés à lui apporter.

Des institutions en bonne et due forme ou des arrangements plus souples?

Ces dernières années, des processus de paix *ad hoc* se sont souvent substitués aux actions officielles par la voie des organismes régionaux. Dans bien des cas, il s'est formé des « groupes de contact » ou des groupes d'« amis du Secrétaire général ». Ces processus ont pour principal avantage d'apporter un cadre de coordination aux États désireux d'oeuvrer au rétablissement de la paix lorsque les approches institutionnelles sont insuffisantes ou se

⁹ Salim Ahmed Salim, Discours sur l'état du continent devant le Conseil des ministres de l'OUA, Addis-Abeba, 23-27 janvier 1995.

trouvent dans l'impasse¹⁰. Dans d'autres cas, des organismes régionaux et sous-régionaux n'ayant pas de mandat officiel en matière de paix et de sécurité ont joué un rôle de premier plan. Comme ces processus non institutionnalisés ont souvent abouti à la solution de conflits dans le passé (p. ex., en Namibie, en Amérique centrale et au Cambodge), nous devrions encourager les formules de règlement souples et efficaces au lieu de nous confiner aux solutions institutionnelles préétablies.

Mais, pour cela, nous devons être conscients des limites et des inconvénients de ces approches. Tout d'abord, au niveau régional, il y a toujours le risque que se recréent des zones d'influence et que, par conséquent, la situation échappe à la supervision internationale. La communauté mondiale doit donc veiller à ce que les interventions régionales pour le maintien de la paix obéissent aux principes de la Charte des Nations unies et aux autres règles fondamentales du droit international. Il faut, en particulier, porter attention aux besoins humanitaires, aux droits de la personne et, lorsque le recours à la force est inévitable, au respect du principe de l'emploi de la force minimale efficace. D'autre part, lorsqu'il s'agit de conflits complexes, l'existence d'une multiplicité de groupes d'intérêt peut entraîner des « bruits de fond » déroutants. Le rôle joué par l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) en Bosnie offre un bon exemple de la façon dont ces coalitions peuvent se transformer en groupes de pression influents. Enfin, même si des groupements *ad hoc* se sont montrés efficaces pour le rétablissement de la paix dans certains conflits récents, la charge de mettre en oeuvre les accords de paix revient en grande majorité aux institutions internationales, et surtout à l'ONU et à ses organismes spécialisés.

L'argument de la « proximité du conflit »

En théorie, le plus gros avantage des organisations régionales réside dans l'intérêt qu'elles portent à la région et dans la connaissance qu'elles ont des conditions locales, en un mot dans leur « proximité » du conflit. C'est d'ailleurs là l'argument essentiel des tenants du régionalisme : à problèmes régionaux, solutions régionales. Comme les événements se déroulent littéralement dans son arrière-cour, l'organisation devrait être mieux en mesure de susciter chez ses États membres l'engagement politique et financier nécessaire pour régler le conflit.

En pratique, cependant, la valeur de cette « proximité » varie. Les membres de l'organisation peuvent ne pas être neutres par rapport aux parties au conflit, ce qui complique

¹⁰ L'approche dite des « notables politiques », qui a été particulièrement populaire en Afrique pour une foule de raisons, peut aussi être considérée comme une technique *ad hoc* de rétablissement de la paix. Toutefois, l'expérience a montré que si une telle approche est parfois utile pour lancer un processus de médiation, pour empêcher l'aggravation d'une situation donnée ou pour obtenir un cessez-le-feu temporaire, il est toutefois rare qu'elle aboutisse à des accords de paix globaux et durables.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

la recherche d'une solution. Certains membres peuvent être plus désireux d'exercer une hégémonie régionale que de régler les différends. Enfin, certains membres d'organisations régionales peuvent ne pas disposer des ressources voulues pour contribuer à la recherche de la paix, si forte que soit leur motivation en ce sens. Malgré ces inconvénients, la médiation régionale ou sous-régionale reste dans certains cas le seul recours efficace. La procédure de médiation menée dans le conflit soudanais, une des guerres civiles les plus longues d'Afrique, par l'Autorité intergouvernementale pour la lutte contre la sécheresse et pour le développement (IGADD) en offre un bon exemple. Appuyée par un comité international des « amis de l'IGADD », cette médiation représente la tentative de règlement la plus sérieuse entreprise dans ce pays depuis des années.

La réalité physique de la « proximité » varie également. Certaines organisations ont une énorme portée géographique : la zone de l'OSCE, par exemple, s'étend de Vancouver à Vladivostok et englobe 53 États; de même, l'OUA couvre un continent constitué de 53 États¹¹.

Le maintien et l'imposition de la paix doivent-ils être confiés à des organisations régionales?

Le *Supplément à l'Agenda pour la paix* fait une nette distinction entre les opérations relevant du chapitre VI et celles relevant du chapitre VIII. Par ailleurs, les gros problèmes auxquels se sont heurtées les forces dépêchées en Somalie et en Bosnie-Herzégovine en vertu du chapitre VII amènent le Secrétaire général à conclure que les actions coercitives dépassent, pour l'instant, la capacité des Nations unies, sauf à une échelle très limitée. C'est là une conclusion qui ne risque pas d'être contestée¹². Comme l'*Agenda* initial prévoyait que les organisations régionales devraient participer aux opérations de paix, devrions-nous nous attendre à ce que ces organisations assument la tâche du maintien de la paix et des actions coercitives?

De multiples propositions ont été avancées, aussi bien pour améliorer l'efficacité de l'ONU quant à la mise en oeuvre et à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité que pour renforcer la capacité de réaction des régions et des institutions régionales face aux crises et aux problèmes de sécurité qui se présentent dans leur arrière-cour. Devant la remarquable réussite des États-Unis à constituer une force multinationale politiquement viable pendant la guerre du Golfe, certains ont proposé que l'ONU confie les grandes opérations militaires en

¹¹ À titre de comparaison, les États appartenant à l'OUA et à l'OSCE sont aujourd'hui plus nombreux que les membres de l'ONU lors de la fondation de cette organisation, en 1945.

¹² Boutros Boutros-Ghali, Rapport de situation - Supplément à l'Agenda pour la paix/Résumé, 5 janvier 1995, p. 4.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

« sous-traitance » à des coalitions multinationales ou à des organisations régionales. De son côté, l'OTAN a établi en 1992 un vaste concept d'« institutions imbriquées » pour assurer la sécurité de l'Europe. Ces propositions ont alimenté une bonne partie du débat sur les organisations régionales, tant à l'ONU que dans les capitales occidentales; elles ont aussi fait leur chemin jusqu'à certaines institutions régionales, notamment l'OUA.

Le débat sur ces propositions n'a cependant pas abouti jusqu'à présent. Nous comprenons mieux aujourd'hui les problèmes pratiques et politiques liés à l'option de la sous-traitance, et nous savons désormais que le développement des institutions est une condition nécessaire, mais non pas suffisante, d'une gestion plus efficace des crises régionales. En tête de liste des questions non réglées, reste le fait primordial que la plupart des organisations régionales ne disposent ni des ressources financières ni des mécanismes politico-militaires voulus pour constituer, commander et contrôler ne serait-ce qu'un petit contingent de maintien de la paix pour un laps de temps prolongé, et encore moins une formation plus lourdement armée¹³. À cet égard, la mission ECOMOG au Libéria devrait être considérée davantage comme une exception que comme une indication claire des tendances à venir dans le monde en développement.

Parmi les structures régionales existantes, seules l'OTAN et, dans une moindre mesure, l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui ne sont ni l'une ni l'autre des organisations du chapitre VIII, ont le potentiel militaire et les structures voulues pour jouer un rôle significatif et efficace de maintien ou d'imposition de la paix pour soutenir l'ONU ou l'OSCE¹⁴. Toutefois, les événements dans l'ex-Yougoslavie ont mis sérieusement en question

¹³ Cela ne veut pas dire que les organisations du chapitre VIII n'ont aucune expérience des missions de maintien ou d'observation de la paix. La Ligue arabe a été la première organisation de ce type à monter une opération régionale de maintien de la paix, soit la Force de sécurité arabe au Koweït, en 1961-1963. D'autre part, l'OEA et l'OUA ont toutes deux participé à un certain nombre d'opérations de faible envergure pendant la guerre froide. Dans l'ensemble, cependant, les organisations régionales ont démontré pendant la guerre froide qu'elles ne pouvaient pas soutenir des opérations de très longue durée et qu'elles ne suivaient pas toujours les principes de maintien de la paix de l'ONU (c'est-à-dire l'impartialité, le consentement des belligérants et le non-usage de la force).

¹⁴ Il convient de noter ici qu'à leur Sommet de Helsinki, en juillet 1992, les pays membres de la CSCE - aujourd'hui l'OSCE - se sont dotés d'un mécanisme permanent dans le domaine de la sécurité, soit le Forum pour la coopération en matière de sécurité (FCS), et ont approuvé des mesures autorisant l'OSCE à assumer activement des tâches visant la prévention des conflits. Pour ce qui est du maintien de la paix, il était initialement prévu que l'OTAN ou l'UEO s'acquitteraient des mandats négociés sous les auspices de l'OSCE, mais la situation semble vouloir évoluer de façon différente. En effet, dans le cadre d'un groupe consultatif militaire, le Groupe de planification de haut niveau (GPHN), l'OSCE met actuellement la dernière main à l'organisation d'une opération de maintien de la paix au Haut-Karabakh. Il est cependant fort douteux qu'une telle opération soit viable. Les combattants sur le terrain n'ont jusqu'à présent montré que peu d'intérêt véritable pour un règlement internationalement négocié.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

la capacité politique des mécanismes existants de l'OTAN à s'acquitter efficacement de tâches ne relevant pas de la défense collective. Non seulement les difficultés de coordination entre l'ONU et l'OTAN ont-elles été source de tensions aux niveaux politique et militaire, mais les membres de l'OTAN commencent aussi à prendre conscience du fait que les structures militaires de l'Alliance, conçues essentiellement pour la défense collective, ne sont peut-être pas entièrement adaptées à la gestion des crises et aux opérations d'urgence. De toute évidence, l'attribution probable à l'OTAN d'un rôle de premier plan quant à l'exécution d'un règlement de paix post-FORPRONU dans l'ex-Yougoslavie créerait une situation *sui generis*, qui forcerait l'Alliance à réévaluer encore une fois son rôle paneuropéen au chapitre de la sécurité, alors même que s'exercent de très fortes pressions en vue d'une extension des garanties de sécurité vers l'Est.

Le recours généralisé aux organisations régionales pour s'acquitter des mandats de l'ONU se heurte à un deuxième obstacle : jamais encore on ne s'est servi des contributions au budget de l'ONU pour financer des opérations placées sous le commandement d'autres entités, qu'il s'agisse de coalitions multinationales ou d'organisations régionales. Or, à en juger par le climat actuel à l'ONU, il est fort improbable que les États membres acceptent de verser des quotes-parts pour le financement d'opérations menées par l'OTAN/l'UEO dans l'ex-Yougoslavie, d'opérations de maintien de la paix conduites par la Russie/la CEI sur le territoire de cette dernière, voire d'une petite force de maintien de la paix de l'OUA en Afrique centrale¹⁵. L'option de la sous-traitance se heurte par conséquent à des obstacles majeurs d'ordre structurel.

Par contre, même si l'incapacité des pays occidentaux à mener une action concertée en Bosnie a beaucoup nui à la thèse des institutions imbriquées, il y a lieu de noter certains faits intéressants survenus au sein de l'Alliance atlantique. Depuis le début de 1994, l'OTAN étudie la possibilité de constituer des Forces opérationnelles interarmées combinées (FOIC) pour 1) faciliter la conduite d'opérations d'urgence dans le cadre de missions ne relevant pas

De plus, l'OSCE ne dispose simplement pas à l'heure actuelle des structures politico-militaires et C3 qui lui permettraient de gérer et de soutenir une opération de maintien de la paix de l'envergure envisagée; et, d'autre part, il n'a pas été entièrement convenu de la composition, des moyens logistiques et des arrangements financiers concernant l'opération.

¹⁵ L'ajout, en vertu de la résolution 998 du Conseil de sécurité (16 juin 1995) de la Force de réaction rapide (FRR) à l'ordre de bataille de la FORPRONU en Bosnie démontre ce problème. Les cinq membres permanents du Conseil ne s'étaient pas initialement entendus sur une formule de financement pour la Force, et il est peu probable que les membres de l'ONU veuillent en acquitter les dépenses par le versement de quotes-parts. La FRR sera par conséquent financée par les pays qui la constituent (la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas) et par les États-Unis. Les frais occasionnés par l'envoi d'avions de combat et de reconnaissance allemands *Tornado* en Italie du Nord, en juillet 1995, pour appuyer la FRR seront présumément supportés en entier par l'Allemagne.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

de l'article V (défense collective), et 2) promouvoir l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), notamment par le transfert éventuel de dotations à l'UEO pour l'exécution de mandats FOIC. Il pourrait s'agir notamment d'opérations de maintien de la paix, de missions humanitaires ou d'actions coercitives menées sous l'autorité de l'ONU ou de l'OSCE. Le développement de ce nouveau concept se heurte en ce moment à certains problèmes, dont un désaccord OTAN/OEU quant au veto que voudrait exercer l'OTAN sur les transferts de dotations militaires et la répugnance de certains grands pays de l'Alliance à envisager le recours aux FOIC pour des missions relevant de l'article V, mais les discussions en cours devraient finalement aboutir. En fait, il se pourrait bien que la Force de réaction rapide (FRR) constituée par la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas pour protéger les troupes de la FORPRONU devienne la première application concrète du concept FOIC, et - il convient de le noter - une application entièrement européenne. Étant donné le quasi-veto opposé par les États-Unis aux actions de l'OTAN en Bosnie et la frustration des Européens face à la politique américaine dans l'ex-Yougoslavie, il est plus que probable que les membres européens de l'Alliance réclameront un meilleur accès, sinon un contrôle accru, au regard des structures et des effectifs militaires communs de l'OTAN.

À quel moment intervenir pour être le plus efficace?

L'expérience passée et récente l'a démontré maintes et maintes fois : l'ONU finit toujours par s'occuper des situations les plus complexes. La véritable utilité des organisations régionales semble se situer à l'extrémité inférieure du spectre des conflits. Ces organisations devraient par conséquent chercher à se doter de capacités d'alerte rapide et de prévention des conflits puisqu'elles sont physiquement et culturellement plus proches du terrain, et donc plus à même de déceler les premiers signes annonciateurs de problèmes. Quoi qu'il en soit, l'ONU devrait être prête à « suppléer » aux efforts des organismes régionaux lorsque ceux-ci ne parviennent pas à un résultat.

Toutefois, pour ce qui est de la gestion du conflit proprement dit, il se pourrait que l'ONU, grâce à son rôle universel et à ses structures plus développées, soit dans certains cas en meilleure position pour intervenir de façon impartiale, du moins lorsqu'il y a lieu de mobiliser des forces (qu'il s'agisse de maintien ou d'imposition de la paix). Toutefois, comme les organisations et les capacités régionales existantes sont fort diverses, il faut se garder de généraliser. Il faut examiner chaque cas de façon objective et surtout ne pas comparer entre eux les organismes régionaux, mais plutôt les évaluer en fonction du problème qu'ils doivent contribuer à régler.

La division du travail et la coordination : des questions d'une très grande importance

Plusieurs organisations régionales ou sous-régionales peuvent jouer un rôle dans certaines parties du monde, tandis que l'ONU peut intervenir partout. Une division

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

appropriée du travail est donc essentielle. Il faut éviter les chevauchements et les vides, ainsi que les rivalités entre organisations. Dans l'idéal, les organismes régionaux devraient prendre à leur charge l'alerte rapide et la prévention des conflits, en tenant l'ONU au courant de l'évolution de la situation. En cas d'aggravation du conflit, l'organisme concerné passerait le problème au Conseil de sécurité, ce qui démontrerait aux combattants locaux que le règlement du conflit présente désormais un intérêt universel.

Bien sûr, il s'agit là d'une situation idéale, qui correspond aux principes d'action énoncés au chapitre VIII. Toutefois, l'inertie politique, les défauts structurels et les rivalités entre institutions ont souvent empêché dans le passé une telle division du travail. Par conséquent, l'argument en faveur d'une amélioration de la coopération interinstitutionnelle semble à première vue fort convaincant. Mais il faut aussi se rendre compte qu'une telle coopération pourrait simplement n'être pas possible, ni militairement pratique ou politiquement avantageuse, dans tous les contextes.

Deux exemples actuels viennent souligner l'importance de cette question. D'une part, le débat passionné sur la « double clé » ONU/OTAN pour l'autorisation des frappes aériennes d'appui à la FORPRONU illustre la coupure qui peut se manifester entre la neutralité politique quasi absolue que doit maintenir l'ONU et les impératifs militaires d'une situation qui se détériore sur le terrain. À la suite de la Conférence de Londres de juillet 1995 sur la situation en Bosnie, le point de savoir qui avait le pouvoir de déclencher les frappes aériennes de l'OTAN a fait l'objet d'une grande confusion. Sous les fortes pressions exercées par les États-Unis et les autres membres de l'Alliance après la chute des zones de sécurité de Srebrenica et de Zepa, le Secrétaire général de l'ONU accepta à contrecoeur de renoncer à la « double clé » et de déléguer le pouvoir d'autoriser les frappes aériennes, détenu par son représentant politique en ex-Yougoslavie, au commandant général en chef des forces de l'ONU sur le terrain. Ce pouvoir a encore une fois changé de mains après que l'ONU eut décidé de se retirer de Gorazde, le commandant en chef des forces alliées Sud-Europe (CINCSOUTH) s'étant alors vu discrètement attribuer une plus grande latitude quant aux frappes aériennes. L'expérience des deux précédentes années avait démontré que les arrangements de coordination antérieurement mis en place n'étaient tout simplement pas assez efficaces pour assurer l'application des résolutions du Conseil de sécurité¹⁶. Par ailleurs,

¹⁶ Par sa résolution 836 du 4 juin 1993, le Conseil de sécurité avait décidé que les États membres, agissant à titre national ou dans le cadre d'arrangements régionaux et sous son autorité, pourraient, en recourant à la force aérienne, prendre à l'intérieur et aux environs des zones de sécurité de l'ONU toutes les mesures nécessaires pour appuyer la FORPRONU. L'OTAN avait déjà été habilitée (par la résolution 816 du CS, du 31 mars 1993) à appliquer une interdiction des vols militaires effectués par aéronefs à voilure fixe et à voilure tournante dans l'espace aérien de la Bosnie-Herzégovine. Dans ce dernier cas, il avait été reconnu que l'efficacité des opérations exigeait que les commandants de l'OTAN, et non pas l'ONU, exercent le commandement quant aux interceptions aériennes. Par contre, l'ONU avait demandé et obtenu que son représentant spécial en ex-Yougoslavie, voire le Secrétaire

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

l'absence de la Ligue arabe du processus de paix au Moyen-Orient (PPMO) offre un autre exemple de l'importance de la coordination entre institutions, tout en démontrant de façon éloquente l'inadéquation des organisations régionales à résoudre certains problèmes. Dans le cas qui nous occupe, toutes les parties ont reconnu que la Ligue arabe, institution régionale qui n'a jamais été particulièrement favorable à Israël, ne constituait pas le forum approprié pour régler la question. Elles ont donc préféré la formule, plus souple, de la mise en place d'un processus multilatéral *ad hoc*.

Les organismes régionaux sont souvent aussi limités dans leur efficacité par le manque de coordination entre eux et les organismes non politiques tels que les institutions financières internationales ou régionales, les organisations humanitaires et les ONG. Les organisations régionales du Tiers monde se trouvent généralement dans ce cas, ce qui réduit sérieusement leur capacité de gérer certaines situations, notamment les crises humanitaires complexes qui exigent la mobilisation de ressources et de capitaux à bref délai.

L'expérience a montré que, dans bien des cas où l'ONU et une organisation régionale oeuvrent côte à côte (par. ex., en Haïti ou au Burundi), l'ONU éclipse son collaborateur régional. La plupart du temps, les belligérants considèrent que l'ONU a davantage de poids politique et estiment que sa présence confère une plus grande neutralité et légitimité à l'intervention d'une tierce partie. Loin d'être un inconvénient, cette attitude peut jouer en faveur des organismes régionaux. Ceux-ci peuvent en profiter pour occuper des créneaux particuliers (p. ex., la surveillance des élections ou l'observation du respect des droits de la personne), et ainsi acquérir dans le domaine de la paix et de la sécurité l'expérience qui leur permettra d'accroître leur potentiel à long terme. C'est exactement ce que fait en ce moment la Communauté des Caraïbes (CARICOM) en Haïti. Le contingent qu'elle fournit à la MINUHA II est responsable de tout un secteur, mais demeure sous le commandement général de l'ONU.

Il n'est pas certain, par ailleurs, que toutes les organisations régionales soient en mesure de jouer un rôle de premier plan après les conflits, comme on le prétend parfois. Certaines de ces organisations ont des atouts et des capacités dans des domaines tels que les droits de la personne et la surveillance des élections, qui peuvent directement contribuer au renforcement de la société civile et de la démocratie. Mais ce qui les empêche surtout de prendre une part plus grande et plus efficace à la reconstruction des sociétés et des pays après les conflits, c'est la faiblesse des instruments financiers et économiques dont elles disposent. Il reste donc essentiel de faire en sorte que les institutions soient plus promptes à réagir et d'établir une meilleure coordination entre les organismes régionaux, l'ONU et la

général lui-même, plutôt que les commandants de la FORPRONU sur le terrain ou le commandement militaire de l'OTAN, aient le dernier mot concernant les missions d'appui aérien rapproché ou les frappes plus importantes de l'OTAN, d'où la « double clé ».

communauté des donateurs (y compris les institutions financières internationales). Autre obstacle majeur, les organismes régionaux ne peuvent généralement s'attarder à un problème donné une fois apaisées les manifestations violentes du conflit. Ainsi, l'OUA, qui est aux prises avec d'innombrables situations urgentes, ne peut se permettre de traiter, au mieux, qu'un très petit nombre de problèmes à la fois.

Le Supplément à l'Agenda pour la paix traite de cette importante question, brièvement certes, mais de façon éloquente. Après avoir constaté que l'ONU a considérablement élargi sa collaboration avec les organisations régionales, le Secrétaire général indique que cette coopération revêt différentes formes, et en cite au moins cinq (une sixième ayant été plus tard ajoutée à la liste par le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU), à savoir : 1) la consultation; 2) l'appui diplomatique; 3) l'appui technique; 4) l'appui opérationnel; 5) le codéploiement; et 6) les opérations conjointes¹⁷. Ces modes de coopération, qui n'avaient jusqu'à présent jamais été énoncés aussi clairement, correspondent à des pratiques déjà existantes. Cette liste pourrait bien jeter les bases d'une future division du travail entre l'ONU et les organismes régionaux dans le domaine de la paix et de la sécurité.

Le développement du leadership régional

La régionalisation en cours de la politique de sécurité impose une bien plus lourde responsabilité aux niveaux de décision régionaux, qu'ils soient nationaux ou institutionnels. Pourtant, tout débat sur le régionalisme et la sécurité doit tenir compte du caractère souvent superficiel du multilatéralisme dans le monde en développement, aussi bien en ce qui concerne la sphère économique que la sécurité. Nous avons vu trop d'institutions régionales échouer ou se montrer impuissantes en Afrique, au Moyen-Orient, en Amérique latine et en Asie pour faire encore une fois la promotion générale de structures inefficaces, qu'elles soient de portée régionale ou mondiale. Nous devons mieux comprendre les conditions dans lesquelles le multilatéralisme peut parvenir à régler les conflits et nous montrer plus pragmatiques dans notre examen des questions à prendre en compte.

¹⁷ Selon le *Supplément à l'Agenda de la paix*, le codéploiement consiste à envoyer une mission des Nations unies, pour travailler sur le terrain conjointement avec celle d'un autre groupement ou organisation (par ex., l'ECOMOG et la MONUL au Libéria, la MONUG et la force de la CEI en Géorgie), tandis que, dans les opérations conjointes, l'ONU et l'autre organisme assument en commun les effectifs, la direction et le financement des missions sur le terrain (par ex., la mission civile ONU/OEA envoyée en Haïti dans le cadre de la MINUHA I, en 1993). La catégorie « appui technique » ne figurait pas initialement dans le *Supplément* de 1995. Elle a été ajoutée ultérieurement dans un discours prononcé par le Sous-Secrétaire général aux opérations de maintien de la paix devant des officiers du SHAPE/OTAN, en avril 1995. Il s'agit plutôt de conseils techniques apportés par l'ONU aux organisations régionales qui envisagent d'entreprendre des opérations de maintien de la paix ou qui souhaitent améliorer les capacités de leurs États membres à cet égard.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

Comme nous savons tous désormais que les institutions multilatérales ne sont efficaces que dans la mesure où leurs membres leur permettent de l'être, le développement du leadership régional sur les questions relatives à la paix et à la sécurité doit être la pierre angulaire de toute stratégie visant à accroître les capacités régionales en matière de gestion des conflits. Pour cela, toutefois, les États et les organismes intéressés devraient coopérer avec les institutions et les partenaires appropriés, et ils devraient éviter d'imposer des programmes ou des modèles de sécurité venus de l'extérieur.

Conclusion

Dans l'ensemble, le bilan récent des organismes régionaux au chapitre de la gestion des conflits n'est guère impressionnant, et les arguments en faveur du régionalisme tiennent davantage de la rhétorique que de la réalité. Quoiqu'elles n'aient rien d'immuable, les faiblesses structurelles et opérationnelles que présentent actuellement les organisations régionales ne risquent pas de disparaître du jour au lendemain. Comme l'ONU elle-même en fait l'expérience depuis le début de cette décennie, passer du statut d'institution normative à celui d'organisme opérationnel sur le terrain de la sécurité et des affaires humanitaires demande une certaine préparation, de même qu'un sens plus aigu de l'organisation et du professionnalisme. Les organismes régionaux devront affronter cette situation tout en s'acheminant vers une plus grande participation à ces deux dossiers.

S'étant faite depuis 1992 le plus ardent champion du régionalisme en matière de sécurité, l'ONU s'est employée à renforcer le rôle des organismes régionaux. En août 1994, elle a tenu son premier sommet de l'histoire avec des organisations régionales. De plus, le *Supplément à l'Agenda de la paix* a beaucoup contribué à mieux faire comprendre l'option régionale, tout en apportant une certaine dose de pragmatisme au débat. Il semble, cependant, que cette question n'intéresse plus guère les membres de l'ONU. Le *Supplément* avait, entre autres résultats, mené à la création d'un groupe de travail de l'ONU chargé d'assurer le suivi de ce document. Ce groupe avait par la suite été divisé en quatre sous-groupes de travail devant étudier les divers aspects de la diplomatie préventive et du rétablissement de la paix, la coordination (c'est-à-dire le rôle des organisations régionales), la consolidation de la paix après les conflits, et les sanctions. Ce processus est aujourd'hui dans l'impasse, car les membres du Groupe des 77 et les pays neutres et non alignés ne sont guère disposés à voir les discussions sur la paix et la sécurité se prolonger encore à l'ONU. Ces pays estiment généralement que, depuis le début de la décennie, le programme de développement de l'ONU a été négligé au profit des efforts de paix et de sécurité¹⁸.

¹⁸ Ils n'ont peut-être pas tout à fait tort, à en juger par l'évolution des dépenses budgétaires de l'ONU entre 1990 et 1994. Le budget du maintien de la paix a plus que décuplé au cours de cette période, tandis que le budget ordinaire de l'ONU, qui est affecté aux programmes sociaux et économiques aussi bien qu'aux frais administratifs généraux de l'organisation, est resté essentiellement stagnant du fait de

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

Les organismes et les groupements régionaux présentent un potentiel qui doit être exploité de façon plus efficace, d'autant que l'ONU est à peine capable de s'acquitter de ses engagements actuels quant à la prévention des conflits et aux opérations d'appui à la paix. De toute évidence, il serait fort utile qu'une participation plus active et plus efficace des institutions et intervenants régionaux au niveau de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits régionaux vienne suppléer aux efforts de l'ONU. Il ne faut cependant pas perdre de vue ici un point essentiel, à savoir que ce sont les États membres qui sont responsables au premier chef de l'efficacité des organismes régionaux.

Pour faire avancer le débat en cours sur cette question, on pourrait notamment :

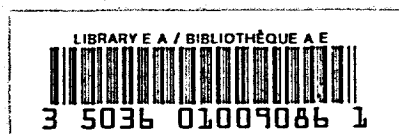
- reconnaître à la fois la valeur des organisations régionales, surtout en matière d'alerte rapide, et leurs limites, qui tiennent à la disparité de leurs passés, de leurs mandats et de leurs ressources;
- faire valoir que l'efficacité des organismes régionaux dépend au bout du compte du degré d'engagement de la volonté politique de leurs membres; alors même que l'ONU plie sous le fardeau, les solutions devront souvent reposer sur le leadership régional et local en matière de gestion des conflits;
- souligner qu'il s'agit de régler des conflits réels ou potentiels, et non pas de renforcer les institutions; l'appui doit se porter sur l'instrument le plus efficace pour régler le problème, qu'il s'agisse d'une organisation en bonne et due forme, d'un groupe spécial ou de quelque autre arrangement;
- encourager une bonne division du travail entre les organismes régionaux et l'ONU; pour cela, il faudra établir une meilleure coordination entre les secrétariats et les autres organes et services internes;
- insister pour que les organisations régionales adoptent une approche intégrée concernant le règlement des conflits, qui permette de mobiliser les ressources diplomatiques, économiques et autres sans s'attacher indûment aux ressources militaires/de maintien de la paix;
- exiger que toutes les activités liées au règlement des conflits, y compris les mesures coercitives, soient conformes aux règles du droit international et aux principes de la Charte des Nations unies; à cet égard, il faudrait souligner que les organisations régionales ne devraient pas servir d'écran à l'établissement, ou au

la politique de croissance nulle imposée par les pays industrialisés.

L'avenir éclairé par le passé: réflexion pragmatique sur l'option régionale pour le règlement des conflits

rétablissement, de l'hégémonie locale d'une puissance régionale dominante;

- développer ou renforcer le leadership régional en vue d'établir des partenariats de travail entre pays et institutions choisis dans le domaine de la paix et de la sécurité;
- coordonner l'appui apporté aux organismes régionaux, afin d'éviter les doubles emplois, et, notamment, faire valoir l'importance de la transparence et de la responsabilité au sein des organismes régionaux.



DOCS

CA1 EA536 95P01 FRE

Van der Donckt, Charles

L'avenir eclaire par le passe :
reflexion pragmatique sur l'option
regionale pour le reglement des
conflits

43274829