
LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

VOLUME 3

REVUE ELECTRONIQUE DE L'AGENCE D'INFORMATION DES ETATS-UNIS

NUMERO 2

*Le maintien
de la paix et
la stabilité
régionale*

Avril 1998

LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

Le maintien de la paix et la stabilité régionale



« Chaque fois qu'une région en proie à l'instabilité et au conflit devient une zone de paix et de développement, cette transformation sert d'importants intérêts américains. Elle contribue à nos intérêts économiques, réduit les risques coûteux de catastrophes humanitaires et de mouvements de réfugiés, et élargit le réseau des sociétés qui coopèrent afin de parer aux menaces mondiales que sont le trafic des stupéfiants, la criminalité, le terrorisme et la maladie. »

Mme Madeleine Albright, secrétaire d'Etat
Allocution prononcée devant la commission
budgétaire de la Chambre des représentants,
Washington, le 25 février 1998

A l'approche du cinquantenaire de la première opération de maintien de la paix des Nations unies, ce numéro de la revue intitulée « Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis » examine les opérations de maintien de la paix dans le monde entier et le rôle des Etats-Unis dans ces activités. Il retrace l'histoire et l'évolution du maintien de la paix depuis la création en vertu de la Résolution 50 du Conseil de sécurité de l'ONU, le 29 mai 1948, de l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), considéré comme la première opération de maintien de la paix des Nations unies. Des hauts fonctionnaires américains du département d'Etat et du département de la Défense, et des représentants des Etats-Unis aux Nations unies et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord proposent un aperçu de la politique et des objectifs des Etats-Unis en matière de maintien de la paix. On trouvera également dans ce numéro un rapport sur de récents sondages d'opinion effectués aux Etats-Unis et un résumé analytique des opérations de maintien de la paix des Nations unies.

LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

*Revue électronique de l'Agence
d'information des Etats-Unis*

LE MAINTIEN DE LA PAIX ET LA STABILITE REGIONALE

SOMMAIRE

● DOSSIER

LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU, UN INVESTISSEMENT JUDICIEUX DANS LA PAIX 5

M. Edmund J. Hull

Directeur du Bureau des opérations humanitaires et de maintien de la paix au département d'Etat

LE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES EVOLUE EN FONCTION DES LEÇONS APPRISSES ET DES PROGRES ACCOMPLIS 10

Entretien avec Mme Nancy Soderberg

Représentante suppléante des Etats-Unis auprès des Nations unies pour les questions politiques spéciales

LES PRIORITES EN MATIERE DE MAINTIEN DE LA PAIX : LE POINT DE VUE DU DEPARTEMENT DE LA DEFENSE 13

James A. Shear

Sous-secrétaire adjoint à la Défense chargé du maintien de la paix et de l'aide humanitaire

LE ROLE DE L'OTAN EN BOSNIE : HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN 17

M. Alexander Vershbow, ambassadeur des Etats-Unis

Représentant permanent des Etats-Unis à l'OTAN

● ANALYSE

GENESE ET SIGNIFICATION DU MAINTIEN DE LA PAIX 24

M. Robert Oakley, ambassadeur des Etats-Unis

Membre associé de l'Institute for National Strategic Studies, Université de la défense nationale

APERÇU REGIONAL

L'ACRI : UN ENGAGEMENT POSITIF DES ETATS-UNIS EN AFRIQUE 32

M. Marshall McCallie, ambassadeur des Etats-Unis

Coordonnateur spécial, Initiative de réaction aux crises africaines

DES PAS SPECTACULAIRES VERS LA PAIX ET LA STABILITE DURABLES EN BOSNIE 36

M. Robert Gelbard, ambassadeur des Etats-Unis

Représentant spécial du président et du secrétaire d'Etat, chargé de l'application des accords de Dayton

UN DEMI-SIECLE D'EFFORTS DU MAINTIEN DE LA PAIX AU PROCHE-ORIENT 41

Colonel Larry Forster

Directeur de l'U.S. Army Peacekeeping Institute

● FAITS ET CHIFFRES

L'OPINION DU PUBLIC AMERICAIN SUR LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX : LE CAS DE LA BOSNIE 44

*Alvin Richman, chargé de recherche
Bureau de la recherche et de la réaction des médias, Agence d'information des Etats-Unis*

AFFAIRES PARLEMENTAIRES 46

Financement des opérations de la paix, maintien des troupes en Bosnie, situation au Kosovo et versement des arriérés des Etats-Unis à l'ONU

RÉSUMÉ ANALYTIQUE : LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES 48

(Comprend des données du département d'Etat sur les contributions financières des Etats-Unis)

● RUBRIQUES

BIBLIOGRAPHIE 51

Publications permettant d'explorer d'autres points de vue sur le maintien de la paix et la stabilité régionale

SITES INTERNET 52

Principaux sites se rapportant au maintien de la paix

LES OBJECTIFS DE POLITIQUE ETRANGERE DES ETATS-UNIS

REVUE ELECTRONIQUE DE L'AGENCE D'INFORMATION DES ETATS-UNIS

VOLUME 3 • NUMERO 2 • AVRIL 1998

Les revues électroniques diffusées à intervalle de trois semaines par l'USIA dans le monde entier examinent les principales questions d'actualité intéressant la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts – Perspectives économiques, Dossiers mondiaux, Démocratie et droits de l'homme, Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis et La Société américaine – elles présentent des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné. Toutes les revues sont traduites en français et en espagnol; ces versions paraissent en format hypertexte une semaine après la version anglaise, et peu après en Adobe Acrobat. Certaines revues sont traduites également en arabe, en chinois, en portugais et en russe, ces deux dernières langues se présentant en formats hypertexte et Adobe Acrobat. Les opinions qui sont exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue du gouvernement des Etats-Unis. Le contenu de ces revues peut être librement reproduit en dehors des Etats Unis, sauf indication contraire. Les numéros les plus récents ainsi que les archives sont disponibles sur le WWW d'Internet à la page d'accueil des revues du Service d'information des Etats-Unis (USIS), à l'adresse suivante : <http://www.usia.gov/journals/journals.htm> Veuillez adresser toute correspondance soit à votre centre local de l'USIS, soit à la rédaction :

*Editor, U.S. Foreign Policy Agenda
Political Security – I/TPS
U.S. Information Agency
301 4th Street, S.W.
Washington, D.C. 20547
Etats-Unis d'Amérique
Courrier électronique : ejforpol@usia.gov*

Veuillez noter que ce numéro de notre revue « Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis » se trouve sur la page d'accueil du Service d'information des Etats-Unis (USIS) qui figure sur le World Wide Web à l'adresse suivante : <http://www.usia.gov/journals/itps/1097/ijpf/ijpf1097.htm>

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION Judith Siegel
DIRECTRICE DE LA REDACTION Leslie High
REDACTRICES EN CHEF Susan Ellis
. Dian McDonald
REDACTEURS EN CHEF ADJOINTS Wayne Hall
. Guy Olson
REDACTEURS Judy Aïta
. Ralph Dannheisser
. Martha Deutscher
. Chris Donlin
. Sophie Folly
. Jim Kelman
. Margaret McKay
. Jane Morse
. Jacqui Porth
. Heather Sussman-Fort
RECHERCHE ET DOCUMENTATION Vivian Stahl
. Rebecca Ford-Mitchell
CONCEPTION GRAPHIQUE Barbara Long
ASSISTANTE ARTISTIQUE Sylvia Scott
ASSISTANTE DE REDACTION Yvonne Shanks
TRADUCTION Services linguistiques de l'USIA
CONSEIL DE REDACTION Howard Cincotta
. John Davis Hamill
. Judith Siegel

LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ONU, UN INVESTISSEMENT JUDICIEUX DANS LA PAIX

M. Edmund Hull

Directeur du Bureau des opérations humanitaires et de maintien de la paix au département d'Etat

Dans bien des cas, déclare M. Hull, les opérations de maintien de la paix organisées par l'ONU permettent aux Etats-Unis « d'influencer le cours des événements sans avoir à assumer le plein fardeau des coûts et des risques ». Il est du plus grand intérêt des Américains « que les conflits soient circonscrits, les perturbations sociales réduites à leur minimum et les normes internationales de comportement respectées (...) Nous devons garder les coudées franches pour pouvoir faire appel aux soldats de la paix de l'ONU, le cas échéant », s'il devient nécessaire de réagir à des situations d'urgence à caractère international, ajoute le haut responsable. M. Hull est directeur du Bureau des opérations humanitaires et de maintien de la paix qui relève du Service des affaires relatives aux organisations internationales, au département d'Etat.

TOUR D'HORIZON

Pendant la guerre froide, les Nations unies ne pouvaient recourir aux opérations multinationales de paix que dans les rares cas où les intérêts de l'Union soviétique et ceux de l'Ouest n'entraient pas en conflit. Dans les quarante années qui suivirent l'établissement de la première mission des Casques bleus, c'est-à-dire de 1948 à 1988, le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé, en tout et pour tout, treize opérations de maintien de la paix. C'est dire à quel point il était inutile, à l'époque, que les Etats-Unis formulent une politique relative à la question.

La fin de la guerre froide fit découvrir à la communauté internationale non seulement des occasions historiques, mais aussi des défis de même proportion. Maintenant que le monde n'est plus divisé en blocs idéologiques rivaux, les parties belligérantes se tournent vers la communauté internationale, et plus précisément vers les Nations unies, comme on l'a vu notamment au Cambodge, au Salvador, au Mozambique et en Angola, lorsqu'elles ont besoin d'aide pour mettre fin aux hostilités et parvenir à la réconciliation politique. Malheureusement, dans d'autres régions du monde, l'atténuation de l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest s'est accompagné de l'éclatement de toute une gamme de conflits non assimilables à des guerres traditionnelles et moins susceptibles de céder aux opérations classiques de maintien de la paix. Dans le même temps, l'échec de l'invasion du Koweït par l'Irak à la suite de l'intervention des forces multinationales coalisées,

pendant la guerre du Golfe, a renforcé les espoirs fondés dans les coalitions internationales, perçues comme étant plus à même de repousser les agressions.

Dans les Balkans et dans certaines parties de l'ancienne Union soviétique, la faillite du communisme a fait rejaillir le feu des anciens conflits ethniques et religieux qui sommeillaient. En Afrique, les gouvernements et les partis politiques ont exploité les haines entre individus, clans et ethnies qui ont servi de prétexte à des actes systématiques de barbarie pratiquement inégalés au cours de ce siècle. Les conflits de cette nature ont été marqués par le déplacement de grands nombres de civils dont l'exode menaçait de déstabiliser les régions voisines vers lesquelles ils fuyaient et nécessitait la mise en place d'une assistance internationale de grande envergure à titre humanitaire et en faveur des réfugiés. Dans plusieurs cas, il ne s'est pas trouvé une seule grande puissance suffisamment motivée pour former et diriger une coalition, comme cela avait été le cas au Koweït. Dès lors, le premier réflexe fut de déployer des missions de maintien de la paix de l'ONU pour tenter de maîtriser ces conflits.

Cette situation entraîna la revitalisation du Conseil de sécurité de l'ONU, lui qui avait été si longtemps réduit à l'impuissance. Conçue pour être la gardienne de la paix et de la sécurité au nom de la communauté internationale, l'Organisation des Nations unies dut faire face à un nombre sans précédent de demandes d'intervention, et les attentes de la communauté internationale à son égard montèrent d'un cran. Au

Rwanda, en Somalie et en Bosnie, les interventions se soldèrent par des échecs, tant les Nations unies étaient dépassées par les événements. Dans d'autres cas, les opérations de l'ONU contribuèrent de façon particulièrement utile à mettre fin à des conflits qui avaient coûté bien cher aux Etats-Unis pendant les années de la guerre froide. L'intervention des soldats de la paix de l'ONU au Cambodge, au Mozambique, au Salvador et, plus récemment, au Guatemala et au Liberia, s'est avérée particulièrement précieuse pour mettre fin à des guerres civiles dévastatrices.

LES INTÉRÊTS DES ETATS-UNIS

Lorsqu'il était président, M. George Bush fit observer que les Nations unies étaient en train de devenir « un instrument central pour la prévention et la résolution des conflits et la préservation de la paix ». A peu près à la même époque, l'ancien président Ronald Reagan plaidait en faveur d'une « force permanente de l'ONU – une armée de conscience – qui serait dotée des moyens d'aménager des sanctuaires pour les réfugiés et qui serait prête à le faire en employant la force si nécessaire ». M. James Baker, ex secrétaire d'Etat, s'exprima ainsi en 1992 : « Le maintien de la paix par l'ONU est une bonne affaire et nous devrions tenir compte de cela (...) Nous avons dépensé des dizaines de milliards de dollars pour gagner la guerre froide et nous ne devrions pas rechigner à en dépenser des millions pour cimenter la paix. » Les gouvernements successifs avaient compris que la participation des Etats-Unis aux Nations unies servait à promouvoir les intérêts de l'Amérique et à faire rayonner la paix dans le monde.

Qu'elles se déroulent sous le drapeau de l'ONU ou non, les opérations multilatérales de paix peuvent s'avérer à l'occasion le meilleur moyen de prévenir, de contenir ou de résoudre des conflits qui seraient autrement beaucoup plus coûteux et meurtriers. Ces conflits ont coûté des milliards de dollars aux contribuables des Etats-Unis au titre des opérations d'appui et de l'aide humanitaire. Le montant de l'aide d'urgence associée aux conflits en Afrique correspond à l'enveloppe du développement en faveur du continent, et souvent même il la dépasse. Les Américains font les frais des conflits à bien des égards, et ils retirent des dividendes de la paix. Là où les Nations unies continuent d'employer du personnel militaire neutre pour séparer les combattants – au Proche-Orient, à

Chypre et à la frontière indo-pakistanaise, le risque de la reprise des conflits est réel, et dans chacun de ces cas d'importants intérêts des Etats-Unis seraient affectés par la reprise des hostilités.

Le maintien de la paix par l'ONU continue d'offrir aux Etats-Unis une option avantageuse pour faire face aux situations de nature à compromettre la paix et la sécurité internationales avant même que nos intérêts soient si directement affectés que nous serions prêts à envisager une intervention militaire unilatérale. De surcroît, l'ONU pose les modalités du partage des charges en les insérant dans un cadre convenu d'avance. A l'heure actuelle, on compte moins de sept cents Américains parmi les quatorze mille sept cents policiers civils et soldats qui sont déployés dans les seize missions de l'ONU réparties dans le monde. Si nous sommes d'accord pour prendre à notre charge le quart des coûts des opérations auxquelles nous consentons devant le Conseil de sécurité, nous devons faire remarquer que d'autres doivent s'acquitter de la vaste majorité de la facture, parce que c'est le prix à payer quand on décide d'agir par l'entremise de l'ONU. Nous en retirons un autre avantage, à savoir le fait de pouvoir invoquer la voix de la communauté des nations au nom des causes que nous soutenons.

Le maintien de la paix par l'ONU s'insère dans un éventail d'options auxquelles nous avons recours pour faire face aux conflits et à l'instabilité. Suivant la nature de la crise et le degré auquel les intérêts vitaux des Etats-Unis sont en jeu, nous avons le choix entre le recours à la diplomatie et l'intervention militaire directe par nos soldats. Les opérations de maintien de la paix de l'ONU représentent une troisième option, à mi-chemin entre les deux autres, et une structure convenue d'avance qui permet le partage des responsabilités avec d'autres pays. Employé à bon escient, c'est un instrument qui a maintes fois prouvé sa valeur.

LES LEÇONS RETENUES

Des opérations de maintien de la paix de l'ONU en Bosnie et en Somalie, nous avons tous appris des leçons marquantes sur les limites de l'action des soldats de la paix lorsque les parties belligérantes n'ont aucune intention de renoncer à la violence. Certes, les opérations effectuées dans ces pays ont permis d'épargner des milliers de vies humaines et d'acheminer

des secours humanitaires à des innocents. Mais elles ont aussi fait comprendre à la communauté internationale qu'il fallait envisager d'autres options si elle estimait qu'une menace à la paix et à la sécurité internationales justifiait une intervention, même si les parties belligérantes elles-mêmes n'avaient pas encore décidé de s'engager sur la voie du règlement politique du conflit.

Vers le milieu de l'année 1994, le gouvernement Clinton a officiellement adopté une politique de réforme des opérations multilatérales de paix. Reconnaissant les limites de l'ONU, il a pris la ferme décision de soumettre chaque nouvelle mission de paix de l'ONU aux rigueurs de l'analyse militaire et politique. A la demande des Etats-Unis, le Conseil de sécurité a défini à peu près à la même époque des orientations analogues qui le guideraient pendant les délibérations. En règle générale, les Etats Unis apporteront leur soutien aux missions de maintien de la paix bien définies et qui visent à donner aux combattants des occasions ponctuelles de régler leurs différends et aux sociétés en déroute les moyens de commencer à se reconstituer. De telles opérations ne doivent pas être assimilées à des engagements non limités dans le temps; il convient au contraire de les lier à des solutions politiques concrètes. Dans toute la mesure du possible, chaque opération de paix de l'ONU devrait prévoir un calendrier précis associé à la réalisation d'objectifs à moyen terme et en phase terminale, une stratégie politico-militaire intégrée et coordonnée avec une assistance humanitaire, le déploiement d'un nombre déterminé de soldats et de fermes prévisions budgétaires. S'il est question de déployer des soldats américains, les critères à appliquer doivent être encore plus rigoureux. La participation des Etats-Unis doit promouvoir leurs intérêts et être considérée nécessaire à la réussite de l'opération. Le président Clinton n'a jamais cédé le commandement des forces armées américaines à qui que ce soit et il ne le fera jamais.

Parallèlement à la rigueur accrue qui accompagne la prise de décisions, on a constaté l'amélioration considérable de la capacité de l'ONU à prévoir et à gérer ses responsabilités croissantes en matière de maintien de la paix. Son Département des opérations de maintien de la paix a été élargi et réorganisé. Il dispose maintenant d'un poste de contrôle ouvert en permanence qui possède des capacités modernes de

communications et de traitement de l'information. Les Etats-Unis ont détaché du personnel militaire américain qui a contribué à la dotation en effectifs de ce département et au relèvement de son niveau professionnel. Nous continuons d'œuvrer avec l'ONU en vue de rehausser sa capacité d'intervention rapide.

Cette coopération, qui s'inscrit dans le prolongement de l'action des gouvernements précédents et tient compte des réserves émises par le Congrès aussi bien que de notre expérience récente, veille à conférer un caractère plus sélectif et plus efficace à l'usage que nous faisons des opérations maintien de la paix. L'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, les Etats-Unis ont à ce titre le pouvoir d'opposer leur veto à toute opération onusienne qui serait incompatible avec leurs intérêts. Nous ne sommes pas favorables à l'idée d'une armée permanente de l'ONU et nous n'avons pas non plus l'intention de réserver des unités militaires précises à la participation à des opérations de l'ONU. En revanche, nous sommes prêts à fournir des renseignements sur nos capacités militaires aux fins de l'établissement de banques de données et de planification.

Consécutivement à l'exercice d'une plus grande discipline, on observe depuis plusieurs années une baisse considérable de l'étendue et des coûts des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Au temps fort de ces interventions, en été 1993, on dénombrait soixante-dix-huit mille Casques bleus dans le monde entier. Aujourd'hui, ils sont moins de quinze mille. Par voie de conséquence, la somme totale versée annuellement par les Etats Unis au titre du maintien de la paix a été ramenée de plus d'un milliard de dollars à moins de trois cents millions par an au cours de ces dernières années.

LE MAINTIEN DE LA PAIX PAR L'ONU À L'HEURE ACTUELLE

Depuis que ce nouveau mode d'action a été mis en place, le nombre de nouvelles missions de l'ONU a diminué et le Conseil de sécurité s'est montré plus enclin à se tourner vers d'autres organisations pour mettre en œuvre des opérations qui dépassent les capacités des Nations unies. C'est ce qui s'est passé en Haïti, où une force multinationale placée sous le commandement des Etats-Unis a été envoyée sur place

dans un premier temps pour établir la sécurité et la stabilité de façon à pouvoir ensuite confier la responsabilité du maintien de la paix à une mission traditionnelle de l'ONU. Après les accords de paix de Dayton, l'OTAN et l'ONU se sont partagé le travail en Bosnie, l'IFOR (la Force de mise en œuvre) et maintenant la SFOR (la Force de stabilisation) ayant assumé la responsabilité de l'application des aspects militaires, tandis que l'ONU se chargeait de la réforme de la police et de la réintégration pacifique de la Slavonie orientale à la Croatie.

D'autres organisations régionales se sont mises à jouer un rôle de fer de lance dans des domaines qui les intéressent directement, souvent avec l'approbation du Conseil de sécurité. Cela a été le cas en Albanie, où une mission de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) a été déployée sous l'égide de l'Italie pour aider à stabiliser la situation et permettre l'acheminement des secours humanitaires, aussi bien qu'en République centrafricaine, où une force multinationale africaine appuyée par la France a réussi à étouffer une série de mutineries dans l'armée. Des opérations de maintien de la paix ont également été orchestrées au Liberia, en Sierra-Leone et dans le Caucase, avec des déploiements à grande échelle de soldats de la paix fournis par la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (au Liberia et en Sierra-Leone) et par la Communauté des Etats indépendants (en Géorgie et au Tadjikistan). Dans tous les cas, exception faite de la Sierra-Leone, des missions d'observation de l'ONU de petite envergure font actuellement fonction d'administration neutre ayant pour mission de collaborer avec ces démarches régionales.

A l'avenir, les Nations unies se verront en toute probabilité confier la tâche de diriger des missions de maintien de la paix lorsque les parties belligérantes auront conclu un cessez-le-feu et un accord de paix, mais auront besoin d'une aide extérieure pour en assurer la mise en œuvre. S'agissant de ce type d'intervention, les états de service de l'ONU sont impressionnants. La réussite des opérations menées au Cambodge, au Salvador, au Mozambique, au Guatemala et en Slavonie orientale démontrent à quel point l'ONU s'acquitte habilement de ce rôle. De même, les missions de cette nature qui sont en cours en Angola et au Tadjikistan sont en passe d'atteindre leurs

objectifs. La police civile de l'ONU sera de plus en plus souvent mise à contribution pour assurer le suivi et la formation des forces locales de maintien de l'ordre qui jouent un rôle essentiel dans le rétablissement de la stabilité et la création d'un climat propre à favoriser le retrait des soldats de la paix.

Ces dernières années, les opérations de l'ONU ont appuyé de diverses façons les objectifs des Etats-Unis en matière de sécurité et de politique étrangère. En voici des exemples :

- La Mission d'observation des Nations unies au Liberia (MONUL), en liaison avec le Groupe de contrôle de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOMOG), a fait naître un environnement propice à la tenue d'élections présidentielles libres et loyales, ce qui a mis fin aux graves troubles dont ce pays avait été le théâtre pendant une dizaine d'années.
- Au Guatemala, un petit groupe d'observateurs de l'ONU a présidé pendant trois mois à la démobilisation d'une armée de rebelles qui avait sévi pendant près de quarante ans et à sa réintégration dans la société.
- L'Administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale (ATNUSO) a facilité la réintégration pacifique de ce morceau de territoire à la Croatie et elle est intervenue dans les rapports entre la Croatie et l'ancienne république yougoslave avant que la situation n'explode.
- En Haïti, toutes les forces militaires de l'ONU ont été en mesure de se retirer, ne laissant derrière elles qu'un petit nombre de policiers civils de l'ONU qui ont pour mission de continuer à rehausser la professionnalisation de la police nationale haïtienne, conformément aux principes démocratiques internationaux pertinents.
- Au Tadjikistan, une petite mission d'observation des Nations unies continue d'aider le gouvernement et le principal mouvement d'opposition à mettre en œuvre l'accord de paix qui a mis fin à la guerre civile.
- En Angola, une petite mission de l'ONU supervise les dernières phases de l'application des protocoles de Lusaka. Les membres qui la composent faisaient partie des effectifs déployés à l'origine par l'ONU et qui comptaient sept mille personnes en 1996.

- Ce sont encore des opérations de l'ONU qui empêché la reprise de la violence à Chypre entre deux alliés de l'OTAN, à savoir la Turquie et la Grèce; entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire; et, au Proche Orient, entre Israël et ses voisins.
- Le long de la frontière entre l'Irak et le Koweït, une mission d'observation des Nations unies (financée principalement par le Koweït) surveille les mouvements des troupes irakiennes et témoigne de la détermination de la communauté internationale à contrer sans relâche les visées expansionnistes de Saddam Hussein.
- En Afrique centrale, une force de l'ONU de petite envergure œuvrera de concert avec une force interafricaine à l'établissement et au maintien d'un minimum d'ordre civil, tandis que le gouvernement s'emploie à appliquer les réformes politiques, militaires et économiques fondamentales susceptibles de garantir la stabilité à long terme de la République centrafricaine.

CONCLUSION

Nous ne comptons pas sur les Nations unies pour défendre nos intérêts fondamentaux et nous n'attendons pas d'elles non plus qu'elles se montrent efficaces dans les situations qui nécessitent l'application décisive d'une force militaire. Cela dit, dans bien des cas, l'ONU nous donnera les moyens d'influencer le cours des événements sans avoir à assumer le plein fardeau des coûts et des risques. Elle prête le poids du droit international et de l'opinion mondiale à des causes et à des principes que nous soutenons. Elle peut donner une certaine mesure de confiance à des parties rivales lassées de guerroyer, mais qui n'ont pas encore décidé de faire la paix. Plus les Nations unies se révéleront capables de contenir un

conflit ou d'y mettre fin, moins les Etats-Unis seront amenés à déployer leurs forces armées. Les Etats-Unis ne sont pas les gendarmes du monde, mais il est dans leur intérêt le plus vif que les conflits soient circonscrits, les perturbations sociales réduites à leur minimum et les normes internationales de comportement respectées. Face à une situation d'urgence, nous réagissons conformément à nos intérêts, parfois en faisant cavalier seul, parfois dans le cadre d'une coalition et parfois encore par l'entremise d'une organisation internationale. Nous devons garder les coudées franches pour pouvoir faire appel aux soldats de la paix de l'ONU, le cas échéant, de façon à ne pas avoir à faire face à une cruelle décision dès qu'un conflit étranger menace nos intérêts : opérer le choix moralement inacceptable de ne rien faire ou intervenir unilatéralement en laissant prendre tous les risques aux soldats américains.

Employées à bon escient, les opérations de maintien de la paix peuvent permettre de séparer les adversaires, de faire respecter les cessez-le feu, de faciliter l'acheminement des secours humanitaires, de favoriser le retour des réfugiés et des personnes déplacées, de démobiliser les combattants et de créer les conditions propices à la réconciliation politique et à la tenue d'élections libres. Les opérations de cette nature – c'est-à-dire lorsqu'elles sont clairement conçues, constamment évaluées et menées à bonne fin – constituent un investissement judicieux dans la paix. Elles peuvent contribuer à épauler les démocraties naissantes, à endiguer le flux des réfugiés à travers le monde, à réduire la probabilité d'interventions mal accueillies par des puissances régionales, et à éviter que les guerres livrées sur une petite échelle ne dégénèrent en conflits plus importants, beaucoup plus meurtriers et assurément plus coûteux. ●

LE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES EVOLUE EN FONCTION DES LEÇONS APPRISSES ET DES PROGRES ACCOMPLIS

Entretien avec Mme Nancy Soderberg

Représentante suppléante des Etats-Unis auprès des Nations unies pour les questions politiques spéciales

Au cours de ces dernières années, le département des opérations de maintien de la paix des Nations unies « a apporté à ses activités des améliorations considérables en matière de capacités d'intervention, de durabilité logistique et de responsabilité politique », affirme Mme Nancy Soderberg. « A présent que le volume de ces activités se stabilise, le département des opérations de maintien de la paix peut se fonder sur les progrès récents pour s'attaquer aux défis futurs muni de solides capacités de gestion. » Mme Soderberg est la représentante suppléante des Etats Unis auprès des Nations unies pour les questions politiques spéciales. Ses principales responsabilités appartiennent justement au domaine des opérations de maintien de la paix. On trouvera ci-dessous le texte de l'entretien qu'elle a accordé à des rédacteurs de l'USIA.

QUESTION : Pourriez-vous nous donner un aperçu de l'ampleur de l'engagement des Etats-Unis dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies ?

MME SODERBERG : Au 15 avril, seize opérations de maintien de la paix des Nations unies étaient en cours, dotées d'un effectif de quelque quatorze mille sept cents personnes. Toutes ces opérations sont autorisées par le Conseil de sécurité des Nations unies et font l'objet d'un examen constant de cet organe. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité, les Etats-Unis jouent un rôle clé dans l'évaluation des besoins de chaque mission de maintien de la paix, le déclenchement de nouvelles opérations, l'orientation des activités en cours et la cessation des activités au moment opportun. Etant donné que les Etats-Unis ont le droit de veto au Conseil de sécurité, aucune opération de maintien de la paix ne peut être autorisée sans leur appui. Les Etats-Unis fournissent depuis longtemps des troupes à ces opérations. Avec un effectif de six cent quatre-vingt une personnes en février 1998, ils se classent au huitième rang des soixante et onze pays qui mettent à la disposition des Nations unies des troupes, des observateurs militaires et des policiers. Le personnel des Etats-Unis est actuellement affecté à des missions de maintien de la paix et d'observation des Nations unies dans diverses parties du monde, notamment en Haïti, en Bosnie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, dans le Sahara occidental, en Géorgie et au Proche-Orient.

Q : Comment les Nations unies déterminent-elles où et quand il est nécessaire d'organiser des opérations de maintien de la paix, et ce processus est-il efficace ?

MME SODERBERG : La Charte des Nations unies confère au Conseil de sécurité la responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Tout membre du Conseil de sécurité, soit de son propre chef, soit à la demande d'un autre pays, peut officiellement attirer l'attention du Conseil sur l'existence d'une situation susceptible de menacer la paix et la sécurité, et proposer le lancement d'une mission de maintien de la paix. A la demande du Conseil de sécurité des Nations unies, et sous la supervision du secrétaire général, le Secrétariat de l'Organisation établit des plans détaillés d'intervention et des estimations budgétaires qui aident le Conseil de sécurité à prendre des décisions sur le bien-fondé et l'utilité des opérations de maintien de la paix envisagées en toute connaissance de cause. En même temps, les membres du Conseil de sécurité se concertent de manière officieuse et consultent leurs gouvernements respectifs afin de formuler le mandat des opérations. Dans chaque cas, le Conseil de sécurité est requis de parvenir à un consensus sur la conduite appropriée à tenir pour parer aux menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales.

Q : Les Nations unies ont modifié, ces dernières années, la portée et le mandat de leurs opérations de maintien de la paix en y ajoutant, par exemple, l'emploi de forces

civiles de police pour former les forces locales de police. Quelle est la position des Etats-Unis sur cette évolution ?

MME SODERBERG : Le Conseil de sécurité et le Secrétariat des Nations unies ont tiré des leçons importantes des opérations de maintien de la paix au Rwanda, en Somalie et dans l'ex-Yougoslavie, ainsi que de toutes les opérations qui ont suivi. Le changement que vous mentionnez reflète cette évolution, incontestablement positive, qui vise à s'adapter aux réalités actuelles. Nous avons déterminé les limites ainsi que l'utilité des opérations de maintien de la paix des Nations unies et nous sommes rendu compte de toute l'importance de la planification prévisionnelle, d'une réaction plus rapide, d'une logistique responsable et rationalisée, et de la pleine intégration des activités politiques, humanitaires et de maintien de la paix. Ces leçons ont été appliquées dans les opérations de maintien de la paix d'aujourd'hui. La paix repose dans une très large mesure sur la présence d'un système crédible d'application des lois et d'une réelle participation politique. Il faut également que les gens puissent vivre dans leurs foyers et fréquenter les écoles et les églises de leur collectivité. En ce qui concerne la police civile, les Nations unies peuvent apporter une contribution énorme à l'établissement de la paix et à la stabilité en déployant des forces internationales de police civile pour former, encadrer et surveiller les policiers locaux et nationaux.

Q : Du fait de l'élargissement du rôle de maintien de la paix, les autres entités des Nations unies participent-elles davantage aux opérations ?

MME SODERBERG : L'un des progrès majeurs au cours des deux dernières années a été la participation de plusieurs départements du Secrétariat des Nations unies et des institutions spécialisés des Nations unies à la planification et à l'exécution des opérations de maintien de la paix. L'un des éléments les plus importants des mesures de réformes de la Voie Un proposées par secrétaire général, M. Kofi Annan, a été d'assurer la pleine coordination interdépartementale des composantes politiques, humanitaires et militaires des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Aujourd'hui, le département des opérations de maintien de la paix des Nations unies a été rejoint par le département des affaires politiques, le département

des affaires humanitaires, le bureau des affaires juridiques, les bureaux des hauts-commissaires aux réfugiés et aux droits de l'homme et le Programme alimentaire mondial, qui prennent part à la planification et à l'exécution des opérations de maintien de la paix.

Q : Le gouvernement des Etats-Unis s'attache activement à réformer les Nations unies et à les rendre plus efficaces. Quels changements voudriez-vous voir apporter aux opérations de maintien de la paix ?

MME SODERBERG : Ces dernières années, le siège des Nations unies a réalisé des progrès significatifs en matière d'efficacité de la planification et de l'exécution de ses opérations de maintien de la paix. Le département des opérations de maintien de la paix a apporté à ses activités des améliorations considérables en matière de capacités d'intervention, de durabilité logistique et de responsabilité politique. A présent que le volume de ces activités se stabilise, le Département peut se fonder sur les progrès récents pour s'attaquer aux défis futurs muni de solides capacités de gestion.

En outre, les Etats-Unis et d'autres Etats membres œuvrent de concert avec les Nations unies pour rationaliser le département des opérations de maintien de la paix et pour appliquer une stratégie de gestion des ressources à l'échelle mondiale, notamment par un système intégré de gestion automatique des stocks, des opérations d'entretien et de l'approvisionnement. Nous poursuivons également le développement de la Base logistique des Nations unies de Brindisi (Italie) en tant qu'élément constitutif du programme mondial de gestion des ressources, et nous contribuons au développement du Quartier général des missions à déploiement rapide. Ces mesures doteront les Nations unies de la capacité de réagir rapidement aux urgences dans les domaines du maintien de la paix et des opérations humanitaires, de poursuivre le développement des contrats prévisionnels d'appui aux opérations de maintien de la paix, d'achever l'application des récentes directives des Nations unies relatives à la sécurité de l'information, et de poursuivre le développement des Arrangements de mise en attente, par lesquels les Nations unies et les Etats membres échangent des informations détaillées afin de faciliter la planification et la préparation des opérations de maintien de la paix.

Q : Avant que les États-Unis ne puissent engager des ressources au titre des opérations de maintien de la paix, leur gouvernement doit notifier le Congrès selon une procédure établie. Pourriez-vous décrire cette procédure ?

MME SODERBERG : Le gouvernement des États-Unis est tenu de notifier le Congrès quinze jours avant de voter au Conseil de sécurité en faveur de toute nouvelle mission de maintien de la paix ou de l'expansion d'une mission. Ce délai permet au Congrès de soulever des questions ou d'émettre des objections concernant les mesures envisagées. Il permet également au gouvernement d'expliquer au Congrès les détails de l'opération, les coûts prévus, la gravité de la menace pour la paix et la sécurité internationales, et de détailler les intérêts généraux des États-Unis qui sont en jeu en matière de sécurité. Tout membre du Congrès peut demander à recevoir ces informations, mais ce sont généralement les commissions législatives compétentes en matière de dépenses liées au maintien de la paix et dans les régions concernées qui sont consultées, à savoir la commission sénatoriale des relations extérieures, la commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants, les sous-commissions chargées, au Sénat et à la Chambre, de l'attribution de crédits budgétaires pour le commerce, la justice, les affaires étrangères, les organismes judiciaires et connexes, la commission sénatoriale des forces armées et la commission de la sécurité nationale de la Chambre des représentants. Dans la majorité des cas, après des consultations approfondies, le gouvernement et le Congrès sont parvenus à un accord sur les questions de maintien de la paix.

Q : Nous avons récemment vu en Sierra Leone une organisation régionale, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), mettre sur pied une force armée pour rétablir au pouvoir un gouvernement démocratiquement élu, qui avait été renversé par un putsch. Les États-Unis sont-ils favorables à de telles interventions ?

MME SODERBERG : Dans le cas de la Sierra Leone, le Conseil de sécurité, y compris les États-Unis, a approuvé le rôle de la CEDEAO dans le rétablissement du gouvernement du président Ahmad Tejan Kabbah. De plus en plus, les Nations unies coopèrent avec les organisations régionales afin de mieux tenir compte des aspects politiques, humanitaires et de maintien de la paix relatifs au règlement des conflits. Bien que les Nations unies restent l'institution mondiale la plus capable de planifier et de diriger les opérations de maintien de la paix, les organisations régionales peuvent jouer un rôle très important et contribuer à résoudre les problèmes. L'engagement régional peut également aider les pays à se doter de capacités essentielles pour s'attaquer aux problèmes avant qu'ils ne dégénèrent en crises internationales. L'Initiative de réaction aux crises africaines, par exemple, a été conçue par le président Clinton pour aider les pays africains à acquérir les capacités de coopérer, soit dans le cadre d'une coalition multinationale, soit sous l'égide des Nations unies, lors d'interventions humanitaires ou de maintien de la paix. ●

LES PRIORITES EN MATIERE DE MAINTIEN DE LA PAIX: LE POINT DE VUE DU DEPARTEMENT DE LA DEFENSE

James Shear

Sous-secrétaire adjoint à la Défense chargé du maintien de la paix et de l'aide humanitaire

Pour être efficaces, les opérations de maintien de la paix exigent que leur personnel reçoive une formation réaliste tenant compte des cinq éléments des opérations modernes de maintien de la paix: le terrain, les conditions météorologiques, les réfugiés, les organisations non gouvernementales (ONG) et les médias. Toutefois, leur succès dépend, en définitive, de l'application de toute une gamme d'instruments militaires et civils de maintien de la paix ainsi que d'une bonne dose de patience et de la ferme volonté des parties de surmonter leurs divergences et de faire le meilleur usage possible de l'aide extérieure. M. Shear est sous-secrétaire adjoint à la Défense chargé du maintien de la paix et de l'aide humanitaire.

Peu d'aspects de la politique sécuritaire comportent autant d'enjeux pour le gouvernement américain, et en particulier pour le ministère de la défense, que les opérations de maintien de la paix. Indubitablement, de telles opérations peuvent avoir de nombreux effets positifs pour les Etats-Unis. Elles ont servi de façon tangible nos intérêts dans des pays aussi divers que la Bosnie-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine, Haïti, le Guatemala et la Géorgie. Si l'Amérique centrale et l'Afrique australe, longtemps connues pour la violence et l'instabilité chronique qui y régnaient, sont beaucoup plus calmes aujourd'hui, c'est en partie aux opérations de maintien de la paix qu'elles le doivent.

C'est le bon côté de la chose. Cependant, ces opérations ne sont pas dépourvues de conséquences dangereuses ou indésirables. Elles peuvent servir nos intérêts, mais nous devons nous méfier du tort qu'elles risquent de nous causer. Car si elles ne sont pas conçues et exécutées correctement, elles risquent de nous entraîner dans des engagements à long terme dans des régions instables. Qui plus est, elles peuvent parfois entamer la volonté qu'avaient les parties d'assumer la responsabilité de leurs problèmes; et elles peuvent exposer nos forces à des risques inutiles, peser lourdement sur nos ressources et avoir un effet préjudiciable sur notre capacité opérationnelle. Aucun de ces problèmes n'est insurmontable, mais ils font tous ressortir la nécessité qui s'impose d'agir prudemment et sélectivement dans ce domaine.

A partir de 1994, avec la directive présidentielle 25, le gouvernement Clinton a tenté de simplifier et

d'améliorer le fonctionnement des opérations multinationales de maintien de la paix. Ces dernières années, à l'exception de la Bosnie, la tendance générale a été de s'écarter des vastes opérations à composantes multiples en faveur d'opérations plus modestes et plus ciblées, dont certaines étaient menées par l'ONU et d'autres organisées localement ou dans le cadre de coalitions de circonstance. Ce changement reflète la préférence des Etats-Unis ainsi que d'importantes innovations dans la façon dont les opérations de maintien de la paix sont organisées et menées.

Sur le plan de la politique générale, les opérations de maintien de la paix doivent être considérées comme un moyen et non pas comme une fin en soi. Il ne s'agit pas d'une stratégie, mais d'un instrument dont l'utilisation doit être justifiée par les intérêts stratégiques des Etats-Unis. Bien qu'elles puissent être utiles pour prévenir, endiguer et résoudre les conflits régionaux, il est difficile de savoir quand une situation se prête à l'utilisation des instruments de maintien de la paix. Ces opérations ont la plus grande utilité quand le conflit est au point mort, quand les parties sont épuisées et quand la poursuite des combats ne laisse présager que de nouvelles souffrances. Si, par contre, les parties jugent la guerre préférable à toute solution négociée, ou si la dynamique du conflit laisse présager une solution militaire plutôt que diplomatique, il est difficile d'imaginer que des opérations de maintien de la paix puissent avoir une valeur durable.

En ce qui concerne la participation des Etats-Unis aux opérations internationales de maintien de la paix, nous

sommes en faveur d'un engagement sélectif. Nous examinons en toute objectivité chaque opération envisagée afin de voir si notre participation aiderait à améliorer ses chances de succès et si les ressources nécessaires pour la soutenir seraient en rapport avec les enjeux que comporte la situation en question pour les Etats-Unis. Mais tout engagement opérationnel, même sélectif, n'est qu'un aspect du problème. Nous pensons en outre que la formation des forces de maintien de la paix peut constituer un élément utile de coopération régionale. Nous sommes prêts à contribuer à de tels efforts, étant entendu que les conditions de cette coopération régionale doivent être fixées par les parties elles-mêmes et non pas dictées de l'extérieur.

Le ministère de la défense examine un grand nombre de questions dans les discussions sur la politique à adopter à l'égard du maintien de la paix, mais quatre domaines méritent une attention particulière :

LA FORMATION

La formation du personnel est une condition préalable indispensable à l'efficacité des opérations. Notre slogan est le suivant : « Préparons-nous à la guerre, mais adaptons-nous à la paix ». Cet aphorisme signifie que nous devons veiller à ce que nos forces soient prêtes, le cas échéant, à livrer et à remporter une guerre, tout en ayant les moyens de participer à des opérations de maintien de la paix quand on le leur demande. Nous avons appris que les éléments clés du succès des opérations de maintien de la paix sont des forces convenablement entraînées et disciplinées, placées sous le commandement de chefs compétents agissant dans le cadre d'une mission clairement définie.

Nos soldats et nos « marines » possèdent des capacités de combat qui leur permettent de s'adapter facilement aux besoins d'une opération de maintien de la paix s'ils ont le temps nécessaire pour s'adapter à la nature de l'opération, à ses règles d'engagement et à ses termes de référence. L'expérience a montré que nous pouvons efficacement nous préparer à des opérations de paix en raison du temps qu'exigent la préparation d'un mandat politique et l'identification des forces qui seront déployées. Durant ces préparatifs, des officiers prévoyants comme le général de division William Nash, qui dirigeait l'IFOR (Force de mise en œuvre), ont mis au point des normes efficaces de formation aux

opérations de maintien de la paix à l'intention des unités combattantes, et procédé à leur formation intensive et réaliste en tenant compte des cinq éléments des opérations modernes de maintien de la paix : le terrain, les conditions météorologiques, les réfugiés, les ONG et les médias. Se fondant sur des scénarios réalistes de formation, le général Nash a créé une force hors pair capable d'assurer le maintien de la paix, aussi fragile soit-elle.

Certains sont favorables à l'affectation permanente d'unités spécialisées aux opérations de maintien de la paix. Nous ne sommes pas d'accord avec cette idée, car elle limiterait notre capacité de réaction aux nombreuses situations d'urgence que notre stratégie de défense exige de nos armées. D'autres pays adoptent cette pratique, mais c'est un luxe que nous ne pouvons pas nous offrir étant donné la portée mondiale de nos engagements. L'envoi de militaires sur le terrain équivaut, pour les Etats Unis, à une déclaration politique. Nous devons être prêts à rencontrer de l'opposition parce que les opposants du processus de paix savent que chasser les forces américaines est la garantie de leur succès. Des troupes américaines formées uniquement aux opérations de maintien de la paix ne seraient pas en mesure de faire face efficacement à une telle situation.

Sur le front international, le gouvernement a entrepris diverses démarches visant à établir des normes communes en matière de formation aux opérations de maintien de la paix et lancé une initiative ayant pour but d'améliorer les moyens de formation de divers pays. Cette initiative est connue sous le nom de « Enhanced International Peacekeeping Capabilities » (EIPC). Elle porte sur l'élaboration d'une politique nationale de maintien de la paix et la mise en œuvre de programmes de formation militaire dans certains pays qui paraissent capables de mener des opérations de maintien de la paix. Le Congrès a récemment affecté un crédit de sept millions de dollars pour financer les objectifs de l'EIPC. En avril 1998, le gouvernement a proposé que neuf pays reçoivent des fonds de l'EIPC durant l'année budgétaire 1998.

La mission principale de l'EIPC est d'aider ces pays à acquérir et à entretenir des forces crédibles de maintien de la paix. Ce programme a également pour objectif l'adoption de normes internationales communes en

matière de formation et d'instruction d'officiers, et la mise au point de systèmes d'information et de procédures visant à améliorer l'interopérabilité des troupes sur le terrain.

L'an dernier, le ministère de la défense a organisé une réunion des commandants de plusieurs centres de formation aux opérations de maintien de la paix et de représentants du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies pour mettre au point des normes de sélection et de formation des observateurs militaires. C'était la première fois qu'un consensus international aussi vaste était obtenu pour définir les responsabilités nationales concernant la formation de ces observateurs. Nous nous attendons à ce que ces normes soient publiées par les Nations unies en avril 1998. Du fait de cette conférence, d'autres pays sont prêts à prendre part à l'élaboration de normes relatives aux contingents participant aux missions prévues au chapitre VI de la Charte des Nations unies. Nous serons heureux de participer à ces efforts à la quatrième réunion annuelle de l'Association internationale des centres de formation au maintien de la paix en mai 1998.

LA PROTECTION DES FORCES

La protection des soldats de la paix demeure l'une de nos principales préoccupations. Les zones dans lesquelles ces forces opèrent sont parfois instables, voire même plongées dans le chaos. En outre, les dirigeants locaux risquent de ne pas être maîtres de leurs factions, tandis que les éléments criminels échappant au contrôle des belligérants dans la zone d'opération peuvent chercher à profiter de la situation. Le ministère de la défense est conscient de ces risques et c'est pourquoi notre décision de participer à ces opérations est souvent pesée aux niveaux les plus élevés du gouvernement. Le problème est que les Nations unies n'ont pas pour habitude d'armer leur personnel, en particulier les observateurs militaires, pour souligner la neutralité de ces derniers et les mettre ainsi à l'abri d'actes de violence politique. Aussi valable que soit cette technique sur le plan politique, elle fait des observateurs des cibles tentantes pour les criminels et les voleurs. En Géorgie et ailleurs, des observateurs militaires de l'ONU ont été pris en otage et ont été victimes d'autres actes criminels.

Que pouvons-nous faire? Il existe un certain nombre de mesures que nous pouvons prendre afin d'assurer une meilleure protection des forces de maintien de la paix. Premièrement, nous devons continuer à préparer notre personnel militaire à faire face aux dangers éventuels auxquels il s'exposera sur le terrain, durant la formation qui précède son déploiement. Deuxièmement, nous pouvons lui fournir des informations tactiques, de l'équipement de protection et d'autres formes de soutien durant sa mission et procéder régulièrement à une évaluation de la protection des forces. Troisièmement, nous pouvons insister auprès de l'organisme qui parraine une opération de maintien de la paix, qu'il s'agisse des Nations unies, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou d'une autre entité, pour qu'il prenne des mesures de protection adéquates correspondant aux risques et aux exigences des opérations avant de procéder à tout déploiement. Enfin, nous pouvons exiger des parties à l'accord de paix qu'elles supervisent leur personnel et qu'elles promettent de prendre des mesures tangibles à l'encontre de tout contrevenant.

LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

Aussi étrange que cela puisse paraître, l'ordre public est souvent la première victime de la paix. Durant un conflit, les factions armées réussissent à maintenir un semblant d'ordre et de discipline dans les zones qu'elles dominent. Certes, il ne s'agit peut-être pas d'un ordre public légitime, mais les délits criminels civils sont souvent supprimés. Une fois que le conflit a pris fin et que la démobilisation commence, les soldats désœuvrés traînent dans les rues. La plupart du temps, leur inactivité se prolonge, et ils ont accès à de petites armes. Pour assurer leur subsistance, ils sont susceptibles, en désespoir de cause, de recourir à des activités criminelles. Il convient d'ajouter à ce problème le fait que les forces locales de police, les tribunaux et les prisons ont peut-être été décimés durant le conflit et sont donc dans l'impossibilité d'enrayer la criminalité.

Il est clair qu'aider à rétablir un appareil judiciaire local est l'une des tâches faisant logiquement partie de toute opération de maintien de la paix. La communauté internationale a commencé, au cours de ces deux dernières années, à prendre davantage conscience de la véritable ampleur d'une opération de maintien de la

paix. Le gouvernement des Etats-Unis a l'intention de collaborer avec les autres pays et organisations internationales et régionales qui partagent son point de vue afin d'améliorer les instruments dont on dispose à l'échelle internationale pour accomplir cette tâche. Il y a eu, lors de récentes opérations, des innovations qui peuvent s'avérer utiles sur un plan plus général. En Haïti, la police civile des Nations unies (POLCIV) est restée sur place après le départ des forces militaires de maintien de la paix de l'ONU. Sa protection était assurée par une unité civile de sécurité amenée spécialement d'Argentine par les Nations unies. C'était la première fois que la police civile des Nations unies restait dans un pays après le départ des soldats de la paix. En Bosnie, l'OTAN prévoit de déployer une force de police composée d'unités paramilitaires pour aider à assurer l'ordre public.

UN DÉPART DANS DE BONNES CONDITIONS

En Bosnie, nous avons appris que ce qui compte, ce sont les conditions du retrait des forces et non pas la date du départ. Les dates limites sont utiles pour aider la communauté internationale à pousser les protagonistes locaux à créer, en temps voulu, les conditions de départ; et il est clair que les forces militaires ne peuvent pas rester déployées indéfiniment. Ceci dit, il va de soi que le succès d'une opération devrait être mesuré à l'aide d'un simple critère: la paix

ou la stabilité subsisteront-elles pendant une période raisonnable après le départ des forces internationales? La difficulté tient au fait qu'une stabilité durable exige que la structure sociale d'un pays soit rétablie avant le départ des troupes de maintien de la paix. Un relèvement véritable doit être vu sous l'angle du développement. Il s'agit là d'une tâche extrêmement difficile et les militaires ne sont pas l'instrument qui convient pour l'accomplir. La communauté internationale doit avoir à sa disposition des instruments civils de secours et de développement capables d'aider à réanimer une société après un conflit. Les tâches nécessaires sont nombreuses et décourageantes. Elles vont de soins aux enfants traumatisés à la fourniture par le gouvernement de services essentiels, notamment la justice (déjà mentionnée), la réglementation économique, le ramassage des ordures et les services médicaux.

En dernière analyse, il n'existe pas de formule magique pour garantir le succès des opérations de maintien de la paix. Il faut de la patience et une gamme d'instruments, tant civils que militaires, pour amener les parties hostiles vers la paix et il faut, en dernier ressort, que les parties soient prêtes à concilier leurs divergences et à faire le meilleur usage possible de l'aide extérieure. Si telle n'est pas leur intention, la décision politique est claire: n'envoyons pas de forces de maintien de la paix. ●

LE ROLE DE L'OTAN EN BOSNIE : HIER, AUJOURD'HUI ET DEMAIN

*M. Alexander Vershbow, ambassadeur des Etats-Unis
Représentant permanent des Etats-Unis à l'OTAN*

Du point de vue de l'Alliance Atlantique, l'importance de la Force de mise en œuvre (IFOR) et celle de la Force de stabilisation (SFOR) « dépassent largement le cadre de la Bosnie ou des Balkans », déclare M. Alexander Vershbow, représentant permanent des Etats-Unis au Conseil de l'Atlantique Nord. « En amenant la paix dans la région, nous avons aussi revigoré l'Alliance et contribué à façonner le rôle qu'elle jouera à l'avenir. » M. Vershbow est convaincu qu'il vaut mieux retarder « encore un peu » le retrait des forces de l'OTAN du territoire bosniaque afin d'être sûr qu'il n'y aura pas lieu de les redéployer dans la région.

Voilà maintenant près de deux ans et demi que les canons se sont tus en Bosnie, grâce à l'OTAN, et l'on pourrait être tenté de considérer les opérations de l'Alliance dans ce pays comme allant de soi. L'opération de l'OTAN en Bosnie fait maintenant partie du paysage. Mais gardons-nous bien d'oublier qu'il nous a fallu parcourir un chemin chaotique pour arriver au point où nous en sommes aujourd'hui. Ce parcours a beaucoup à voir avec la vitalité qui caractérise l'OTAN aujourd'hui et avec l'évolution que l'on peut attendre d'elle, à l'aube du cinquantième anniversaire du traité de Washington et d'un siècle naissant.

Aujourd'hui, la Bosnie est pour l'OTAN l'histoire d'un succès qui prouve la justesse des travaux entrepris au cours des sept dernières années afin de transformer l'Alliance. Mais il nous faut aussi tirer les enseignements des nombreuses erreurs commises et qui ont presque entraîné la faillite de l'Alliance. Nous devons méditer ces leçons importantes et les intégrer au nouveau Concept stratégique de l'OTAN, à la révision duquel nous avons commencé à nous atteler.

Dans les pages qui suivent, je me propose d'expliquer les tâches qui attendent l'OTAN au XXI^e siècle et d'examiner les principes qui guideront le développement des forces alliées nécessaires à leur exécution. Si nous ne parvenons pas à tirer l'essence de ces enseignements et à les mettre en pratique tandis que nous envisageons l'avenir de l'OTAN, nous aurons manqué le créneau.

LES OCCASIONS PERDUES

Dans un premier temps, les responsables de l'OTAN insistèrent sur le fait que la Bosnie n'était pas un conflit de nature à tester la « nouvelle » Alliance. Pourtant, les populations et les hommes politiques voyaient bel et bien dans ce dossier une épreuve cruciale pour l'OTAN – une épreuve à laquelle l'Alliance échouait. Jusqu'en août 1995, l'expérience de l'OTAN en Bosnie fut un modèle de frustration et d'occasions manquées. Le ton péremptoire des communiqués de l'OTAN traduisant la détermination des Alliés à tenir tête à l'agression et à faire respecter les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU masquait de sérieuses frictions dans la relation transatlantique qui frisèrent même, à l'occasion, la querelle pure et simple.

L'ADAPTATION DE L'OTAN : LA THÉORIE DÉPASSE LA PRATIQUE

L'intervention de l'OTAN en Bosnie, dans les premiers temps, peut aussi s'envisager sous l'angle d'une leçon d'objet illustrant le gouffre entre la théorie et la pratique. A partir de 1990, avec la dissolution du Pacte de Varsovie et l'effondrement de l'Union soviétique, l'OTAN se lança dans une entreprise ambitieuse, sous l'impulsion d'initiatives américaines, pour tenter de se redéfinir de façon à pouvoir relever les défis de la période de l'après-guerre froide. Elle adopta notamment une nouvelle stratégie qui ajouta à la tâche fondamentale de la défense collective le dialogue, la coopération, la gestion des crises et le maintien de la paix. Avec la création du Conseil de coopération de l'Atlantique Nord, l'OTAN commença en outre à

ancrer les nouvelles démocraties européennes dans la « communauté de stabilité » de l'Alliance. Bref, l'OTAN s'empressa – en théorie – de se préparer à faire face aux conflits locaux en Europe et de jeter les bases d'actions conjointes des Etats membres de l'OTAN et d'autres pays. Mais lorsque la guerre éclata en Slovénie, puis en Croatie et ensuite en Bosnie, les Etats membres décidèrent de tenir l'Alliance à l'écart – sur le plan tant militaire que politique.

De nombreuses raisons motivaient leur décision : la Yougoslavie ne faisait pas partie de la zone de responsabilité de l'OTAN et elle ne s'insérait pas dans ses fonctions fondamentales. De part et d'autre de l'Atlantique, le dossier yougoslave était perçu comme une affaire européenne qui devait être réglée par des institutions européennes. A la vérité, on sous-estimait grossièrement le danger que représenterait une guerre de grande envergure dans les Balkans et la menace qu'elle constituerait pour la stabilité de la région – et de l'ensemble de l'Europe.

L'inaction de l'OTAN reflétait l'ambivalence de nombreux Etats membres face à l'éventualité du recours à la force militaire de l'OTAN en dehors de sa zone de responsabilité, autrement dit en marge de l'application de l'Article V [voir note 1 en fin de texte]. D'où la décision qui fut prise – à dessein et faute de mieux – de conférer à la Communauté européenne un rôle de chef de file, en tandem avec les Nations unies, dans la gestion de la crise. Ces deux institutions se chargèrent de missions impossibles : la Communauté européenne, celle de jouer la carte de la diplomatie sans que rien ne la renforce, et les Nations unies celle de mener une opération traditionnelle de maintien de la paix et d'aide humanitaire en plein cœur de la tourmente.

Le concours de l'OTAN – sous la forme de missions aériennes destinées à faire respecter la zone d'exclusion aérienne et de missions maritimes visant à faire respecter les sanctions dans la mer Adriatique – permit d'endiguer le conflit, mais ne fit pas grand-chose pour contribuer à une solution. Toutes efficaces qu'elles fussent sur le plan militaire et en dépit de leur importance politique en tant que premières véritables missions militaires de l'OTAN, elles ne réussirent guère à dissiper l'impression que la nouvelle Alliance échouait dès la première épreuve qui se présentait à elle.

De surcroît, Américains et Européens voyaient d'un oeil bien différent la nature même du conflit et les moyens d'y mettre fin. Les Etats-Unis considéraient que le conflit persisterait tant qu'une pression militaire réelle ne serait pas exercée sur les Serbes de Bosnie pour les convaincre de renoncer à l'agression. C'est animé de cet esprit que le secrétaire d'Etat américain de l'époque, M. Warren Christopher, avait proposé en mai 1993 une initiative que l'avenir allait malheureusement vouer à l'échec : il s'agissait non pas de procurer la victoire militaire aux Musulmans de Bosnie, mais de convaincre les Serbes de Bosnie d'accepter le plan Vance Owen, proposé par l'ancien secrétaire d'Etat Cyrus Vance et l'ancien ministre britannique des affaires étrangères Lord David Owen. Ce plan de paix préconisait le découpage de la Bosnie-Herzégovine en dix provinces pour empêcher le pays de se fractionner en trois Etats ethniques.

Au cours des deux années qui suivirent, les Etats-Unis s'employèrent sans relâche à persuader l'OTAN de recourir à sa force aérienne, aussi bien pour contrecarrer les projets des Serbes qui cherchaient à étrangler Sarajevo et les autres « zones de sécurité » que pour fournir des moyens de pression susceptibles de favoriser la recherche d'une solution politique. Ils se virent frustrés dans leurs efforts par leurs alliés européens qui craignaient, on le comprend, pour la sécurité de leurs soldats déployés sur le terrain dans le cadre de la Forpronu (Force de protection des Nations unies) et chez qui la notion d'équité frisait l'obsession. Telle fut la base de l'invention du mécanisme dit de la « double clé » [autorisation de l'OTAN et de l'ONU nécessaire avant le déclenchement d'une frappe aérienne], qui se révéla paralysant lorsque les Serbes mirent la détermination de l'OTAN à l'épreuve en 1993, en 1994 et au printemps de 1995.

Comme l'OTAN se contentait de réagir de façon dérisoire aux attaques serbes contre les zones de sécurité, le Congrès américain chercha à obtenir la levée unilatérale de l'embargo sur les armes, ce qui eut pour effet d'exacerber les tensions transatlantiques. Alors même que l'OTAN préparait officiellement son élargissement, la crédibilité de l'Alliance était mise en cause et les relations transatlantiques étaient au creux de la vague. Par ailleurs, les démarches diplomatiques n'aboutissaient pas : les Serbes de Bosnie ne daignaient même pas se servir du plan du Groupe de contact comme base de discussion.

QU'EST-CE QUI A FAIT DÉRAILLER LA SITUATION ?

On peut tirer maints enseignements de cette période. La première erreur fondamentale fut d'exclure toute intervention de l'OTAN dès le début de la crise, lorsque l'usage de la force aurait pu empêcher l'escalade du conflit et produire une solution politique qui aurait sauvé la vie à des dizaines de milliers de gens. Il faut y ajouter la mission impossible et incohérente qui fut assignée aux Nations unies. Certes le Conseil de sécurité avait qualifié les Serbes d'agresseurs et avait autorisé le recours à « tous les moyens nécessaires » pour contrer cette agression, mais les casques bleus ne disposèrent jamais de tous ces moyens : ils adoptèrent une attitude d'impartialité dans l'application des résolutions de l'ONU et l'acheminement de l'aide humanitaire. Cette incohérence se trouva renforcée lorsque les Etats-Unis tentèrent de faire jouer la menace de la force aérienne de l'OTAN – cherchant à associer une mission coercitive dirigée contre les Serbes de Bosnie à une attitude d'impartialité et d'action réactive sur le terrain de la part de l'ONU.

L'OTAN RESSERRE SES RANGS

Il fallut attendre l'été 1995 pour que l'Alliance reprenne du poil de la bête – ce qui arriva lorsque le président Clinton et d'autres dirigeants alliés déclarèrent enfin que les choses avaient trop duré. En fait, en juin, alors que l'on commençait à découvrir de nouvelles déprédations commises par les Serbes, le président Clinton, passant outre aux recommandations des membres les plus influents de son cabinet qui l'encourageaient à « rester dans le flou », approuva une initiative ambitieuse destinée à mettre fin aux hostilités et à négocier un règlement politique de grande envergure. Conçue sous la direction de M. Anthony Lake qui était à l'époque le conseiller du président en matière de sécurité nationale, cette « stratégie de fin de jeu » reposait sur le recours conjugué à la puissance militaire des Etats-Unis et de l'OTAN et à la mise en œuvre d'une énergique action diplomatique sous l'impulsion des Etats-Unis.

Au mois de juillet, une nouvelle vague de prises en otage de casques bleus par les Serbes et leurs attaques éhontées contre Sarajevo, Srebrenica et Zepa scandalisèrent le monde et discréditèrent une fois pour

toutes la Forpronu. Le nouveau président qui entra en fonctions en France était plus déterminé à résister à l'agression serbe. Dès lors, pendant la conférence qui se tint à Londres à la mi-juillet, les Alliés acceptèrent d'abandonner le mécanisme de la « double clé », comme le proposaient les Etats-Unis, et ils menacèrent les Serbes pour la première fois d'attaques aériennes massives s'ils continuaient d'attaquer ou de menacer les zones de sécurité. Ils se rallièrent en outre sans équivoque au nouvel effort de négociation que le président Clinton avait confié à M. Richard Holbrooke.

Lorsque les Serbes attaquèrent Sarajevo, l'OTAN tint parole ; contrairement à ce que de nombreuses personnes avaient prédit, ces événements débouchèrent non pas sur l'effondrement de la Forpronu, mais sur l'instauration d'un cessez-le-feu et sur l'acceptation par les Serbes du plan du Groupe de contact, ce qui ouvrit la voie aux accords de Dayton. La série de victoires militaires croates qui suivirent finirent de persuader les Serbes que le jeu était fini.

DAYTON : L'ACTION DE L'OTAN MET FIN À LA GUERRE...

D'aucuns diront sans doute qu'en obligeant les responsables des factions belligérantes à passer deux semaines à Dayton, dans l'Ohio, enfermés dans une pièce avec M. Holbrooke, on avait avancé un argument au moins aussi convaincant que les attaques aériennes de l'OTAN. En fait, la clé du succès tint à l'usage de la diplomatie appuyée par la force – une leçon capitale à tirer du conflit. Les accords de Dayton ont fait du gros problème que posait la Bosnie « une grande expérience », pour reprendre le mot du président de la Fédération bosniaque, M. Ejup Ganic. A Dayton, nous avons pour ainsi dire réinventé la Bosnie – en nous employant à rédiger une nouvelle constitution, à établir des mécanismes propres à garantir le respect des normes en matière de droits de l'homme, à organiser des élections, à résoudre les litiges liés à des questions de propriété, à rapatrier les réfugiés et à réformer les forces de police.

... ET L'IFOR CIMENTE LA PAIX

Le monde se penche maintenant sur ces tâches civiles d'une grande complexité, mais c'était loin d'être le cas

en novembre 1995 lorsque nous croisions les doigts en pensant aux aspects militaires des accords de Dayton, placés sous la responsabilité de l'OTAN : le maintien de la cessation des hostilités, la séparation des forces armées, le transfert de territoires entre les deux entités, l'acheminement des forces et des armes lourdes dans les sites autorisés et la création d'un environnement dépourvu de danger dans la perspective de la mise en application des aspects civils des accords par le Haut Représentant, M. Carlos Westendorp, et d'autres.

Le fait que l'IFOR ait exécuté ces tâches sans mort d'homme au combat peut paraître anodin, mais il faut savoir que des heures incalculables ont été passées à Washington, à Bruxelles et au siège militaire de l'OTAN pour que cela soit possible : il fallut régler les derniers détails de la mission, du mandat et de la structure des forces ; définir des règles énergiques d'engagement ; veiller à l'unité de l'exercice du commandement ; préciser le rôle de la Russie et celui des autres pays non membres de l'OTAN qui fournissaient un contingent ; et tenir compte des relations avec les Nations unies.

RELANCER L'APPLICATION DES ASPECTS CIVILS DES ACCORDS

Malheureusement, les succès remportés sur le plan de l'exécution militaire ne s'accompagnèrent pas toujours d'une évolution équivalente sur le plan civil, en partie à cause du caractère fondamentalement divers des méthodes impliquées, mais aussi parce qu'il fallut plus de temps que prévu pour organiser efficacement l'application des aspects civils des accords de Dayton et qu'il se présenta un nombre inattendu d'obstacles imprévus. L'été dernier, lorsque M. Robert Gelbard succéda à M. John Kornblum au poste de représentant principal des Etats-Unis en Bosnie, le gouvernement américain procéda à la révision fondamentale de sa politique générale dans le but de donner un nouveau souffle à la mise en application des aspects civils. De nombreuses capitales alliées en firent autant. Lorsqu'ils se réunirent à Sintra, au Portugal, en mai dernier, les responsables de la communauté internationale se mirent d'accord sur l'adoption d'une stratégie capable de favoriser la réalisation de cet objectif avant qu'il ne soit trop tard. Nous nous rendions compte, et nos alliés avec nous, qu'il ne suffisait pas de remplir la mission militaire qui nous avait été confiée. Il convenait de faire

pression sur les parties pour qu'elles appliquent les aspects civils des accords de Dayton, et ce en engageant une action plus dynamique et mieux coordonnée – renforcée par les capacités de la SFOR, la Force de stabilisation de l'OTAN.

Il est aujourd'hui entendu que la SFOR coopérera énergiquement avec le Haut Représentant et les nombreux organismes civils concernés. L'objectif fondamental consiste à dépouiller les opposants aux accords de Dayton de leurs instruments de pouvoir et de répression – l'armée, la police, les médias et leurs sources de financement – tout en veillant à la sécurité publique par le biais de la restructuration et du recyclage des forces locales de police et en intensifiant les pressions visant à l'arrestation et à la capitulation des criminels de guerre.

Nous soutiendrons ceux qui appuient les accords de Dayton et nous résisterons à ceux qui s'y opposent. D'autre part, la communauté internationale s'efforce maintenant d'émanciper le peuple bosniaque par le biais d'élections démocratiques, de l'indépendance accrue des médias et de la stimulation du redressement économique.

UN PRONOSTIC OPTIMISTE

Des esprits pessimistes persistent à dire qu'il est impossible d'appliquer pleinement les accords de Dayton. Mais je dis, et bien d'autres acquies au processus de paix pensent comme moi, qu'ils ont tort – pour des raisons morales et historiques, et compte tenu de ce qui se passe réellement sur le terrain. L'instauration d'une paix et d'une démocratie durables en Bosnie est en passe de se réaliser, et ce à une cadence accélérée. Je dis cela après m'être rendu en Bosnie à la mi-mars, pour la première fois depuis plus d'un an. Le soutien énergétique de la SFOR à l'application des aspects civils depuis la conférence de Sintra prouve une fois de plus à quel point il est efficace de mettre la force au service de la diplomatie. Les grandes lignes d'une société stable et pacifique commencent à se dessiner.

Le cessez-le-feu tient bon depuis deux ans et demi. Les armées ont été séparées et près de quatre cent mille soldats démobilisés. Les troupes se sont retirées jusqu'aux lignes convenues, et les armes et les unités restent dans leurs cantonnements. Plus de six mille six

cents pièces lourdes ont été détruites dans la région, dont quatre mille trois cents en Bosnie. La SFOR a fait en sorte que l'armée ne joue plus de rôle politique et elle a même réussi à faire placer la police spéciale sous la supervision des autorités.

La réforme de la police va bon train et la sécurité publique s'améliore. On est en droit d'espérer que la réforme de la police se traduira par le retour d'un nombre croissant de réfugiés parmi les minorités et de personnes déplacées. En 1997, cent dix mille réfugiés et soixante mille personnes déplacées ont regagné leurs foyers, ce qui porte le nombre total de rapatriements à quatre cent mille.

La liberté de mouvement a été rétablie dans la plus grande partie de la Fédération croato-musulmane et dans certains secteurs de la République Serbe de Bosnie (Republika Srpska). Les liens qui avaient été noués par l'Iran avec les opérations militaires et de renseignement de la Bosnie ont été coupés.

La tenue d'élections introduit petit à petit le pluralisme politique dans l'ensemble de la Bosnie. L'appui de la SFOR s'est révélé crucial pour l'organisation de ces élections et l'application de leurs résultats. L'installation d'un nouveau gouvernement modéré dans la République serbe a constitué une percée spectaculaire, mais c'est aussi le signe que le peuple ne veut plus entendre parler des politiques extrémistes du régime de Pale.

Nous avons réussi à convaincre la Croatie de se défaire des dirigeants croato-bosniaques intransigeants qui sévissaient à Mostar et à persuader les dirigeants bosniaques d'arrêter les extrémistes musulmans responsables d'attaques violentes dans la Fédération. Vingt-cinq criminels de guerre ont été mis sous les verrous après avoir été inculpés, dont plus de la moitié d'entre eux au cours des huit derniers mois. Il est possible que la politique d'arrestation plus énergique de la SFOR ait contribué à encourager les redditions volontaires, tendance qui se fait jour et que nous appuierons en veillant à ce que la SFOR continue de faire preuve de fermeté.

Les médias sous le contrôle de l'Etat sont en cours de restructuration et les médias indépendants sont renforcés. Les stations de radio et les chaînes de télévision de la République serbe de Bosnie viennent de

reprandre leurs activités sur la base de l'accès libre. En décembre dernier, les principaux acteurs internationaux – forts du consentement des parties – confèrent au Haut Représentant, M. Carlos Westendorp, le pouvoir de prendre des décisions provisoires à force obligatoire sur les questions qui n'avaient pas donné lieu à un accord entre les parties. Aucune partie n'est maintenant en mesure de faire obstacle au progrès. Cette décision est en partie à l'origine des progrès spectaculaires enregistrés sur le plan des composantes à haute valeur symbolique d'un Etat unitaire, à savoir la création d'un nouveau drapeau, d'une nouvelle monnaie, de lois relatives à la citoyenneté et de plaques d'immatriculation. Les autorités locales ne seront plus en mesure de harceler les visiteurs simplement à cause de leur lieu d'origine.

LES PRIORITÉS POUR L'ANNÉE 1998

Pour que la paix prenne racine et que le retour des réfugiés se poursuive, le peuple de Bosnie doit pouvoir croire à l'amélioration de son existence matérielle. De grands pas ont été faits sur ce terrain, en particulier dans la Fédération, laquelle a connu l'année dernière le taux de croissance économique le plus rapide au monde (il est vrai qu'elle était partie de bien bas). En 1998, le défi à relever consistera à obtenir des dirigeants bosniaques qu'ils se concentrent sur ce point et à aider le nouveau gouvernement de la République serbe à rattraper le retard.

L'année 1998 sera marquée par un événement capital, à savoir la tenue d'élections nationales en septembre: les premières élections de l'après guerre, elles offriront au peuple de Bosnie une occasion importante de devenir l'artisan de son avenir en procédant au changement de la vieille garde. La tenue de ces élections constitue la clé de voûte de notre stratégie visant à retirer à la clique de Karadzic et aux autres ennemis des accords de Dayton les derniers vestiges du pouvoir.

Mais c'est le dossier du rapatriement des minorités qui pourrait se révéler le plus difficile à faire progresser, tandis que nous nous efforçons d'inverser les effets de l'épuration ethnique et de contrer les divisions ethniques à l'expression desquelles la guerre a donné libre cours. Ici encore, nous entrevoyons des signes encourageants: le nouveau gouvernement de la République serbe de Bosnie que dirige le premier

ministre Dodik a manifesté sa disposition à appuyer les rapatriements interethniques, un programme pour le retour à Sarajevo d'un grand nombre de Serbes et de Croates a été adopté et la mise en place d'une approche interministérielle coordonnée donne à penser que les conditions économiques et sécuritaires nécessaires à la viabilité du rapatriement pourraient être réalisées. Parmi les autres priorités figurent la pleine application des résultats des élections municipales de 1997; l'expansion des mesures de lutte contre la corruption, la contrebande et la criminalité organisée; la réintégration de l'infrastructure économique; et l'accélération des réformes économiques axées sur le marché.

L'APPUI DE LA SFOR, CLÉ DU SUCCÈS

L'étroite collaboration entre la SFOR et les agences civiles d'exécution a compté pour beaucoup dans l'aboutissement de nos efforts au deuxième semestre de l'année 1997. Dans chacun des domaines que j'ai cités – la réforme des médias et de la police, les élections et le retour des réfugiés -, le soutien de la SFOR s'est révélé essentiel à la réussite de nos démarches. Nous avons finalement trouvé la formule capable d'assurer l'application des accords de Dayton, à savoir un engagement civil vigoureux, sous l'égide d'un Haut Représentant énergique, en conjugaison avec une présence militaire internationale qui pourrait intervenir en cas de besoin. C'est sur cette toile de fond que l'Alliance prit en février la décision de se prononcer en faveur de la prorogation du mandat de la SFOR lorsqu'il arrivera à échéance à la fin du mois de juin. La nouvelle force aura pour objectif de consolider les acquis tout en maintenant le rythme de l'application des aspects civils. Ses effectifs resteront pratiquement inchangés jusqu'à la fin de l'année 1998, notre espoir étant qu'après les élections de septembre les conditions se seront suffisamment améliorées pour permettre son retrait progressif dès le début de l'année 1999. Nous avons pris la décision délibérée de ne pas fixer de date précise à la conclusion de la mission de la force de suivi. Le degré auquel nous pourrons réduire nos effectifs, et à terme les retirer, se mesurera à l'aune des progrès qui seront faits dans l'application de tout l'éventail des dispositions civiles et militaires des accords de Dayton, points de référence précis à l'appui.

Une tâche ardue consistera à faire comprendre à nos populations et à nos parlements que nous pouvons

seulement définir les grandes lignes de l'objectif final que nous cherchons à atteindre, mais qu'il faudra laisser à notre jugement la question de déterminer le moment où cela sera chose faite. Nous avons fait beaucoup de choses en Bosnie dont nous pouvons être fiers. Il nous faut maintenant finir ce qui a été commencé et faire un dernier effort pour assurer la réussite totale de notre entreprise. En retardant encore un peu le départ de nos troupes de Bosnie, nous pourrions être sûrs qu'une fois que nous les aurons retirées nous n'aurons pas besoin de les y renvoyer.

LES ENSEIGNEMENTS À TIRER POUR L'OTAN

L'importance de l'IFOR et celle de la SFOR dépassent largement le cadre de la Bosnie ou des Balkans. En amenant la paix dans la région, nous avons aussi revigoré l'Alliance et contribué à façonner le rôle qu'elle jouera à l'avenir. L'application des accords de Dayton par l'OTAN démontre que la pratique a finalement rattrapé la théorie au sein de cette organisation – à certains égards, qu'elle l'a même dépassée. Voilà qui démontre aussi aux ennemis de la nouvelle Europe, en particulier aux extrémistes nationalistes, que l'OTAN a les moyens de les priver des dividendes de l'agression et de gérer de tels conflits. L'IFOR et la SFOR ont donné la preuve de la valeur de la structure militaire intégrée de l'OTAN en tant que cadre de la planification et de l'exécution de toutes les missions, y compris celles qui se situent en marge de l'Article V.

Le concept du Groupe de forces interarmées multinationales (GFIM) a été ainsi mis en pratique, alors même qu'il n'en est qu'à ses balbutiements. Toutes ces démonstrations ont créé un modèle pour la participation de la France aux opérations militaires de l'OTAN et nous formons l'espoir qu'il ouvrira la voie à l'intégration totale de ce pays à la structure militaire.

Le dossier de la Bosnie a prouvé la sagesse des initiatives de l'OTAN visant à préparer l'élargissement de l'Alliance et à faire participer ses anciens adversaires au Partenariat pour la Paix par le biais d'une coopération militaire concrète. L'IFOR et la SFOR ont offert aux pays invités par l'OTAN, à ceux qui aspirent à y adhérer et à d'autres partenaires encore l'occasion de servir sous son commandement, d'acquérir de l'expérience et d'accroître l'interopérabilité des forces alliées. Au niveau politique, on a de même eu lieu de

constater que les pays désireux d'accéder à l'OTAN, loin de se contenter de jouir des avantages de l'adhésion, sont prêts à assumer leur part du fardeau.

La participation de la Russie à l'IFOR et à la SFOR sous le commandement national des Etats-Unis a contribué à dissiper le mythe selon lequel les intérêts de ce pays et ceux de l'OTAN sont en tous points divergents, ce qui a ouvert la voie à la conclusion de l'Acte fondateur OTAN-Russie. L'OTAN a établi une structure de consultations régulières, de contacts et de coopération avec les Nations unies et l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) qui a modifié ces relations institutionnelles pour le mieux.

Les relations transatlantiques sont ressorties plus fortes que jamais du défi posé par la Bosnie, et les opérations de l'OTAN ont démontré de façon éclatante et concrète le bien-fondé du concept du partage des charges. En outre, de part et d'autre de l'Atlantique, on est désormais déterminé à éviter le manque de synchronisation si marqué des diverses politiques en matière de sécurité de crainte de compromettre ces relations.

L'Alliance a affiné sa méthode d'« alerte précoce » depuis la tragédie survenue en Bosnie de façon à empêcher que cela ne se reproduise. J'en veux pour preuve les délibérations qu'elle a engagées sur les moyens de prévenir le débordement de la crise au Kosovo. L'Alliance s'est attaquée à la révision du Concept stratégique, dont la version mise à jour sera dévoilée lors du sommet qui se tiendra à Washington en 1999. Ces enseignements tirés de notre expérience en Bosnie, conjugués à d'autres facettes encore, auront des ramifications profondes tandis que nous remodelons la théorie pour la faire coïncider avec la pratique – et, qui sait, pour lui donner un peu d'avance sur elle.

Après la fin de la guerre froide, la question clé à laquelle doit répondre l'Alliance a été posée dans un article aujourd'hui bien connu et que l'on peut résumer par cette formule lapidaire, « out of area or out-of-business » (hors zone ou hors de course). La mission de l'OTAN en Bosnie a donné une réponse éclatante à cette

question : oui, l'OTAN est toujours dans la course. Mais, alors même que nous révisons le Concept stratégique, la vraie question est la suivante : comment les Alliés peuvent-ils utiliser la structure qu'ils ont créée et qu'ils maintiennent en vue d'assurer leur défense collective pour promouvoir la défense de leurs intérêts en matière de sécurité lorsqu'ils sont perçus dans une perspective plus vaste ?

La Bosnie était « hors zone » au sens le plus littéral du terme, mais loin d'être « hors champ ». Les menaces pesant sur la sécurité des membres de l'Alliance figurent explicitement au nombre des sujets de consultations permis en vertu du Traité de Washington datant de 1949, sans stipulation de critères géographiques. Dans le contexte stratégique d'aujourd'hui, l'Alliance est exposée à des risques susceptibles de provenir de multiples directions et de revêtir de nombreuses formes. Nous devons nous préparer à toute éventualité dans la mesure de nos moyens.

Il ne nous sera pas permis de décider à l'avance des formes de notre intervention dans la Bosnie de demain ; le monde ne fonctionne pas comme cela. La leçon fondamentale que nous devons retirer de notre expérience en Bosnie, c'est que nous devons avoir la capacité militaire nécessaire, un cadre politique souple et un champ illimité d'options pour que l'OTAN soit en mesure d'agir là où l'on peut trouver une volonté commune.

Grâce à la Bosnie, la vitalité et l'utilité de l'OTAN sautent aux yeux de tout le monde. C'est à nous qu'il importe de tirer sagement les enseignements voulus pour maintenir l'élan acquis et façonner judicieusement notre avenir commun. ●

1. En vertu de l'Article V du Traité de l'Atlantique Nord, « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'Article 51 de la Charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

GENESE ET SIGNIFICATION DU MAINTIEN DE LA PAIX

M. Robert Oakley, ambassadeur des Etats-Unis

Membre associé de l'Institute for National Strategic Studies, Université de la défense nationale

« La rétrospective de cinquante années de maintien de la paix révèle un bilan nuancé, mais positif dans l'ensemble », déclare M. Robert Oakley, ancien ambassadeur des Etats-Unis au Pakistan, au Zaïre et en Somalie. Il est essentiel de se rappeler que les missions en faveur du maintien de la paix, qu'elles soient menées sous le drapeau de l'ONU ou sous l'égide d'organisations régionales, « sont presque exclusivement tributaires du soutien des Etats membres ».

« Ni l'ONU ni aucune organisation régionale n'a à elle seule les ressources matérielles et politiques suffisantes pour mener à bien des opérations de maintien de la paix », ajoute le haut responsable. Actuellement membre associé de l'Institute for National Strategic Studies, M. Oakley fut l'émissaire du président Bush en Somalie en décembre 1992; en octobre 1993, le président Clinton lui confia le même mandat.

I. INTRODUCTION

Toutes diverses qu'elles fussent, les nombreuses opérations internationales de maintien de la paix exécutées au cours des cinquante dernières années avaient ceci en commun qu'elles n'étaient pas autonomes et n'étaient pas conçues comme telles; le fait mérite d'être noté. C'étaient -et ce sont toujours- des interventions militaires multinationales à caractère limité, conjuguées à des démarches diplomatiques et souvent à d'autres actions -par exemple à des activités humanitaires et en faveur des droits de l'homme, à une assistance ou à des sanctions économiques- conçues pour mettre fin à des conflits ou en prévenir la réapparition.

Dans pratiquement tous les cas, les opérations de maintien de la paix sont précédées et accompagnées de toute une gamme de man uvres persuasives ou de pressions tant bilatérales que multilatérales. Il peut notamment s'agir de discussions diplomatiques discrètes engagées par des gouvernements tiers avec des parties belligérantes. Citons ainsi les consultations des Etats-Unis avec Israël, l'Egypte et la Syrie après la guerre de 1973, avant l'établissement de la deuxième Force d'urgence des Nations unies (FUNU II) et de la Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) sur les Hauteurs du Golan. Il peut encore s'agir de la menace officieuse du recours unilatéral ou multilatéral à la force, arme que manièrent par exemple les Etats-Unis et l'Union soviétique au cours de la guerre de 1973 au Proche-Orient. Un autre moyen de pression couramment utilisé est l'imposition multilatérale, à titre officiel ou officieux, d'embargos

sur les armes ou de sanctions économiques, comme le décidèrent par exemple l'Organisation des Etats américains (OEA) et l'ONU en 1993 et en 1994 à l'encontre d'Haïti avant l'intervention de la Force multinationale et l'établissement de la Mission de transition des Nations unies en Haïti (MITNUH).

Les mesures de cette nature visent à persuader les parties à conclure un accord qui mette fin au conflit, point de départ d'une série de mesures à long terme qui ont pour objectif d'amener une paix durable, généralement avec l'aide de la communauté internationale. En l'absence d'actions parallèles de cette nature, parfois directement liées à l'établissement d'une opération de maintien de la paix, mais pas nécessairement, la mission de maintien de la paix ne se ferait pas et, quand bien même elle aurait lieu, elle n'aurait guère de chance d'aboutir. Il lui manquerait l'élément essentiel, à savoir le consentement des parties au conflit.

En outre, il est essentiel de garder à l'esprit que les opérations de maintien de la paix entreprises sous les auspices de l'ONU ou d'une organisation régionale sont presque exclusivement tributaires de l'appui des Etats membres, lesquels doivent d'abord leur conférer un mandat, puis donner leur accord concernant le personnel, le matériel et les fonds nécessaires à leur déroulement, et enfin apporter leur soutien politique durant toutes les opérations. Ni l'ONU ni aucune organisation régionale n'a à elle seule les ressources matérielles et politiques suffisantes pour mener à bien des opérations de maintien de la paix.

II. HISTORIQUE ET ÉVOLUTION

L'expression « maintien de la paix » fut employée pour la première fois par M. Dag Hammarskjöld, secrétaire général de l'ONU, pour décrire la première Force d'urgence des Nations unies (FUNUI), qui se composait de quelque cinq mille observateurs équipés d'armes légères et envoyés au Sinaï en 1956 pour s'interposer entre l'Égypte et Israël après que ces deux pays eurent conclu un accord visant à mettre fin à la guerre entre eux. Dans les quarante années qui suivirent, cette expression en vint à désigner plus généralement toute une gamme d'opérations militaires à caractère limité, entreprises sur l'autorisation de la communauté internationale et en liaison avec des démarches diplomatiques visant des objectifs pacifiques. Alors qu'à l'origine elle s'appliquait exclusivement aux opérations menées sous les auspices de l'ONU, avec l'approbation du Conseil de sécurité et sur l'autorité opérationnelle de celui-ci et du secrétaire général, cette expression recouvre maintenant toutes les opérations orchestrées par des coalitions ad hoc avec l'aval du Conseil de sécurité ou d'organisations régionales, telle l'A.

Dans la plupart des cas, l'objectif visé consiste à maintenir ou à appuyer la mise en œuvre d'accords (cessez-le-feu y compris) conclus entre des États belligérants ou – et c'est particulièrement le cas depuis une dizaine d'années – entre des factions engagées dans un conflit violent au sein d'un seul État. Ce sont là les opérations traditionnelles de maintien de la paix. Dans certains cas, lorsque les parties antagonistes n'acceptent pas tous les termes, l'opération de maintien de la paix a le pouvoir de faire respecter un accord, voire d'en imposer un, et ce en vertu du Chapitre VII de la Charte de l'ONU. Les opérations de cette nature sont généralement désignées sous le nom d'opérations civiles de maintien de la paix.

Depuis une dizaine d'années en particulier, les opérations de maintien de la paix commencent à comporter d'importantes composantes civiles, notamment la défense des droits de l'homme, la tenue d'élections, le désarmement, la démobilisation, le déminage et l'aide aux institutions de l'administration civile – plus spécialement aux organes chargés de l'application des lois –, sans oublier les opérations humanitaires qui sont exécutées par toute une gamme

d'organisations internationales et non gouvernementales (ONG), mais qui ont besoin de protection. Ces opérations de maintien de la paix sont fréquemment dites complexes ou multidimensionnelles. L'expression « maintien de la paix » englobe toutes ces catégories.

Entre 1948 et 1988, l'ONU a entrepris en tout et pour tout treize opérations de maintien de la paix ; principalement circonscrites au Proche-Orient, celles-ci visaient à décourager la reprise des hostilités après la conclusion d'un cessez-le-feu entre des États belligérants. Ces interventions avaient reçu l'assentiment des États-Unis et de l'Union soviétique, les deux superpuissances souhaitant pareillement éviter un phénomène d'escalade qui aurait risqué de précipiter un affrontement, aux conséquences potentiellement très graves, entre elles. L'Union soviétique a opposé son veto à la plupart des autres demandes d'interventions de l'ONU soumises au Conseil de sécurité, ce qui a considérablement limité le nombre des missions. Les États-Unis ne fournirent pas de contingents, et les autres membres permanents du Conseil de sécurité non plus. Dans la plupart des cas, il s'agissait de déployer, sur l'initiative du Conseil de sécurité, entre quelques centaines et cinq mille soldats équipés d'armes légères et placés sous le commandement de l'ONU avec mission de veiller au bon déroulement d'accords de cessez-le-feu et de participer à leur mise en œuvre, le cas échéant, avec l'appui du personnel diplomatique de l'ONU. Toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU relevaient du Chapitre VI de la Charte de l'Organisation (interventions approuvées par les parties au conflit), et non pas du Chapitre VII (interventions à caractère coercitif).

Les plus notoires de ces opérations traditionnelles de maintien de la paix furent assurément les modestes missions d'observation au Proche-Orient, tel l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la Trêve (ONUST) qui fut établi en 1948 le long de la frontière entre Israël et ses voisins arabes ; le Groupe d'observation des Nations unies au Liban (GONUL) en 1958, et des forces d'interposition, aux effectifs plus nombreux, au Proche-Orient et à Chypre – la FUNU I entre Égypte et Israël après la guerre de 1956 ; la FUNU II après celle de 1973 ; la Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) entre la Syrie et Israël après la guerre de 1973 ; la Force

des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) entre la partie du territoire chypriote sous domination grecque et celle sous domination turque après la guerre de 1963. La mission de la FUNU I prit fin dans les préparatifs de guerre en 1967. Les autres opérations sont encore en cours et celles-ci, ou celles qui leur ont succédé, jouent un rôle important dans la prévention de la reprise de conflits de grande envergure.

Les opérations de maintien de la paix entreprises dans les premiers temps revêtirent diverses formes. Citons notamment la modeste mission de transition politique en Nouvelle-Guinée occidentale, en 1962, dite Force de sécurité des Nations unies; et de 1960 à 1964 le déploiement au Congo d'effectifs importants (jusqu'à vingt mille hommes) tant civils que militaires dans le cadre de l'Opération des Nations unies au Congo (ONUC). Bien qu'établie au départ par le Conseil de sécurité à titre de mission traditionnelle de maintien de la paix, l'ONUC évolua au fil du temps pour devenir une mission multifonctionnelle d'imposition de la paix, sans autorisation explicite du Conseil de sécurité. Elle mit fin à la guerre civile et participa à l'établissement d'un gouvernement stable (pro américain), mais précipita un choc en retour de la part du bloc soviétique et de ses alliés qui eut pour effet de paralyser le maintien de la paix à l'ONU pendant plus de dix ans.

En outre, il convient de citer deux autres grandes opérations de maintien de la paix exécutées sans l'approbation du Conseil de sécurité ni sous son autorité: l'intervention effectuée en 1965 sous l'égide des Etats-Unis en République dominicaine pour aider à mettre fin à la guerre civile (avec l'approbation et la participation de l'Organisation des Etats américains) ainsi que la Force multinationale et Mission d'observation pour le Sinaï en 1981, dans le cadre du traité de paix entre Israël et l'Egypte. La première opération susmentionnée prit fin en 1966 au moment de la tenue d'élections; la seconde, toujours en cours, fait intervenir quelque deux mille personnes venues de onze pays (la moitié des effectifs provenant des Etats-Unis) et a succédé à la FUNU II. L'Union soviétique avait opposé son veto à l'exécution de ces deux opérations lorsque la question avait été soumise au vote du Conseil de sécurité, mais leur inclusion aux opérations de maintien de la paix se justifie au vu du caractère international de leurs effectifs et de la nature

de leur mission, à savoir l'arrêt d'un conflit et la prévention de sa reprise.

partir de 1987, Moscou commença à manifester une attitude positive à l'égard du maintien de la paix par l'ONU et de la coopération avec Washington en vue du règlement des conflits régionaux issus de la guerre froide et qui sévissaient depuis plus d'une dizaine d'années en Afghanistan, en Angola, au Cambodge, au Salvador et au Nicaragua. Ces conflits avaient ceci en commun que les régimes au pouvoir, certains appuyés par l'Ouest et les autres par le bloc soviétique, faisaient face à des rebelles soutenus par le bloc opposé. D'autres Etats régionaux servaient souvent de base logistique aux rebelles et à leurs partisans. De 1987 à 1989, on avait vu s'exercer en marge des Nations unies tout un ensemble de négociations, de pressions et d'autres manœuvres persuasives, mais entre 1989 et 1991 ce furent les tentatives de médiation de l'ONU qui appuyèrent souvent la conclusion d'accords visant à mettre un terme à ces conflits – de même qu'à ceux dont la Namibie et le Mozambique étaient le théâtre et qui furent résolus dans la foulée de la dynamique suscitée pour en finir une fois pour toutes avec le conflit en Angola. Dans tous les cas, des opérations de maintien de la paix furent déployées pour faciliter la mise en œuvre des accords et en assurer le suivi. Exception faite de l'Afghanistan, le Conseil de sécurité approuva toute une gamme d'activités, acceptées par les parties, qui dépassaient de loin le cadre de l'observation des accords conclus. Etant donné la nature des problèmes qui se firent jour consécutivement à des années de soulèvements internes, ces activités portaient notamment sur le soutien au désarmement, la démobilisation et le déminage, le suivi des pratiques en matière de droits de l'homme, les questions électorales, le retour et la réinstallation des réfugiés et le développement de forces locales de police.

Cette série d'opérations fut suivie d'une période sans précédent de cohésion entre les grandes puissances pendant et après la guerre du Golfe, caractérisée entre autres par le recours fréquent au Conseil de sécurité en vue de l'imposition de sanctions économiques, de l'exécution d'opérations militaires et ensuite de la mise en place d'opérations destinées à enrayer l'agression irakienne. Devant les premiers succès des opérations de maintien de la paix visant à mettre fin aux conflits régionaux hérités de la guerre froide, et l'enthousiasme

engendré par la victoire de la coalition alliée durant la guerre du Golfe, les chefs d'Etat des pays membres du Conseil de sécurité se réunirent en janvier 1992 et se prononcèrent à cette occasion pour une amélioration et un recours accru aux missions de maintien de la paix. Du coup, les Etats-Unis et d'autres membres influents de l'ONU décidèrent d'adopter une attitude encore plus ferme; et le Programme pour la paix du secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, codifia le rôle renforcé de l'ONU en juillet 1992. Des contingents fournis par des Etats membres permanents du Conseil de sécurité commencèrent à participer au maintien de la paix; le nombre d'opérations, le nombre de soldats de la paix et les coûts pour les Nations unies atteignirent en 1994 des niveaux sans précédent (dix-sept opérations, soixante-dix huit mille personnes, 3,5 milliards de dollars).

De surcroît, les Etats-Unis organisèrent – en dehors du cadre officiel de l'ONU, mais avec l'approbation du Conseil de sécurité – deux grandes opérations coalisées en faveur de la paix Restore Hope en Somalie de 1992 à 1993 et (Uphold Democracy en Haïti de 1994 à 1995), ainsi qu'une mission multinationale plus limitée (Provide Comfort en Irak, de 1991 à 1993). La France et la Russie organisèrent et dirigèrent également des opérations en faveur de la paix en marge de l'ONU, mais avec son assentiment: la France au Rwanda en 1994, et la Russie en Géorgie et au Tadjikistan de 1994 à 1995. D'autre part, les organisations régionales et sous-régionales accentuèrent sensiblement leur participation au maintien de la paix au cours de cette période – par exemple, l'OEA en Haïti, l'OTAN en Bosnie, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) au Burundi et la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Liberia.

La quasi-totalité de ces opérations furent établies pour faire face à des conflits internes, souvent à l'origine de graves crises humanitaires ou des droits de l'homme entraînant la souffrance de millions d'individus, images poignantes que les caméras de télévision du monde entier se faisaient un point d'honneur à diffuser. Dans plusieurs cas, particulièrement dans l'ex Yougoslavie, en Somalie et en Haïti, le consentement préalable des parties à mettre fin au conflit était soit inexistant, soit de mauvaise foi, soit trop faible pour durer. Il en découla des conséquences fâcheuses et inattendues. Créée au départ comme force de protection de

moyenne importance au titre du Chapitre VI de la Charte des Nations unies, la Force de protection de l'ONU (FORPRONU) déployée à des fins humanitaires dans l'ex-Yougoslavie en 1992 finit par prendre la tournure d'une opération militaire de grande envergure, relevant du Chapitre VII et faisant intervenir quelque trente mille soldats, équipés entre autres de pièces d'artillerie lourde et de chars d'assaut fournis par le Royaume-Uni et la France, avec l'appui aérien de l'OTAN. Elle se trouva prise sur le terrain dans des combats sporadiques avec les miliciens serbes, qui continuèrent de s'en prendre aux civils bosniaques, ce qui finit par discréditer cette opération.

La Force d'intervention unifiée (UNITAF), démarrée en Somalie en décembre 1992 avec la participation de trente mille soldats, dont vingt mille Américains, remplit ses objectifs de protection humanitaire, mit fin aux aspects les plus déplorables de la guerre civile en essayant peu de pertes et ouvrit la voie à l'Opération des Nations unies en Somalie II (ONUSOM II), qui lui succéda en mai 1993. Placée sous le commandement de l'ONU, cette dernière était une force militaire nettement plus faible, bénéficiant de l'appui indirect d'une petite unité de combat des Etats-Unis, mais aux objectifs considérablement plus vastes, plus audacieux et plus provocateurs. L'UNOSOM II et les unités placées sous commandement des Etats-unis ne tardèrent pas à s'affronter aux forces du général Mohamed Farah Aïdeed; les pertes furent lourdes de part et d'autre, ce qui amena les forces américaines à se retirer en mars 1994. La mission tourna ensuite au fiasco, et au mois de mars 1995 elle se retira entièrement. Au Rwanda, la force de maintien de la paix de l'ONU se retira durant l'été 1994 devant l'horreur du génocide hutu-tutsi et du massacre de dix Casques bleus belges, tués à coups de machettes alors qu'ils s'étaient rendus, par des Hutus. Une aide humanitaire fut octroyée aux réfugiés hutus et à d'anciens membres du régime hutu lorsqu'ils se réfugièrent dans la partie orientale du Zaïre.

Au Cambodge, l'importante force des Nations unies assemblée en 1992 délaissa les objectifs du désarmement et de l'administration d'un pays tout entier au profit de celui, plus modeste, de la tenue d'élections face à l'affrontement avec les Khmers rouges et à la faillite des tentatives de désarmement et de démobilisation. L'opération s'acheva en 1993, après les élections. En

Haïti, la force multinationale sous commandement des Etats Unis, qui comptait initialement plus de vingt mille soldats, atteignit rapidement ses objectifs en n'essayant pratiquement aucune perte, et fut réduite à dix mille hommes; l'armée et la police furent désarmées et démobilisées, une élection présidentielle organisée, et une force de l'ONU – la Mission des Nations unies en Haïti (MINUHA)- regroupant environ huit mille soldats entra tranquillement en fonctions en avril 1995. Elle poursuivit le mandat qui avait été fixé à l'origine par le Conseil de sécurité de l'ONU en juillet 1994 tant pour la force multinationale que pour la MINUHA, et qui prévoyait notamment le développement d'une police nationale capable de jouer un rôle de premier plan dans le maintien de la sécurité ainsi que la tenue d'élections législatives.

A partir de 1994, la débâcle (perçue comme telle) de l'ONUSOM II en Somalie et l'échec presque total de la Forpronu en Bosnie, conjugués à l'augmentation massive des coûts du maintien de la paix de l'ONU - sans compter les lourdes dépenses bilatérales supplémentaires encourues par les Etats-Unis et un petit nombre d'autres gros bailleurs de fonds – eurent pour effet de refroidir l'enthousiasme pour le maintien de la paix en général, et en particulier pour les opérations coûteuses et de grande envergure dans des situations dangereuses (opérations complexes de maintien de la paix ou d'imposition de la paix), lorsque les forces de l'ONU risquent de se trouver prises dans des conflits locaux. Le Congrès des Etats-Unis commença à suspendre le versement de fonds en dépit des obligations souscrites par les Etats-Unis au titre du maintien de la paix, le nombre des nouvelles opérations diminua et le nombre de soldats de la paix fut ramené d'environ soixante-dix-huit mille en 1993 à quatorze mille à peu près fin 1997, chiffre qui comprenait près de trois mille policiers civils. On prévoit l'augmentation considérable du nombre de ces policiers au cours de l'année 1998, particulièrement en Bosnie, au Sahara occidental, en Angola et en République centrafricaine. Au cours de cette période, les coûts que doivent assumer les Nations unies passèrent de 3,5 milliards de dollars à 1,2 milliard de dollars. Dans le même temps, le Secrétariat de l'ONU fut presque entièrement réorganisé de façon à améliorer les capacités du maintien de la paix : plusieurs éléments furent réunis pour former le département des opérations de la paix, plus d'une centaine d'officiers furent détachés pour

secondar les officiers à plein temps, un centre d'opérations ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre fut établi et les procédures relatives à la logistique et à la passation des marchés furent améliorées.

Le 3 janvier 1995, l'ONU publia un supplément à son ambitieux programme pour la paix datant de 1992. Plus modeste dans ses visées, ce supplément préconisait la constitution de coalitions ponctuelles au sein desquelles les grandes puissances militaires assumeraient l'exercice du commandement pour les missions complexes de maintien de la paix et les missions de rétablissement de la paix, avec l'assentiment du Conseil de sécurité. C'est d'ailleurs ainsi qu'avaient procédé les forces multinationales placées sous le commandement des Etats-Unis lors de leur intervention réussie en Somalie en décembre 1992 (UNITAF) et en Haïti en septembre 1994. On fit appel au Conseil de sécurité pour légitimer la puissante Force multinationale de mise en uvre (IFOR) en Bosnie et agissant sous l'égide de l'OTAN, qui remplaça la FORPRONU en décembre 1995 et fut suivie de la Force de stabilisation (SFOR). L'IFOR comptait plus de trente mille soldats et elle déploya trois divisions multinationales, dirigées par la première division blindée des Etats-Unis et bénéficiant d'un appui aérien vigoureux. La mission de l'IFOR visait à garantir la sécurité et à soutenir indirectement les divers éléments civils internationaux qui aidaient les parties belligérantes à mettre en œuvre les clauses des accords de Dayton relatives au retour des réfugiés, à la tenue d'élections et à la formation de la police.

A partir de 1995 et jusqu'en avril 1998, plusieurs opérations de maintien de la paix en cours furent réorganisées, notamment en Angola et dans l'ex Yougoslavie (il en ressortit quatre opérations distinctes); la MINUHA, en Haïti, fut menée à bien sur le plan militaire, mais la mission de la police civile fut prorogée; une modeste mission d'observation fut établie pour surveiller la mise en uvre de l'accord conclu entre le régime guatémaltèque et ses opposants; une opération orchestrée en République centrafricaine par la France et en marge de l'ONU, avec la participation d'environ mille trois cents soldats africains et français, prit la forme d'une mission ordinaire de maintien de la paix de l'ONU lorsque le Conseil de sécurité lui conféra ce statut. En dépit des critiques et des graves

difficultés financières auxquelles elles sont souvent en butte, sans parler des problèmes sérieux qui émaillent diverses missions, les opérations de maintien de la paix de l'ONU se poursuivirent, comme celles d'ailleurs qui se déroulent en marge de cette organisation, mais avec son accord. Elles regroupaient une vaste gamme d'activités, allant de simples missions d'observation (comme au Guatemala) à des opérations multifonctionnelles complexes, à caractère militaro-civil (comme en Bosnie), et étaient conçues pour participer à la reconstruction d'institutions fondamentales dans des Etats en proie à l'agitation aussi bien que pour garantir la sécurité et atteindre des objectifs sur les plans humanitaire et des droits de l'homme.

Des soldats de plus de cent dix pays et des policiers d'une cinquantaine de pays ont pris part aux activités de maintien de la paix. Les forces armées du monde entier effectuent fréquemment des exercices d'entraînement au maintien de la paix, à titre unilatéral ou multilatéral, comme dans le cadre du Partenariat pour la paix et de l'OTAN en Europe ou comme le font les Etats-Unis avec des pays d'Amérique centrale et du Sud ou avec des pays de la région Asie-Pacifique. Les forces africaines commencent à s'inspirer de ce modèle et, avec l'aide de la France, des Etats-Unis, du Royaume-Uni et d'autres pays, commencent à améliorer leurs capacités de maintien de la paix. Nombre de ces exercices ont des éléments civils, notamment sur le terrain de l'aide humanitaire, et font intervenir des organisations internationales, par exemple le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le Comité international de la Croix-Rouge et le Programme alimentaire mondial, aussi bien que des ONG des Etats Unis et d'Europe. Les organisations civiles attachent une importance accrue à la coopération avec les forces armées. Dans bien des pays, les écoles militaires, les universités civiles et les groupes de réflexion consacrent une attention considérable à l'amélioration de la doctrine du maintien de la paix ; tous ces organismes se concentrent sur l'amélioration des procédures opérationnelles et des techniques relatives au maintien de la paix, moyen jugé essentiel pour faire face aux problèmes continus qui se posent dans certains Etats et les pays voisins par suite des pressions économiques, ethniques, religieuses, écologiques et démographiques, que la révolution de l'information ne fait qu'exacerber.

III. EVALUATION DES SUCCÈS ET DES POINTS FAIBLES

La rétrospective de cinquante années de maintien de la paix révèle un bilan certes nuancé, mais positif dans l'ensemble. L'évaluation des succès et des échecs est nécessairement subjective et doit tenir compte de divers facteurs, notamment le réalisme ou l'irréalisme des objectifs explicites et implicites, et le fait de savoir si un succès partiel, ou à retardement, améliore la situation sur le terrain. Il faut également évaluer les opérations qui sont révisées ou prolongées en milieu de course. Dans le cas du maintien de la paix avant 1989, on peut faire valoir que le seul échec véritable fut celui de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), établie en 1978 et dotée de plus de deux mille soldats, puisqu'elle ne parvint manifestement pas à mettre fin aux affrontements de faible intensité entre les forces israéliennes et les diverses milices libanaises au sud du Liban et le long de la frontière israélienne. Mais même dans ce cas particulier, le Conseil de sécurité n'a peut-être finalement pas tort de renouveler constamment le mandat de la FINUL pour prévenir la reprise d'hostilités de grande envergure, comparables à celles qui sévissaient avant le déploiement initial de la force intérimaire. La FUNU I contribua à maintenir la paix entre l'Egypte et Israël pendant onze ans, mais elle ne fut pas en mesure de résoudre – ce n'était d'ailleurs pas pour cela qu'elle avait été créée – le litige fondamental à l'origine de la reprise de la guerre, en 1967. Forces classiques d'interposition, la FUNU II et la Force multinationale d'observation qui lui a succédé au Sinaï, de même que la FNUOD sur les Hauteurs du Golan, ont tenu une place prépondérante dans la prévention de la reprise des conflits entre Israël, l'Egypte et la Syrie et dans la préservation de jure de la paix entre Israël et l'Egypte. L'ONUC, la première opération multifonctionnelle d'imposition de la paix, connut sa part de bavures et fut controversée, mais, après son départ, le Congo était indiscutablement réuni, plus pacifique et plus stable qu'au moment de son déploiement.

Les opérations de la paix de la deuxième grande période, conçues pour tenter de favoriser le règlement des conflits régionaux issus de la guerre froide, se déroulèrent sans être vraiment mûrement réfléchies et en l'absence de planification systématique, et furent multifonctionnelles de nature. Ces opérations se

situèrent dans la pratique à mi-chemin entre le Chapitre VI de la Charte des Nations unies (missions déployées avec le consentement des parties) et le Chapitre VII (missions à caractère coercitif), au fur et à mesure des tergiversations des parties belligérantes qui oscillaient entre un consentement de mauvaise grâce et la reprise des hostilités – par exemple, l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et le gouvernement de l'Angola, et les Khmers rouges et le gouvernement au Cambodge. On s'accorde généralement à classer le Cambodge et l'Angola parmi les échecs, mais c'est porter là un jugement superficiel. Dans l'un et l'autre cas, les objectifs étaient particulièrement ambitieux; ils comprenaient notamment le désarmement et la démobilisation de forces armées importantes et bien organisées qui s'étaient battues sans pitié pendant plus d'une dizaine d'années, ainsi que la tenue d'élections – une démarche particulièrement inaccoutumée qui amènerait, du moins le croyait-on, les organisations politiques et militaires et leurs dirigeants bien campés sur leurs positions à accepter pacifiquement le verdict de la majorité, même si celle-ci accordait à l'ennemi une victoire qui paraîtrait totale.

En Angola, Jonas Savimbi et l'UNITA refusèrent de baisser les armes, rejetèrent les résultats des élections de 1992 dont ils croyaient ne rien retirer, et reprirent le combat. Il fallut exercer des pressions de l'extérieur, faire preuve de persuasion, renouveler et réviser à trois reprises la Mission de vérification des Nations unies en Angola (UNAVEM) avant que l'UNITA et le gouvernement, qui avaient repris leurs affrontements sans ménagement, ne finissent par accepter début 1998 un accord en apparence durable et qui prévoit notamment la démobilisation de l'UNITA. Par contre, les opérations en Namibie, au Salvador et au Nicaragua avaient reçu du Conseil de sécurité un mandat et des objectifs davantage conciliables avec les réalités sur le terrain, et surtout avec le degré de consentement des parties. Ces opérations se déroulèrent sans anicroches et facilitèrent la démobilisation et le désarmement, la tenue d'élections libres et loyales, la revitalisation et le recyclage des forces de maintien de l'ordre et la mise en place d'observateurs des droits de l'homme.

La troisième vague d'opérations de maintien de la paix, qui sont axées sur des conflits internes, est de toute évidence la plus controversée. On peut légitimement

qualifier le Rwanda d'échec total – rien ne fut fait pour prévenir et arrêter le génocide perpétré d'avril à juin 1994, et l'absence de volonté politique du Conseil de sécurité de l'ONU et de ses membres clés était particulièrement flagrante. Cet état de fait suivit la décision prise par les Etats-Unis en octobre 1993 de retirer leurs forces de Somalie. Ces dernières avaient pour mission d'appuyer l'opération de l'ONU dans ce pays (UNOSOM II) et avaient essuyé (et infligé) de lourdes pertes dans un combat contre une faction somalienne. Cela aboutit au retrait de l'UNOSOM II en mars 1995, alors que peu de progrès avaient été réalisés dans l'accomplissement des objectifs, qui comprenaient le désarmement forcé, la réconciliation politique, la reconstruction administrative et la réforme de la police. Toutefois, l'UNITAF et l'UNOSOM II réussirent à enrayer les décès massifs dus à la guerre, à la famine et aux maladies, à réduire la guerre civile à des escarmouches et à jeter les bases d'un mouvement progressif en faveur de la réconciliation politique.

La FORPRONU ne parvint pas à atteindre l'ensemble d'objectifs confus et souvent irréalistes qu'une bonne soixantaine de résolutions du Conseil de sécurité lui avaient fixés. Elle péchait par une trop grande faiblesse interne et par l'insuffisance de l'appui politico-militaire externe, en particulier à mesure que ses objectifs devenaient de moins en moins conciliables avec les ambitions des Serbes. La décision prise par les Etats-Unis et l'OTAN de monter une opération militaire nettement plus musclée (IFOR) à l'appui de l'accord des parties à Dayton (Ohio) ouvrit une nouvelle dimension. L'évolution de la coordination sur le terrain parmi les diverses entités internationales civiles (Nations unies, Groupe international de police des Nations unies, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, bureau du haut-représentant), un grand nombre d'ONG, l'IFOR, la SFOR, les trois principales parties bosniaques, la Serbie et la Croatie se fait lentement et par à-coups. Comme les progrès se font moins rapidement qu'on ne l'escomptait en ce qui concerne la mise en œuvre des aspects civils, la force militaire a vu son mandat prorogé à deux reprises –alors même qu'elle avait rapidement atteint ses objectifs étroitement définis en matière de sécurité-, la deuxième fois en juin 1998 et jusqu'à une date indéfinie.

En Haïti, l'action de la force multinationale dirigée par les Etats-Unis et celle de la MINUHAH qui lui a succédé

ont permis d'atteindre pratiquement tous les grands objectifs visés, encore que les rivalités politiques intérieures aient fait obstacle à la revitalisation de l'économie et qu'elles soient à l'origine d'autres échecs relatifs, notamment dans le domaine de la réforme de l'appareil judiciaire. La décision du Conseil de sécurité de poursuivre la mission des policiers civils avec la protection de gendarmes argentins, après le départ de la force militaire de maintien de la paix, crée un précédent, et cette formule pourrait être appliquée à l'avenir pour aider les Etats en proie aux troubles à faire face aux problèmes de sécurité publique.

IV CONCLUSION

Comme on le voit, le bilan global des opérations de maintien de la paix se révèle positif, même si certaines ont parfois échoué et qu'elles ont souvent été incapables de produire les résultats idéalistes escomptés par les hommes politiques et diverses institutions politiques, tels le Conseil de sécurité et le parlement des Etats membres. L'avenir, l'application systématique des principes suivants par les principaux Etats membres, le Conseil de sécurité et le secrétaire général de l'ONU, seront susceptibles de conduire au succès et d'éviter les échecs :

- évaluation méticuleuse de la situation pour déterminer des objectifs généraux et réalistes, des ressources militaires ou civiles internationales nécessaires, le degré de difficulté ou de danger, et l'établissement d'un calendrier approximatif d'exécution ;

- identification du degré de soutien politique et de la disponibilité des ressources matérielles, financières et de personnel que devront fournir les principaux pays (Etats régionaux et grandes puissances y compris) à l'appui des activités militaires et civiles ;

- établissement d'un mandat international clair et précis pour tous les éléments militaires et civils essentiels de l'opération, et identification des phases (par exemple, phase d'établissement de la sécurité, phase de mise en œuvre, phase de transition et phase d'autonomie) ;

- préparation d'un plan souple de mise en œuvre, associant les éléments civils et militaires fondamentaux (armée, police, justice, démarches diplomatiques, action humanitaire, aspects économiques, activités d'information, civisme, droits de l'homme, élections) et prévoyant des mécanismes convenus d'avance relatifs à l'exercice du commandement et à la coordination ainsi que la fixation de délais approximatifs pour les principales étapes du programme ;

- évaluation constante de l'exécution des opérations par rapport à l'évaluation initiale de la situation sur le terrain et aux objectifs fixés, tenant compte de l'évolution des besoins en matière de soutien politique et matériel de l'extérieur ; le cas échéant, faire les démarches nécessaires pour obtenir la modification du mandat et recevoir le soutien voulu.

ACRI : UN ENGAGEMENT POSITIF DES ETATS-UNIS EN AFRIQUE

*M. Marshall McCallie, ambassadeur des Etats-Unis
Coordonnateur spécial, Initiative de réaction aux crises africaines*

Le but de l'Initiative de réaction aux crises africaines (ACRI) « est de renforcer les capacités de nos partenaires africains à faire face aux crises humanitaires et à relever les défis du maintien de la paix de manière efficace et opportune », affirme M. McCallie. « Bien que nous soyons en mesure de dispenser une formation bilatérale et d'œuvrer avec nos partenaires africains dans le cadre d'exercices de formation sous régionaux, note M. McCallie, nous reconnaissons que ce sont les Africains qui détermineront en fin de compte le rôle de l'Organisation de l'unité africaine et des organisations sous-régionales dans les efforts de maintien de la paix déployés sur le continent. » M. McCallie est, au sein du département d'Etat, le coordonnateur spécial de l'Initiative de réaction aux crises africaines.

La récente visite du président Clinton en Afrique a suscité un grand intérêt de la part du public pour l'Initiative de réaction aux crises africaines, qui est un élément positif du partenariat de l'Amérique avec l'Afrique. Toutefois, il est important de situer l'ACRI dans le contexte plus général d'une formation multinationale en matière de maintien de la paix, qui dépasse de beaucoup les capacités d'un pays particulier ou d'un groupe d'Etats.

Nous devons également reconnaître dès le départ que le maintien de la paix n'est qu'une tâche parmi tant d'autres dans le continuum beaucoup plus vaste des efforts nécessaires au maintien la paix et de la stabilité. Ces efforts vont de l'identification, de la médiation, de la gestion et du règlement des conflits au maintien et au renforcement de la paix, à la réconciliation et à la reconstruction. Par l'Initiative de réaction aux crises africaines, nous intervenons au niveau de l'aspect du continuum qui concerne spécifiquement le maintien de la paix et l'instauration d'un environnement sûr, propice à l'acheminement de l'aide humanitaire en cas de crise.

Le but de l'Initiative de réaction aux crises africaines est de renforcer les capacités de nos partenaires africains à faire face aux crises humanitaires et à relever les défis du maintien de la paix de manière efficace et opportune. Notre objectif est de contribuer à la mise en place de bataillons et de compagnies interopératoires provenant de pays démocratiques stables, capables d'interventions conjointes pour maintenir la paix sur un continent trop souvent déchiré par les conflits civils. Il n'est pas de nos

intentions de créer une armée permanente en Afrique, ni de nous désengager de la région. Comme le président Clinton l'a démontré, les Etats-Unis entendent rester très présents en Afrique et y œuvrer avec leurs partenaires africains afin de promouvoir la croissance économique, la démocratie et la stabilité.

Nos efforts visent à atteindre l'objectif énoncé dans le rapport de novembre 1995 du secrétaire général des Nations unies sur le maintien de la paix, qui demande à la communauté internationale d'accorder une importance accrue au renforcement des capacités de réaction rapide et efficace aux situations d'urgence en Afrique, objectif que de nombreux dirigeants africains ont repris à leur compte.

En même temps, nous reconnaissons qu'un grand nombre de pays africains mènent des opérations de maintien de la paix depuis des années, non seulement en Afrique, mais aussi dans d'autres parties du monde, sous l'égide des Nations unies. Nous savons également qu'il y a des partenariats très productifs en matière de formation au maintien de la paix entre les pays africains et non africains depuis des années. La France coopère très activement avec ses partenaires d'Afrique de l'Ouest et, il y a un mois, a mené à bien dans cette région un exercice de maintien de la paix très réussi auquel ont participé des officiers et des unités du Sénégal, du Mali et de la Mauritanie. Des contingents moins nombreux de plusieurs autres pays d'Afrique de l'Ouest ainsi que du Royaume-Uni et des Etats-Unis y ont également pris part. La France a en outre convenu d'aider la Côte-d'Ivoire à établir un centre de formation au maintien de

la paix. Le Royaume-Uni, de concert avec le Zimbabwe et le Ghana, appuie le développement de centres d'excellence dans le domaine de la formation au maintien de la paix, et le Danemark, en coopération avec le gouvernement du Zimbabwe, a affecté un officier spécialisé en la matière au Collège zimbabwéen de l'état-major.

Par ailleurs, les Africains eux-mêmes s'attaquent au problème de front. En avril 1997, le gouvernement zimbabwéen, avec l'aide du Royaume-Uni, a organisé un exercice impressionnant de maintien de la paix avec des troupes de dix Etats d'Afrique australe dans les hautes terres escarpées de l'est du pays. Cet exercice, appelé « Blue Hungwe », a fourni un modèle pour les futurs exercices de maintien de la paix, et l'Afrique du Sud s'appuiera vraisemblablement sur ce succès pour organiser un exercice régional avec ses partenaires d'Afrique australe en 1998. D'autres régions d'Afrique ont vu l'année dernière les succès des troupes de maintien de la paix de l'ECOMOG (Groupe de contrôle de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest) au Liberia et en Sierra Leone, et le déploiement efficace d'unités de maintien de la paix d'Afrique occidentale et centrale en République centrafricaine.

C'est dans ce contexte général que nous devons considérer l'Initiative de réaction aux crises africaines. Elle a été proposée d'abord en septembre 1996, en raison des craintes réelles inspirées par la menace d'une éruption de violence ethnique dans la région des Grands Lacs comparable à la grande tragédie dont nous venions d'être témoins au Rwanda en 1994. Avec ses partenaires africains et européens, le gouvernement des Etats Unis a envisagé la création d'une Force de réaction aux crises africaines dont l'intervention pourrait sauver des vies en cas de crises humanitaires graves. Des diplomates américains se sont rendus dans de nombreuses capitales africaines et européennes, et ont consulté de nombreux responsables des Nations unies et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Ils ont recueilli des conseils aussi intéressants qu'utiles. « Ne créez pas une force d'intervention, leur a-t-on dit. Créez des capacités interopératoires. » La logique de ce conseil était que de telles capacités pourraient être utilisées par les organisations internationales existantes, telles que les Nations unies, l'OUA, ou les organisations régionales d'Afrique. Des unités pourraient être

déployées dans le cadre d'un arrangement multinational, les opérations devant, en tout état de cause, être menées avec l'assentiment et l'appui du Conseil de sécurité des Nations unies.

Nos partenaires africains et non africains nous ont également conseillé, fort judicieusement, d'établir de solides relations avec l'OUA et les Nations unies dans toute initiative de formation internationale. Chose intéressante, nos partenaires européens et africains ont suggéré que nous réduisions les écarts entre les initiatives françaises, britanniques et américaines, pour ne pas donner l'impression d'une concurrence dans le domaine du maintien de la paix. C'est sur ce conseil, et après d'importants travaux diplomatiques, que la France, le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont convenu en mai 1997 d'appuyer un effort coordonné de formation au maintien de la paix en Afrique, fondé sur le renforcement des capacités à long terme, la légitimité, l'ouverture et la transparence.

Certains de nos partenaires nous ont suggéré d'examiner attentivement la question de savoir s'il fallait former et équiper des forces en vue d'opérations de maintien de la paix du type prévu au chapitre VI de la Charte des Nations unies, ou s'attacher à relever le défi plus difficile de l'exécution d'actions coercitives internationales en vertu du chapitre VII. Le sujet est particulièrement épineux car nombre de conflits en Afrique semblent exiger de robustes forces d'intervention. Toutefois, dans son analyse du défi que constitue pour la communauté internationale l'établissement de capacités de maintien de la paix, l'équipe de l'ACRI s'est rangée au conseil des experts militaires des Nations unies, qui était de se concentrer dans un premier temps sur le maintien de la paix au titre du chapitre VI, en insistant sur la formation et non pas sur l'équipement. Dans l'élaboration d'un cycle de formation qui serait utile aux unités africaines et les préparerait à servir dans toutes les régions du monde, nous avons largement puisé dans la doctrine et les procédures de maintien de la paix des Nations unies, de l'OTAN, des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France et des pays nordiques. Cette doctrine internationale est souple et l'on peut y intégrer des éléments nouveaux utiles. Les pays africains qui possèdent une expérience considérable en matière de maintien de la paix apporteront sans aucun doute beaucoup à l'élaboration de ce programme de formation.

Outre la formation commune, nous avons réalisé qu'il serait important de fournir du matériel standard de communication. De nouveau, nous avons recherché les conseils et l'avis du département des opérations du maintien de la paix des Nations unies. C'est ainsi que nous avons arrêté notre choix à un matériel de communication comprenant des radios Motorola à fréquences réglables disponibles dans le commerce, qui permettront aux bataillons internationaux de communiquer entre eux et par la voie hiérarchique avec leurs quartiers généraux respectifs et avec les Nations unies, si les opérations ont lieu sous leur égide.

En abordant la tâche de la création de capacités de maintien de la paix interopératoires, nous suivons deux voies : la formation et la consultation. Sur un premier plan, nous coopérons sur des bases bilatérales avec plusieurs de nos partenaires africains pour renforcer leurs capacités de maintien de la paix. Plus précisément, les Forces spéciales des Etats-Unis forment actuellement des bataillons africains selon des normes communes fondées sur la doctrine et les procédures mentionnées ci-dessus. Notre programme de formation initiale, dispensé par soixante-dix instructeurs sur une période d'environ soixante-dix jours, porte essentiellement sur l'acquisition des connaissances militaires de base, le contact avec les réfugiés, l'interaction avec les organisations humanitaires et le respect des droits de l'homme. Il va sans dire qu'une place privilégiée est accordée aux connaissances spécifiques en matière de maintien de la paix et de protection humanitaire des réfugiés. Nous avons été particulièrement satisfaits de voir plusieurs organisations humanitaires participer à nos exercices de formation.

A la suite de la formation initiale, des équipes plus petites (de vingt à trente instructeurs) retournent dans les pays hôtes tous les six mois environ, pour y organiser des programmes d'entretien et mener des exercices de poste de commandement. Ils soulignent alors la logistique, le commandement des bataillons et des brigades, la formation des instructeurs et l'organisation d'opérations civiles et militaires dans les cas de crise humanitaire.

Nous avons achevé la formation initiale de bataillons au Sénégal, en Ouganda, au Malawi et au Mali et nous formons actuellement un bataillon ghanéen, en

coopération avec des moniteurs belges et ghanéens. Nous avons prévu, plus tard cette année, de dispenser une formation en Ethiopie, qui a affecté deux bataillons et mis à disposition un quartier général de brigade pour cet exercice. Nous prévoyons d'étendre ces relations de nature coopérative à plusieurs autres pays africains. Dans l'intérêt de la souveraineté de toutes les nations, nous persistons à croire que ces relations doivent être volontaires et que les activités de formation doivent être menées sur la base d'un partenariat librement consenti de part et d'autre.

On nous demande parfois pourquoi nous avons entrepris cette formation bilatérale avant que l'OUA et la communauté internationale ne se soient entendues sur une approche unifiée. Il y a deux raisons à cela. La première, c'est que les crises continuent d'éclater et que nous avons jugé sage, nos partenaires bénéficiant de la formation et nous, de commencer dès à présent à nous y préparer. La deuxième, c'est qu'aucun de ces programmes de formation ne s'oppose à l'adoption d'une démarche africaine plus large, qu'elle soit sous-régionale ou régionale. La formation dispensée est conçue selon des normes internationales et le matériel de communication a été spécifiquement choisi pour son interopérabilité en tout point du globe. Nous estimons prudent de commencer de renforcer les capacités de maintien de la paix et de laisser la coopération et la coordination se développer de manière organique entre les nations.

En conséquence, nous recherchons activement avec d'autres pays des moyens d'inspirer une plus grande confiance et d'établir une coopération plus étroite dans les activités de formation au maintien de la paix. Nous nous rendons bien compte que le Royaume-Uni, la France et les Etats-Unis, même réunis, ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face aux besoins de tous leurs partenaires africains. De plus, nous croyons qu'il est important qu'une large gamme de pays africains et non africains s'impliquent dans ce processus multinational de renforcement du maintien de la paix. Nous avons été ravis, à cet égard, que le secrétaire général adjoint des Nations unies aux opérations de maintien de la paix, M. Bernard Miyet, ait convié les Etats membres intéressés à une rencontre informelle à New York le 5 décembre 1997 afin d'examiner les meilleurs moyens de coordonner leurs efforts collectifs. Une soixantaine de pays ont participé à la réunion ; les

représentants de près de la moitié d'entre eux y ont pris la parole et un grand nombre ont indiqué l'importance que leur pays attache à la participation de l'OUA et du Conseil de sécurité des Nations unies aux initiatives de maintien de la paix en Afrique. Nous estimons que des progrès significatifs ont été accomplis à cette occasion, et que ces travaux ont établi les bases d'une large coopération internationale.

En conclusion, nous ne nous attendons pas à ce que l'Initiative de réaction aux crises africaines, ou tout autre amalgame d'initiatives internationales de formation, permette de régler tous les problèmes de gestion des conflits en Afrique. C'est essentiellement au Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits de l'OUA qu'incombe ce pesant fardeau. Nous pensons, néanmoins, que la préparation au maintien de la paix est un facteur important pour l'instauration de la stabilité et d'un environnement favorable à la sûreté et à la sécurité. Bien que nous soyons en mesure de dispenser une formation bilatérale

et d'œuvrer avec nos partenaires africains dans le cadre d'exercices de formation régionaux, nous reconnaissons que ce sont les Africains qui détermineront en fin de compte le rôle de l'OUA et des organisations sous-régionales dans les efforts de maintien de la paix déployés sur le continent.

D'après les commentaires de plusieurs dirigeants africains, il apparaît clairement que les pays africains établiront collectivement, en coopération avec leurs partenaires internationaux, les organisations sous régionales, l'OUA et les Nations unies, les structures de commandement qui leur permettront en cas de besoin, avec les appuis logistiques et financiers appropriés, de déployer et de commander les unités de maintien de la paix nécessaires avec rapidité et efficacité. La mise en œuvre de ce processus exige vraiment une impulsion africaine. Avec une impulsion africaine ferme et résolue, ainsi que des partenaires extérieurs disposés donner leur appui, nous pouvons, en tant que communauté internationale, avoir un impact significatif. ●

DES PAS SPECTACULAIRES VERS LA PAIX ET LA STABILITE DURABLES EN BOSNIE

M. Robert Gelbard, ambassadeur des Etats-Unis

Représentant spécial du président et du secrétaire d'Etat, chargé de l'application des accords de Dayton.

M. Robert Gelbard, qui occupe depuis près d'un an les fonctions de représentant spécial du président et du secrétaire d'Etat, chargé de la mise en œuvre des accords de paix de Dayton, estime que les initiatives des Etats-Unis forment la pierre de touche des efforts déployés au niveau international pour rétablir la stabilité dans les Balkans et qu'il continuera d'en être ainsi. Selon lui, bien qu'il reste encore beaucoup à faire, il se présente maintenant de réelles chances de progresser résolument sur la voie de l'exécution de l'ambitieux programme conclu à Dayton.

Sous l'impulsion des Etats-Unis, de grands progrès ont été réalisés au cours de l'année écoulée sur les questions, même les plus ardues, ayant trait à la mise en œuvre de l'accord de paix en Bosnie. De surcroît, on a observé récemment que les progrès s'étaient accélérés, et l'évolution de la situation politique en République serbe de Bosnie laisse entrevoir des occasions réelles de faire d'autres pas spectaculaires en avant, notamment sur les questions essentielles relatives au retour des réfugiés et des personnes déplacées et à la mise à la disposition de la justice des individus inculpés de crimes de guerre.

Que l'on ne s'y méprenne pas : l'instauration de la paix en Bosnie est impossible si les Etats-Unis ne tracent pas la voie. Nos intérêts nationaux aussi bien que l'instabilité proverbiale des Balkans sont des arguments de poids en faveur de l'application d'une politique systématique apte à rendre la région plus stable. Nous sommes déterminés à bien faire les choses. En restant engagés maintenant en Bosnie, nous nous assurons que lorsque nos troupes se retireront, elles n'auront pas à revenir.

LA FORCE DE SUIVI

Le 18 février, le Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN s'est prononcé en faveur du déploiement d'une force de suivi dont la mission est analogue à celle de la SFOR (Force de stabilisation) et qui est dotée de nouvelles unités spécialisées dans la sécurité publique. Le nombre de soldats américains qui y participeront s'inscrira en baisse, tant en valeur absolue qu'en pourcentage des effectifs globaux. Les effectifs de la force de suivi seront comparables à ceux de la SFOR, mais le

nombre des soldats américains sera ramené de huit mille cinq cents à environ six mille neuf cents. Les consultations avec les pays non membres de l'OTAN qui fournissent un contingent à cette force se poursuivent.

La mission de la force de suivi – qui continuera de s'appeler la SFOR – restera en grande partie inchangée. L'introduction d'unités spécialisées lui permettra de réagir de façon adéquate et avec souplesse aux situations susceptibles de menacer la sécurité dans un environnement en mutation constante. La date à laquelle le mandat de la force viendra à expiration n'a pas été déterminée. Il a été décidé que nous œuvrerions de concert avec nos alliés de l'OTAN à l'élaboration d'une liste définitive de points de référence, ou critères. Dans l'optique de la mise en œuvre des accords de Dayton, nous avons formulé tout un ensemble de points de référence parmi lesquels figurent la tenue d'élections conformes aux normes démocratiques, la réforme des médias, le retour des minorités dans de bonnes conditions, la réforme et la restructuration de la police locale, la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie en vue de l'arrestation et du jugement des criminels de guerre, et la reprise et la restructuration économiques. Ces points de référence seront adaptés de façon à appuyer ces objectifs le plus efficacement possible.

Nous nous sommes dépensés sans compter pour prouver notre détermination à faire triompher les accords de Dayton. Même les plus réfractaires des opposants aux accords de paix ont été amenés à repenser leur point de vue. Ainsi quatre Serbes de Bosnie inculpés de crimes de guerre se sont-ils rendus

récemment aux autorités de leur plein gré. Notre détermination manifeste a été un facteur déterminant de leur décision. De même, les autorités de la République serbe de Bosnie ont promis de faciliter le retour de dizaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées.

LA MISE EN ŒUVRE DES ASPECTS CIVILS DES ACCORDS DE DAYTON

Nous continuerons à faire pression sur les parties pour les amener à appliquer intégralement les aspects civils des accords de paix de Dayton. Le document adopté à Dayton stipule clairement que son exécution incombe principalement aux parties au conflit. Notre rôle consiste à soutenir les responsables bosniaques qui s'efforcent d'appliquer l'accord de paix et à tenir tête à ceux qui s'y opposent. Les questions de personnalité n'interviennent pas dans notre politique, laquelle se fonde sur le principe d'un strict respect des clauses des accords.

L'application des aspects civils aurait été difficile même si les parties bosniaques avaient été dirigées par des hommes tournés vers l'avenir et désireux de construire la nouvelle Bosnie dont les grandes lignes ont été tracées à Dayton. Malheureusement, les trois parties avaient à leur tête des dirigeants qui, à divers degrés, n'étaient pas prêts à oublier la guerre et ses causes. C'était particulièrement vrai dans le cas de la République serbe, dont les chefs faisaient partie jusqu'à une date récente de la clique de xénophobes corrompus en grande partie responsables du conflit et des souffrances humaines qui l'ont accompagné.

En mai 1997, le président Clinton a donné son aval à une nouvelle stratégie de grande envergure visant à donner un second souffle à la mise en œuvre des accords de paix de Dayton. Cette dernière est à l'origine de progrès certes fragiles, mais indiscutables. Le plus significatif est le scrutin organisé en novembre 1997 en République serbe de Bosnie, et qui a produit un gouvernement à orientation démocratique, sous la présidence de Mme Biljana Plavsic et de son premier ministre, M. Milorad Dodik. D'une manière générale, la mise en place d'un gouvernement davantage pluraliste et multi-ethnique commence à prendre corps dans de nombreuses municipalités et dans la République serbe; le retour des réfugiés et des personnes déplacées se poursuit et, pour la première fois, on voit des minorités

regagner leurs foyers par milliers; les médias commencent à fonctionner dans un environnement apolitique; huit des dix provinces de la Fédération croato-musulmane ont terminé la première étape de la restructuration de leurs forces de police, et sept mille policiers de la République serbe de Bosnie ont obtenu une certification provisoire du GIP (Groupe international de police); les nationalistes ethniques perdent de leur ascendant dans toute la Bosnie-Herzégovine, et en particulier en République serbe; enfin, de nombreux symboles d'un Etat bosniaque unitaire ont vu le jour: drapeau national, plaques d'immatriculation, postes d'ambassadeurs, devise, code douanier, passeport et lois sur la citoyenneté.

La réussite de notre politique tient à un certain nombre de facteurs déterminants:

- Nous avons tenu Belgrade et Zagreb responsables de l'application des accords de Dayton.
- La force de maintien de la paix agissant sous l'égide de l'OTAN, la SFOR, a prouvé qu'elle était capable d'appuyer les mesures de mise en œuvre des aspects civils, et prête à le faire le cas échéant. Elle a été en mesure de soutenir activement l'action du GIP et des forces locales de police, dans le souci de créer un environnement propice à l'application des aspects civils.
- D'autres membres du Groupe de contact et du Conseil de mise en œuvre de la paix ont suivi notre exemple. La secrétaire d'Etat, Mme Albright, a réussi à obtenir de la communauté internationale qu'elle adopte une stratégie plus énergique et mieux coordonnée relative à la Bosnie lors de la réunion ministérielle du comité directeur du Conseil de mise en œuvre de la paix qui s'est tenue à Sintra, au Portugal. Les participants à cette rencontre ont arrêté un calendrier précis, avec dates limites à l'appui, pour les questions clés en jeu et défini des pénalités en cas de non respect; ils ont en outre donné pour instructions au haut représentant, M. Carlos Westendorp, de prendre les dispositions voulues pour faciliter le respect des échéances imposées.

L'évolution de la situation politique en République serbe de Bosnie a compté pour beaucoup dans l'aboutissement de nos efforts visant à donner un second souffle aux accords de Dayton. La présidente,

Mme Plavsic, s'est rendu compte que l'obstructionnisme et la corruption qui prévalaient à Pale appauvrirent la population, et elle a eu le courage de le dire publiquement. Sur son initiative, des élections législatives se sont déroulées sous surveillance internationale. Elles ont débouché sur la formation d'un gouvernement favorable aux accords de Dayton, et qui bénéficie du soutien d'une coalition multi-ethnique au parlement de la République serbe de Bosnie. Le gouvernement de M. Dodik a attaqué sous un angle entièrement différent la question de la mise en œuvre des accords de Dayton par les Serbes de Bosnie. Sa stratégie repose notamment sur un effort réel de resserrement de la coopération avec la Fédération croato musulmane et sur l'amélioration des démarches visant à l'application des accords de paix au sein même de la République serbe. Dès le premier mois de l'installation du gouvernement de M. Dodik, nous avons pu constater qu'un train de mesures importantes étaient prises : la reddition de quatre Serbes inculpés de crimes de guerre et l'accord donné au Tribunal pénal international d'ouvrir un bureau à Banja-Luka ; l'adoption d'une plaque minéralogique commune à l'ensemble de la Bosnie (pour faciliter la liberté de déplacements entre les deux entités) ; le rétablissement du service ferroviaire entre la République serbe de Bosnie et la Fédération croato musulmane ; et l'acheminement du courrier entre ces deux entités. Ces premiers pas constituent des signes encourageants, mais dans les mois à venir il faudra continuer sur cette lancée et accélérer le mouvement.

Lors de sa récente visite à Washington, M. Dodik s'est entretenu avec plusieurs hauts responsables du gouvernement des Etats-Unis, dont la secrétaire d'Etat, Mme Albright, et le conseiller du président en matière de sécurité nationale, M. Berger. Toutes encourageantes que soient ses promesses de coopération, nous lui avons dit que nous n'étions pas disposés à nous satisfaire de belles paroles. Nous ne le laisserons pas oublier les promesses qu'il a faites et nous jugerons son gouvernement en fonction du degré auquel il se montrera prêt à joindre le geste à la parole.

Il convient de se rappeler que l'évolution positive de la situation en République serbe de Bosnie n'est pas le fait du hasard, mais qu'elle a été délibérément préparée. Elle découle directement de nos fermes pressions diplomatiques et du caractère énergique de nos actions,

y compris par le biais de l'intervention de la SFOR, le cas échéant. Les progrès enregistrés récemment prouvent la justesse de nos calculs et ils feront tâche d'huile si nous ne nous relâchons pas.

IL RESTE DES PROGRÈS À ACCOMPLIR

Malgré tous les progrès qui ont été réalisés ces quelques derniers mois, il reste encore beaucoup à faire. La paix en Bosnie reste précaire, et les forces de la division, de l'intolérance et de la haine ethnique n'ont pas été vaincues. La Bosnie-Herzégovine tout entière, Fédération croato musulmane y compris, doit bénéficier du pluralisme politique et de l'indépendance des médias. Fait paradoxal, le pluralisme politique et la liberté d'expression sont aujourd'hui plus répandus en République serbe de Bosnie que dans la Fédération. L'arbitrage sur la ville de Brecko a été rendu le 15 mars. Nous attendons des deux parties qu'elles en appliquent intégralement toutes les dispositions.

S'il est vrai que nous avons beaucoup progressé au cours de l'année écoulée pour ce qui est de traduire en justice des individus accusés de crimes de guerre – le nombre des personnes mises à la disposition du Tribunal pénal international a quadruplé depuis avril 1997 -, il nous faut faire plus encore, et en particulier juger les inculpés serbes à La Haye. Les Etats Unis continueront d'apporter leur ferme soutien à ce tribunal. C'est en grande partie à nos pressions exercées sur le gouvernement croate qu'il faut attribuer la reddition, l'année dernière, de dix personnes inculpées de crimes de guerre. Nous encourageons assurément les accusés encore en fuite à se rendre de leur plein gré, et nous ne négligeons aucune piste pour remettre tous les autres à la disposition du tribunal.

LES PILIERS DE LA POLITIQUE DES ETATS-UNIS

Au cours des six prochains mois, les Etats-Unis orienteront leur action sur plusieurs volets :

- La consolidation des gains politiques observés ces trois derniers mois. Les élections de septembre laissent envisager la possibilité de l'aboutissement de nos efforts visant à établir fermement les valeurs et les principes démocratiques en Bosnie. Des élections seront organisées pour pratiquement tous les postes électifs à

pourvoir en Bosnie, tant à l'échelon national qu'à celui des entités. Ces élections revêtiront une place essentielle dans l'action que nous avons engagée en vue de faire monter sur scène, dans toute la Bosnie, des dirigeants acquis aux accords de Dayton et plus soucieux de l'avenir que du passé.

- L'encouragement de progrès supplémentaires dans la Fédération croato musulmane. Maintenant que le gouvernement de la République serbe de Bosnie prend des mesures positives qui témoignent de son attachement à la réforme, les Bosniaques et les Croates de Bosnie ne peuvent plus se retrancher derrière l'obstructionnisme des Serbes de Bosnie. Il reste encore beaucoup à faire en vue de l'établissement dans la Fédération croato-musulmane d'un gouvernement effectif et prêt à faire preuve de coopération, et de la mise en place d'institutions véritablement démocratiques à l'échelon local et provincial. Comme l'a souligné le président Clinton lors de la visite qu'il a effectuée en Bosnie en décembre 1997, les Croates de Bosnie doivent renoncer à leurs ambitions séparatistes et se montrer prêts à coopérer sur les importantes questions en jeu, par exemple en vue de la conclusion d'un accord avec le Fonds monétaire international et de la relance de l'économie bosniaque. D'autre part, les Bosniaques doivent apprendre à partager le pouvoir et résister à leurs instincts qui les poussent à dominer la Fédération croato musulmane.

Sarajevo pourrait servir de modèle à suivre si on lui faisait retrouver le caractère qui était le sien avant la guerre, c'est-à-dire celui d'une ville véritablement cosmopolite. C'est fort de cette conviction que j'ai accepté de coprésider, en février, une conférence sur la question. Les participants à ce colloque ont prôné le retour à Sarajevo d'au moins vingt mille Croates ou Serbes d'ici à la fin de l'année, ils ont envisagé plusieurs mesures précises susceptibles de favoriser la réalisation de cet objectif et ils se sont fixé un calendrier à respecter. Les dirigeants bosniaques, dont le président Izetbegovic, se sont déclarés favorables à ces objectifs. Pourtant, Bosniaques et Serbes n'ont pas respecté la première échéance qui leur avait été fixée. Ils doivent mieux faire, sans quoi les Etats-Unis et leurs alliés suspendront leur aide à Sarajevo, qui fait le jeu de l'élite politique opposée à la réforme, et ils en feront profiter les régions où les accords de Dayton sont mis en œuvre.

- Le retour des réfugiés et des personnes déplacées. Le rétablissement d'un cadre véritablement multi-ethnique dans les deux entités constitue un élément fondamental du succès à long terme des accords de Dayton. A cet égard, nous devons redoubler d'efforts pour créer les conditions propices au retour volontaire et ordonné des réfugiés et des personnes déplacées. Œuvrant dans le cadre du programme « Villes ouvertes » du haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés, nous avons déjà pris les dispositions essentielles pour garantir l'accélération substantielle des retours en 1998. Nous rejetons catégoriquement le point de vue selon lequel pas un seul réfugié ne peut rentrer tant que tous ne peuvent le faire, mais nous comprenons la nécessité qu'il y a de se placer dans une perspective régionale, ne serait-ce que du fait du manque de logements. Dès lors, de concert avec le haut commissariat, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le haut représentant et d'autres encore, nous nous employons à formuler une stratégie régionale intégrée à l'égard de la question des retours en 1998.

Nous allons commencer à privilégier une approche régionale de plus grande envergure et nous veillerons scrupuleusement à ce que toutes les parties honorent leurs engagements en ce qui concerne les retours. Cette remarque vise, entre autres, le président Franjo Tudjman, qui a promis de laisser tous les Serbes croates regagner leurs foyers en Croatie.

De surcroît, nous continuerons d'insister sur le lien qui existe entre la sécurité publique et les retours. A ce jour, ce sont les Etats-Unis qui ont assumé la plus grande partie du financement des activités non militaires liées à la sécurité publique. A l'avenir, nous comptons que les Européens verseront une part plus importante des fonds nécessaires, en particulier à mesure que les réformes prendront racine en République serbe de Bosnie.

- Les pressions exercées sur la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) et sur la Croatie. La communauté internationale devra continuer de peser de tout son poids sur Zagreb et Belgrade pour veiller à ce qu'elles jouent un rôle constructif en Bosnie. Dayton n'est pas le seul dossier à l'ordre du jour. La stabilité régionale ne sera assurée que le jour où la République fédérale de Yougoslavie et la Croatie se rallieront aux institutions véritablement démocratiques et fondées sur

la primauté du droit. Ces deux pays doivent faire beaucoup mieux sur le terrain de la liberté des médias et de la démocratisation s'ils veulent s'intégrer aux institutions européennes.

S'il reste encore beaucoup à faire pour mener à bien l'ambitieux programme de Dayton, nous avons en tout cas mis le doigt sur la bonne formule qui nous permettra d'atteindre le but : elle se résume à l'application vigoureuse des aspects civils sous la houlette d'un haut représentant dynamique, en

coordination avec le déploiement d'une force militaire sous le contrôle de l'OTAN et conjuguée à une intervention diplomatique énergique dans la région. L'évolution de la situation au Kosovo sera lourde de conséquences sur la Bosnie et la sécurité régionale. Bien évidemment, nous suivrons la situation de très près aux échelons les plus élevés. L'impulsion des Etats-Unis forme l'élément-clé des efforts déployés au niveau international pour rétablir la stabilité dans les Balkans, et il continuera d'en être ainsi. ©

UN DEMI-SIECLE D'EFFORTS DE MAINTIEN DE LA PAIX AU PROCHE-ORIENT

*Colonel Larry Forster
Directeur de l'U.S. Army Peacekeeping Institute*

L'appui fourni par les Etats-Unis en faveur d'un « maintien de la paix novateur » au Proche-Orient reflète la ferme détermination du gouvernement américain d'assurer la paix à long terme dans cette région, déclare le colonel Forster. La recherche pragmatique « d'une composition judicieuse des forces de maintien de la paix, soit sous mandat des Nations unies, soit indépendamment de cette organisation, acceptables pour toutes les parties belligérantes et impartiales dans leurs opérations, est caractéristique des efforts américains au Proche-Orient », explique-t-il. Le colonel Forster est directeur de l'U.S. Army Peacekeeping Institute à Carlisle Barracks, en Pennsylvanie.

Les Etats-Unis sont impliqués dans des efforts de promotion de la paix au Proche-Orient depuis plus de cinquante ans. Ces tentatives de règlement des conflits, qui visent à la fois à défendre l'Etat d'Israël et à soutenir les alliés arabes tout en maîtrisant les diverses hostilités résultant de la guerre froide et d'autres rivalités internationales, ont été aussi complexes que frustrantes. La nécessité et l'importance de la politique américaine ont été soulignées par la crise pétrolière provoquée par l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole) au début des années 1970, qui a eu des répercussions mondiales.

Les Etats-Unis ont été soit à l'avant-garde soit immédiatement dans les coulisses des initiatives de prévention des conflits et de promotion de la paix, de la réconciliation et du développement au Proche-Orient. Se joignant à d'autres Etats, ils ont soutenu les innovations des Nations unies dans le domaine du maintien de la paix, relancé périodiquement le processus de paix par les voies diplomatiques et œuvré indépendamment des Nations unies lorsqu'il le fallait pour lever les obstacles qui s'opposaient à la paix au Proche-Orient.

En 1948, les Etats-Unis ont participé à la création de l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) entre l'Etat d'Israël et ses voisins arabes et ont rapidement perçu le potentiel de ce type d'opération de maintien de la paix. L'ONUST a envoyé sur le terrain un groupe d'officiers de divers pays pour surveiller l'application des accords de cessez-le-feu et la mise en œuvre des mesures de rétablissement de la

confiance. Cette mission a réussi parce que les parties belligérantes souhaitaient mettre fin aux hostilités. Huit ans plus tard, en 1956, les Etats-Unis ont également appuyé l'établissement d'une force de maintien de la paix composée de troupes légèrement armées, la Force d'urgence des Nations unies (FUNU I), dans le Sinaï, pour superviser le retrait des forces britanniques, françaises et israéliennes des territoires égyptiens. La FUNU est restée dans le Sinaï en tant que force d'interposition et de maintien de la paix jusqu'en 1967 pour assurer l'intégrité des frontières égyptiennes tout en renforçant la sécurité d'Israël; elle a été remplacée par la FUNU II, de 1973 à 1979. Dans les deux cas, les Etats-Unis ont fourni du matériel, des transports et à l'occasion quelques observateurs militaires ou officiers d'état-major, mais pas de troupes à proprement parler.

Durant cette période est né un modèle selon lequel les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies établissaient et appuyaient des missions de maintien de la paix composées d'observateurs et de troupes armées, les Etats-Unis contribuant aux frais des missions à concurrence de trente et un pour cent, mais ne fournissant pas directement de troupes. D'autres pays, en revanche, étaient encouragés à fournir des troupes afin d'atténuer la rivalité des superpuissances et de renforcer le caractère impartial, et donc l'acceptation, des soldats de la paix.

Durant la guerre froide, sous l'égide des Nations unies, le maintien de la paix appliqué aux conflits entre Etats a évolué pour inclure les principaux éléments suivants : le consentement des parties, la neutralité des forces de

maintien de la paix, le mandat international (émanant généralement du Conseil de sécurité), un emploi minimum de la force essentiellement à des fins d'autodéfense, et l'engagement de ressources adéquates. Les Etats Unis et l'ex-Union soviétique intensifièrent leurs engagements dans la région après le conflit israélo-arabe de 1973 en acceptant de fournir trente-six observateurs militaires à l'ONUST. En 1974, les deux superpuissances appuyèrent également la création d'une nouvelle mission d'observation sur le plateau du Golan entre Israël et la Syrie, la Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD), ainsi que la formation en 1978 d'une nouvelle Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), ayant pour mission de superviser le retrait des troupes israéliennes du Liban.

En 1979, dans le cadre des Accords de Camp David, les Etats-Unis ont convenu d'accorder leur appui et de participer à la Force multinationale Observateurs (FMO) dans le Sinaï entre l'Egypte et Israël. La FMO, activée en 1981, est une force de maintien de la paix qui ne relève pas des Nations unies et qui a fortement contribué à la stabilité entre les deux voisins. Son efficacité a bénéficié par ailleurs des subventions accordées par les Etats-Unis à Israël comme à l'Egypte en échange des concessions faites par ces deux pays durant les négociations.

Malheureusement, la Force multinationale établie au Liban en 1983, hors du cadre des Nations unies elle aussi, n'a pas connu le même succès que la FMO. Les troupes du Force multinationale, déployées dans le milieu instable des environs de Beyrouth, subirent de lourdes pertes durant l'exécution de leur mission de maintien de la paix, parce qu'elles étaient perçues par certains comme des parties prenantes au conflit. La Force multinationale a été rappelée en 1984. Une leçon clé tirée des interventions au Liban et, plus tard, en Bosnie avec la FORPRONU (Force de protection des Nations unies, 1991-1995) est qu'il ne faut pas tenter d'imposer la paix lorsque toutes les parties ne sont pas nécessairement d'accord sur la présence d'une force internationale pour séparer les belligérants. De plus, au Liban et plus tard en Bosnie, les forces multinationales de maintien de la paix ont été handicapées par les règles d'engagement inadéquates qui leur avaient été imposées.

Le modèle des opérations de maintien de la paix, tant au sein des Nations unies qu'à l'extérieur de cette

organisation, a été de nouveau appliqué au Proche-Orient après la guerre du Golfe en 1991, avec « Opération Provide Comfort », opération humanitaire d'une coalition menée par les Etats-Unis dans le cadre d'une mission de renforcement de la paix pour soutenir les Kurdes dans les montagnes du nord de l'Irak. Plus tard, la même année, les Nations unies établirent la Mission d'observation des Nations unies en Irak et au Koweït (MONUIK) pour surveiller les frontières entre les deux pays. Pendant ce temps, les avions de la coalition menée par les Etats-Unis ont assuré le respect des zones d'exclusion aérienne établies au nord et au sud de l'Irak, conformément aux accords de cessez-le-feu.

En général, la recherche pragmatique d'une composition judicieuse des forces de maintien de la paix, soit sous mandat des Nations unies, soit indépendamment de cette organisation, acceptables pour toutes les parties belligérantes et impartiales dans leurs opérations, est caractéristique des démarches américaines au Proche-Orient. Elle reflète l'attention accordée par la communauté internationale à cette région si riche en ressources naturelles, mais si sujette aux hostilités, aux conflits et aux troubles. En outre, la juxtaposition de trois grandes religions, les tensions culturelles et politiques complexes qui s'exercent entre ces groupes et au sein de ces groupes, et l'héritage politique et économique de deux guerres mondiales et de la guerre froide viennent parfois renforcer l'animosité et aboutissent parfois à des manifestations d'extrémisme.

Les parties impliquées dans le règlement des conflits au Proche-Orient doivent être particulièrement sensibles à la diversité culturelle et aux facteurs historiques, de manière à forger des stratégies favorables à l'établissement de la confiance. Les progrès réalisés sur ce front ont souvent été obtenus grâce aux efforts de maintien de la paix qui ont atténué les affrontements directs tout en autorisant périodiquement des missions de « navette diplomatique » à haute visibilité, des démarches diplomatiques soutenues en coulisse, et des mesures de développement de la confiance « à deux voies » à long terme. Les initiatives les plus efficaces sont celles qui ont été globales et ont assuré la participation des adversaires et de l'ensemble de la communauté internationale, avec le solide appui diplomatique de pays, tels que les Etats-Unis, à même d'exercer une influence sur le processus. Malgré les frustrations

souvent inspirées par la lenteur apparente du processus de paix au Proche-Orient, les efforts des « gardiens » de la paix ont minimisé les éruptions de violence et sauvé un nombre incalculable de vies humaines.

Les Etats-Unis restent déterminés à instaurer la paix à long terme au Proche-Orient. Ils déploient à cette fin des efforts ayant trait au règlement des conflits israélo-arabes, à la limitation de l'agressivité de certains pays de la région envers leurs voisins, et au maintien des échanges commerciaux internationaux. Pour atteindre ces objectifs, ils ont envoyé des troupes dans le Sinaï

(un millier d'hommes dans le cadre de la FMO), mis en place du matériel et stationné des forces dans le Golfe, effectué des opérations de surveillance aérienne au nord et au sud de l'Irak, contribué aux missions d'observation des Nations unies dans la région et procédé à des exercices de formation militaire en Egypte, au Koweït et dans d'autres pays de la région. Les habitants de la région et de la communauté internationale tout entière bénéficient de ces efforts qui sous-tendent l'appui diplomatique et économique constant accordé par les Etats-Unis aux initiatives globales en faveur de la paix. ©

L'OPINION DU PUBLIC AMERICAIN SUR LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX: LE CAS DE LA BOSNIE

*Alvin Richman, chargé de recherche
Bureau de la recherche et de la réaction des médias, Agence d'information des Etats-Unis*

Diverses statistiques montrent que près des trois cinquièmes des Américains approuvent, en principe, la participation de forces américaines aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. Et, selon des sondages récents, le soutien du public à une présence militaire américaine en Bosnie a augmenté de dix points à la suite de la signature des accords de paix de Dayton en décembre 1995. Cette tendance provient probablement d'une plus grande confiance du public dans le succès de la mission de paix en Bosnie.

Une enquête menée en juin 1996 par le « Program on International Policy Attitudes » (PIPA) a montré qu'en règle générale, 57 % (contre 36 %) des Américains étaient en faveur de la contribution de troupes américaines aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Un sondage de « CBS/NY Times » réalisé en février 1996, montre que 56 % des personnes interrogées (contre 38 %) pensent que les Etats-Unis « ont le devoir de fournir des troupes pour appuyer les missions de paix dans les points chauds du globe quand les Nations unies le leur demandent ». Cependant, l'utilisation de forces américaines n'était pas soutenue par la majorité quand les enquêteurs qualifiaient l'intervention des Etats-Unis d'« unilatérale » (comme en Haïti en 1994-95), ou lorsque son but était de « mettre fin à la guerre » (comme en Bosnie en 1994).

L'approbation d'une participation américaine aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) n'est que légèrement supérieure à celle de la participation aux missions de l'ONU. Un sondage du PIPA effectué en février 1998 a montré que 64 % des Américains (contre 27 %) approuvaient « l'utilisation de forces de l'OTAN, y compris des troupes américaines, pour assurer le maintien de la paix dans les Etats voisins des pays membres de l'OTAN, comme la Bosnie ». Quand on leur demandait de comparer les deux institutions, une petite majorité préférait généralement voir les Etats-

Unis prendre part à des opérations de l'OTAN (42 %) plutôt qu'à celles des Nations unies (37 %).

L'ampleur des risques suggérés par le mandat d'une mission de maintien de la paix est susceptible d'influencer davantage le public que la question de savoir si cette mission est menée sous les auspices de l'ONU ou de l'OTAN. Dans un sondage réalisé en décembre 1995 par l'Association des Etats Unis pour les Nations unies, on a demandé quelle était la meilleure option pour traiter avec les parties au conflit bosniaque, après les accords de Dayton. Cinquante pour cent des personnes interrogées se sont déclarées en faveur d'une force de maintien de la paix de l'ONU qui « surveillerait » la mise en œuvre des accords; 17 % ont déclaré préférer qu'une force militaire de l'OTAN en « impose le respect », tandis que 25 % se disaient opposés « à toute présence internationale organisée en Bosnie ».

Les Américains préfèrent généralement un partage de tous les risques que peut comporter une situation donnée. Un sondage du PIPA effectué en juin 1996 a montré que lorsqu'il est nécessaire de recourir à la force militaire, les deux tiers des Américains préfèrent que les Etats-Unis « contribuent à une opération militaire de l'ONU » (69 %) plutôt que de les voir « intervenir unilatéralement » (24 %). La plupart des personnes interrogées sont généralement favorables à une utilisation unilatérale des forces militaires quand il s'agit de défendre des intérêts vitaux des Etats Unis ou pour organiser une opération humanitaire ou antiterroriste relativement peu coûteuse. Mais en ce qui concerne la participation des Etats-Unis à des missions de maintien ou de rétablissement de la paix, la majorité des Américains préfèrent un cadre multinational.

LA MISSION DE MAINTIEN DE LA PAIX EN BOSNIE

Le sondage le plus récent sur le soutien accordé par le

public américain à la mission de maintien de la paix en Bosnie, effectué par le PIPA en février et mars 1998, montre une majorité de 65 % (contre 33 %) en faveur de la participation des Etats-Unis, avec d'autres pays, à l'opération de maintien de la paix en Bosnie. Mais quand on a demandé aux gens s'ils approuvaient le maintien des troupes américaines dans ce pays au-delà de juin 1998, une majorité un peu plus faible s'y est déclarée favorable (57 % contre 35 %).

Soutien à la présence des troupes américaines

Quand, dans des sondages récents, on a simplement demandé aux gens s'ils approuvaient ou désapprouvaient la présence de troupes américaines en Bosnie, 49 % en moyenne ont dit l'approuver, soit une augmentation de dix points de pourcentage en deux ans. La différence de 16 points entre cette moyenne de 49 % et les 65 % d'approbation obtenus lors du sondage du PIPA de février-mars 1998 tient principalement à la façon dont la question était posée : le PIPA parlait d'une mission de maintien de la paix dans laquelle des troupes d'autres pays se joindraient aux forces américaines, élément qui avait accru le soutien dans des sondages antérieurs.

Des sondages récents montrent que les Américains titulaires d'un diplôme universitaire sont beaucoup plus favorables au maintien des forces américaines en Bosnie (environ les trois cinquièmes) que les personnes n'ayant pas fait d'études universitaires (les deux tiers). C'est chez les personnes influentes, c'est-à-dire celles qui jouent un rôle de premier plan dans le gouvernement et au sein de divers groupes du secteur privé, que le soutien est le plus marqué. En effet, environ les quatre cinquièmes d'entre elles approuvent le maintien des troupes américaines en Bosnie ; ce chiffre représente la moyenne des résultats de sondages effectués auprès de dix groupes influents par le « Pew Research Center » à la fin de 1997.

Opposition au report de la date limite

Deux sondages récents soulignant que le président Clinton voulait maintenir les troupes américaines en Bosnie au-delà de juin 1998, la date limite généralement envisagée, ont montré que 50 % des personnes interrogées désapprouvaient cette décision tandis que 43 % l'approuvaient. Ces sondages ont été réalisés en décembre 1997 par « Gallup/USA Today » et en janvier 1998 par le « Pew Research Center ». En revanche, selon un sondage réalisé en février et mars 1998 par le PIPA et qui omettait toute référence à une date limite, 57 % des gens approuvaient la prorogation de la mission de l'OTAN avec la participation de troupes américaines, plutôt que le maintien des seules troupes américaines en Bosnie.

Confiance dans le succès de la mission

Selon les analystes du PIPA, un facteur clé de l'approbation, par l'opinion américaine, de la participation des Etats-Unis à la mission de maintien de la paix en Bosnie est l'impression croissante du succès de cette mission. En février et mars 1998, 49 % des gens (contre 27 % en septembre 1997) pensaient que cette mission avait amélioré « les chances de trouver un moyen de mettre fin de façon permanente au conflit dans ce pays ».

Des sondages antérieurs avaient révélé que le soutien du public américain reposait en partie sur des sentiments altruistes en matière de politique étrangère, et en partie sur le sentiment que la sécurité des Etats-Unis était liée à la stabilité en Europe. L'importance accordée aux liens avec l'Europe est illustrée par les résultats d'un sondage du PIPA qui avait pour but d'évaluer le pouvoir de persuasion de deux arguments opposés relatifs au maintien de la présence des forces américaines en Bosnie : la majorité des personnes interrogées (63 %) approuvent l'argument selon lequel, du fait de la participation de l'OTAN à la mission en Bosnie, « il est normal que les Européens s'attendent à voir les Etats-Unis y prendre part ». En revanche, pour une minorité (35 %), « la Bosnie étant située en Europe, c'est aux Européens eux-mêmes qu'il appartient d'assumer cette responsabilité ». ●

AFFAIRES PARLEMENTAIRES

(au 17 avril 1998)

FONDS SUPPLÉMENTAIRES POUR LE MAINTIEN DE LA PAIX EN BOSNIE ET POUR LES OPÉRATIONS DANS LE GOLFE

Propositions de loi H.R. (Chambre des représentants) 3579, S. (Sénat) 1768

Description – Prévoit des crédits supplémentaires de 2,3 milliards de dollars pour les activités à l'étranger, y compris les opérations de maintien de la paix en Bosnie et le récent accroissement de la présence militaire américaine dans le Golfe, ainsi que des fonds pour les secours aux personnes victimes de catastrophes naturelles aux Etats-Unis.

La Chambre des représentants a approuvé sa version le 31 mars 1998.

Le Sénat a approuvé sa version le 31 mars 1998.

Perspectives – Les deux versions de cette proposition de loi sont maintenant soumises à une commission paritaire de la Chambre et du Sénat. La Maison-Blanche a prévenu que le président pourrait y opposer son veto en raison de la réduction des dépenses intérieures exigée par les républicains qui souhaitent assurer les nouvelles dépenses sans qu'il soit nécessaire d'accroître le montant total du budget annuel.

REJET D'UNE MESURE EN FAVEUR DU RETRAIT DES FORCES AMÉRICAINES DE BOSNIE

Projet de résolution du Congrès (H Con Res 227)

Description – Aurait ordonné au président Clinton de procéder au retrait des forces armées américaines de Bosnie dans les soixante jours, sauf si le Congrès avait expressément autorisé leur utilisation dans l'intervalle.

La Chambre a rejeté cette mesure le 18 mars 1998, par 225 voix contre 193.

Au Sénat, cette mesure n'a pas été étudiée, son rejet par la Chambre rendant inutile toute autre intervention du Congrès.

Perspectives – La question des pouvoirs du Congrès concernant le déploiement de forces américaines à l'étranger préoccupe de nombreux parlementaires et pourrait fort bien être soulevée de nouveau. Les membres influents du Congrès qui ont voté contre cette résolution ont cependant déclaré que l'opération en Bosnie était mal choisie pour mettre cette question à l'épreuve. Le retrait des troupes américaines « signifierait malencontreusement que la Chambre ne soutient plus les accords de paix de Dayton pour la Bosnie », a déclaré le député Benjamin Gilman, président de la commission des affaires étrangères de la Chambre.

LE CONFLIT ETHNIQUE AU KOSOVO

Projet de résolution du Congrès (H Con Res 235)

Description – Cette résolution préconise une série de mesures pour mettre fin au conflit ethnique au Kosovo, y compris des sanctions contre le gouvernement de Serbie et du Monténégro, l'intensification des efforts du Groupe international de contact en faveur de la solution du conflit ainsi que des mesures non précisées « pour promouvoir les droits de l'homme et un gouvernement démocratique dans toute la Serbie et le Monténégro ». En tant que résolution exprimant le sentiment du Congrès, cette mesure n'a pas force exécutoire, mais présente la position des parlementaires sur cette question.

La Chambre a approuvé cette résolution le 18 mars 1998 par 406 voix contre 1.

Le Sénat l'a portée devant sa commission des relations extérieures, qui ne s'est pas encore saisie de la question.

**VERSEMENT DES ARRIÉRÉS DES ETATS-UNIS
AUX NATIONS UNIES**

Propositions de loi H.R. 1757, S. 903, et rapport de la commission paritaire H. 105-432.

Description – Autorise le financement du département d'Etat pour les années budgétaires 1998 et 1999, et le paiement de 819 millions de dollars au titre des arriérés des Etats-Unis envers les Nations unies, la majeure partie de ces fonds couvrant les opérations de maintien de la paix.

La Chambre a approuvé le rapport de la commission paritaire le 26 mars 1998.

Le Sénat avait approuvé sa version de cette proposition le 17 juin 1997. Il devait examiner le rapport de la commission paritaire à son retour des vacances parlementaires de printemps, le 20 avril.

Perspectives – Le Sénat suivra vraisemblablement l'exemple de la Chambre et approuvera le texte de compromis, déclare le chef des démocrates au Sénat, M. Thomas Daschle. Il signale toutefois que le président Clinton pourrait y opposer son veto car il en désapprouve certaines dispositions contre l'avortement.

RESUME ANALYTIQUE: LES OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

(Comprend des données du département d'Etat sur les contributions financières des Etats-Unis)

Les Nations unies ont mené au total 48 missions de maintien de la paix, dont 13 dans les quarante années qui ont suivi leur création, c'est-à-dire de 1948 à 1988, et 35 autres de 1988 à ce jour. En 1996, quelque 26.000 soldats et policiers civils participaient à 16 opérations, pour un coût total de 1,4 milliard de dollars pour l'année budgétaire. A la fin de 1997, moins de 14.000 soldats et policiers civils prenaient part à 15 opérations, pour un coût total de 1.088 milliard de dollars pour l'année budgétaire.

Les opérations de maintien de la paix sont approuvées par le Conseil de sécurité de l'ONU sur la base de plans et d'évaluations des coûts établis par son département des opérations de maintien de la paix. Le coût des missions est pris en charge par les 185 membres des Nations unies selon un barème de quotes-parts fixé par l'Assemblée générale des Nations unies. Ces quotes-parts sont calculées en fonction du revenu national de chaque pays proportionnellement à celui des autres membres, formule identique à celle qui est utilisée pour le budget ordinaire de l'ONU.

Les quotes-parts des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, à savoir la Chine, les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie, sont fixées à 20 % au-dessus de l'échelle de base. La quote-part des Etats Unis est la plus élevée de toutes: 25 % du budget ordinaire des Nations unies et 30,5 % du coût des opérations de maintien de la paix. Dans une loi qui est entrée en vigueur le 1er octobre 1995, le Congrès des Etats-Unis a fixé à un maximum de 25 % la contribution des Etats-Unis aux opérations de maintien de la paix. Cette question fait actuellement l'objet de

négociations entre les Etats-Unis et les Nations unies. Les contributions les plus élevées aux opérations de maintien de la paix, après celle des Etats-Unis, sont celles du Japon (18 %), de l'Allemagne (9,6 %), de la France (7,9 %), du Royaume-Uni (6,2 %) et de la Fédération de Russie (3,5 %). La quote-part de la plupart des autres pays est inférieure à 0,10 % des coûts.

Sur la liste ci-dessous figurent les 16 missions de maintien de la paix des Nations unies en cours au 15 avril 1998 ainsi que trois autres qui ont pris fin en 1997 ou 1998. Le montant de la contribution financière des Etats Unis aux missions en cours durant l'année budgétaire 1997 ainsi que leurs contributions en personnel au 28 février 1998 sont également indiqués.

Les contributions des Etats-Unis aux missions de maintien de la paix, dont le montant a été fourni par le Bureau des affaires relatives aux organisations internationales du département d'Etat, sont calculées au taux de 25 % prescrit par le Congrès des Etats-Unis et non pas au taux de 30,5 % fixé par les Nations unies pour toutes les missions, à l'exception de l'Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) et du Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Inde et au Pakistan (UNMOGIP) dont le financement fait partie du budget ordinaire des Nations unies et, en conséquence, dont la quote-part des Etats-Unis est fixée à 25 %.

Dans la liste qui suit:

RCS désigne les résolutions du Conseil de sécurité

Les effectifs reflètent la situation au 28 février 1998

Les contributions se rapportent à l'année budgétaire 1997

Opération de maintien de la paix	Emplacement	Date de création	Mandat actuel	Effectif	Coût évalué par les Nations unies	Contribution des Etats-Unis
AFRIQUE						
Mission des Nations unies en République centrafricaine (MINURCA)	République centrafricaine	27 mars 1998	15 avril 1998-15 juillet 1998 (SCR 1159)	jusqu'à 1 350 soldats autorisés	Données non disponibles	
Mission d'observation des Nations unies en Angola (MONUA) <i>(Les montants des contributions comprennent les chiffres de l'année budgétaire 1997 pour la Mission de vérification des Nations unies en Angola [UNAVEM III], de février à juin 1997)</i>	Angola	juillet 1997	27 janvier 1998-30 avril 1998 (SCR 1149)	347 policiers civils, 885 soldats, 94 observateurs militaires	236,2 millions de dollars	59 millions de dollars
Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO)	Sahara occidental	septembre 1991	20 octobre 1997-20 avril 1998 (SCR 1148)	78 policiers civils, 21 soldats, 203 observateurs militaires Personnel américain 15 observateurs militaires	5,5 millions de dollars	1,4 million de dollars
AMERIQUE						
Mission de police civile des Nations unies en Haïti (MIPONUH) <i>(Les contributions comprennent les chiffres de l'année budgétaire 1997 pour la Mission d'appui des Nations unies en Haïti (MANUH), de juin 1996 à juillet 1997, et pour la Mission de transition des Nations unies en Haïti (MITNUHO), de juillet 1997 à novembre 1997)</i>	Haïti	décembre 1997	1 ^{er} décembre 1997-30 novembre 1998 (SCR 1141)	286 policiers Personnel américain 30 policiers	64,2 millions de dollars	16 millions de dollars
ASIE						
Groupe d'observateurs militaires des Nations unies en Inde et au Pakistan (UNMOGIP)	Inde/Pakistan	janvier 1949	En cours	44 observateurs américains	6,4 millions de dollars	1,6 million de dollars
Mission d'observation des Nations unies au Tadjikistan (UNMOT)	Tadjikistan	décembre 1994	14 novembre 1997-15 mai 1998 (SCR 1138)	62 observateurs militaires	2,9 millions de dollars	729 000 de dollars
EUROPE						
Mission des Nations unies en Bosnie-Herzégovine (UNMIBH)	Bosnie-Herzégovine	décembre 1995	19 décembre 1997-21 juin 1998 (SCR 1144)	2,019 policiers civils 3 soldats Personnel américain 203 policiers civils	158,2 millions de dollars	39,6 millions de dollars
Mission d'observation des Nations unies à Prevlaka (UNMOP)	Croatie	janvier 1996	13 janvier 1998-15 juillet 1998 (SCR 1147)	28 observateurs militaires	compris dans le budget du UNMIBH	
Groupe d'appui des Nations unies composé de contrôleurs de la police civile	Croatie	16 janvier 1998	16 janvier 1998-16 octobre 1998 (SCR 1145)	180 policiers civils Personnel américain 46 policiers civils	Données non disponibles	
Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)	Chypre	Mars 1964	23 décembre 1997-30 juin 1998 (SCR 1146)	35 policiers civils 1 222 soldats	26,6 millions de dollars	6,7 millions de dollars

Opération de maintien de la paix	Emplacement	Date de création	Mandat actuel	Effectif	Coût évalué par les Nations unies	Contribution des Etats-Unis
Force de déploiement préventif des Nations unies (FORDEPRENU)	ex-République yougoslave de Macédoine	Mars 1995	4 décembre 1997-31 août 1998 (SCR 1142)	25 policiers civils 801 soldats 35 observateurs militaires Personnel américain 400 soldats	45,3 millions de dollars	11,3 millions de dollars
Mission d'observation des Nations unies en Géorgie (MONUG)	Géorgie	Août 1993	30 janvier 1998-31 juillet 1998 (SCR 1150)	105 observateurs militaires Personnel américain 4 observateurs militaires	13,4 millions de dollars	3,3 millions de dollars
PROCHE-ORIENT						
Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD)	Hauteurs du Golan	juin 1974	30 novembre 1997-31 mai 1998 (SCR 1139)	1 053 soldats	28 millions de dollars	7 millions de dollars
Mission d'observation des Nations unies pour l'Irak et le Koweït (MONUIK)	Irak/Koweït	avril 1991	en cours (SCR 689)	917 soldats 192 observateurs militaires Personnel américain 11 observateurs militaires	14,5 millions de dollars	3,6 millions de dollars
Force intérimaire des Nations unies pour le Liban (FINUL)	Sud-Liban	mars 1978	28 février 1998-31 juillet 1998 (SCR 1151)	4 466 soldats	101,4 millions de dollars	25,4 millions de dollars
Organisme des Nations unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST)	Proche-Orient	juin 1948	en cours	157 observateurs militaires Personnel américain 2 observateurs militaires	23,7 millions de dollars	5,9 millions de dollars
Missions ayant pris fin en 1997 ou 1998						
Mission d'observation des Nations unies au Liberia (MINUL)	Liberia	septembre 1993-septembre 1997			23,6 millions de dollars	5,9 millions de dollars
Groupe d'observateurs militaires de la Mission de vérification des Nations unies au Guatemala (MINUGUA)	Guatemala	mars 1997-mai 1997			4 millions de dollars	1 million de dollars
Administration transitoire des Nations unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO)	Croatie	16 janvier 1996-15 janvier 1998			220,5 millions de dollars	55,1 millions de dollars
TOTAUX				2 970 policiers civils 9 368 soldats 920 observateurs militaires Personnel américain 249 policiers 400 soldats 32 observateurs militaires	1 088 millions de dollars	272 millions de dollars

BIBLIOGRAPHIE (*En anglais*)

Publications permettant d'explorer d'autres points de vue sur le maintien de la paix et la stabilité régionale

ALLEGATIONS OF CRIMINALITY IN PEACEKEEPING MISSIONS: UN CANNOT BE INDIFFERENT (UN Chronicle, vol. 34, no. 3, 1997, pp. 39-41)

Bratt, Duane. CHAPTER VII: PEACEKEEPING AND INTERNATIONAL LAW (Peacekeeping and International Relations, vol. 26, no. 6, November/December 1997, pp.5-7)

Callahan, David. UNWINNABLE WARS: AMERICAN POWER AND ETHNIC CONFLICTS. New York: Hill and Wang, 1998. 240p.

Carment, David, ed. PEACE IN THE MIDST OF WARS: PREVENTING AND MANAGING INTERNATIONAL ETHNIC CONFLICTS. Columbia: University of South Carolina Press, 1998. 300p.

Durch, William J., ed. UN PEACEKEEPING, AMERICAN POLITICS, AND THE UNCIVIL WARS OF THE 1990s. New York: St. Martin's Press, 1997. 416p.

Hillen, John. BLUE HELMETS: THE STRATEGY OF UN MILITARY OPERATIONS. Washington: Brassey's, 1998. 320p.

Kent, Randolph C. and Mackinlay, John. PREVENTING CRISES BECOMING DISASTERS (The World Today, vol. 53, no. 7, July 1997, pp. 175-177)

Last, David M. THEORY, DOCTRINE AND PRACTICE OF CONFLICT DE-ESCALATION IN PEACEKEEPING OPERATIONS. Washington: Brassey's, 1998. 262p.

Miller, Laura. DO SOLDIERS HATE PEACEKEEPING? THE CASE OF PREVENTIVE DIPLOMACY OPERATIONS IN MACEDONIA (Armed Forces and Society, vol. 23, no. 3, Spring 1997, pp. 415-449)

Morrison, Alex. THE NEW PEACEKEEPING PARTNERSHIP. Washington: Brassey's, 1998. 231p.
Moxon-Browne, Edward, ed. A FUTURE FOR PEACEKEEPING? New York: St. Martin's Press, 1998. 214p.

Newman, Richard J. CAN PEACEKEEPERS MAKE WAR? (U.S. News, vol. 124, no. 2, January 19, 1998, pp. 38-44)

O'Hanlon, Michael. SAVING LIVES WITH FORCE: MILITARY CRITERIA FOR HUMANITARIAN INTERVENTION. Washington: Brookings, 1997. 100p.

Rothkopf, David. THE PRICE OF PEACE: EMERGENCY ECONOMIC INTERVENTION AND U.S. FOREIGN POLICY. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1998. 108p.

Satloff, Robert. SCUTTLE DIPLOMACY (The New Republic, vol. 218, no. 5, February 2, 1998, pp. 13-15)

Steele, Dennis. COUNTDOWN IN BOSNIA (Army, vol. 48, no. 1, January 1998, pp. 35-38)

Strobel, Warren P. LATE-BREAKING FOREIGN POLICY: THE NEWS MEDIA'S INFLUENCE ON PEACE OPERATIONS. Washington: U.S. Institute of Peace, 1997. 275p.

U.S. Congress. House of Representatives. Committee on International Relations. DOES UN PEACEKEEPING SERVE U.S. INTERESTS? Washington: Government Printing Office, 1997. 215p.

Von Lipsey, Rod. BREAKING THE CYCLE: A FRAMEWORK FOR CONFLICT INTERVENTION. New York: St. Martin's Press, 1997. 262p.

Woodhouse, Tom, ed. PEACEKEEPING AND PEACEMAKING: TOWARDS EFFECTIVE INTERVENTION IN POST-COLD WAR CONFLICTS. New York: St. Martin's Press, 1998. 315p.

Woodward, Susan L. AVOIDING ANOTHER CYPRUS OR ISRAEL (The Brookings Review, vol. 16, no. 1, Winter 1998, pp. 45-48)

Zartman, I. William, ed. PEACEMAKING IN INTERNATIONAL CONFLICT. Washington: U.S. Institute of Peace, 1997. 432p.

SITES INTERNET (*en anglais*)

Principaux sites se rapportant au maintien de la paix

*Le contenu et la disponibilité des ressources ci-dessous
n'engagent pas la responsabilité de l'USIS.*

America's Air Force in Bosnia
<http://www.af.mil/bosnia/>

America's Army in Bosnia
<http://www.dtic.mil/bosnia/army/>

BosniaLINK
<http://131.84.1.34/bosnia/index.html>

The Carter Center
http://www.emory.edu/CARTER_CENTER/homepage.htm

Global Beat: Keeping the Peace
<http://www.nyu.edu/globalbeat/keep.html>

International Affairs Network: Peacekeeping
<http://www3.pitt.edu/~ian/frames/peacekp.htm>

International Peacekeeping Home Page
<http://www.frankcass.com/jnls/ip.htm>

The Lester B. Pearson Canadian International
Peacekeeping Training Center
<http://www.cdnpeacekeeping.ns.ca/>

Navy News: Bosnia
<http://www.chinfo.navy.mil/navpalib/bosnia/bosnia1.html>

Peace Brigades International
<http://www.igc.apc.org/pbi/index.html>

Peacekeeping
<http://www.library.yale.edu/un/un3b7.htm>

Peacekeeping and Regional Security
<http://www.sipri.se/projects/peacek.html>

Peacekeeping Citation Lists
<http://www.cdi.org/issues/pkcite/>

Peacekeeping OOTW Home Page
<http://www.ndu.edu/ndu/inss/spa/pk-ootw.html>

Peacekeeping Operations
<http://www.cfsc.dnd.ca/links/peace/pko.html>

Peacekeeping Publications, Carnegie Endowment for
International Peace
<http://www.ceip.org/pubs/pubtop.htm#unpeacek>

Program on Peacekeeping Policy, George Mason
University
<http://ralph.gmu.edu/cfpa/peace/peace.html>

United Nations Peacekeeping Operations
<http://www.un.org/Depts/dpko/>

The U.S. and the Search for Peace in the Middle East
<http://www.usis-israel.org.il/publish/peace/peace1.htm>

U.S. Department of State on UN Peacekeeping Issues
<http://www.state.gov/www/issues/iopeacekeeping.html>

U.S. Information Agency: Conflict Resolution
<http://www.usia.gov/topical/pol/conres/>

U.S. Information Agency: The U.S. and the UN
<http://www.usia.gov/topical/pol/usandun/unpage.htm>

U.S. Institute of Peace
<http://www.usip.org/>

War, Peace and Security Database
<http://www.cfsc.dnd.ca/info/peace.html>

