

Le maintien de la paix par des organisations régionales

GÉNÉRAL DE CORPS D'ARMÉE INDIENNE (2s) VIJAY KUMAR JETLEY, PVSM, UYSM*

La conclusion de la deuxième guerre mondiale s'accompagna d'un sentiment général de fin des troubles et des conflits qui annonçait un âge d'or de paix. Ce fut peut-être une des raisons pour lesquelles on ne trouve dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies (ONU) nouvellement créée aucune mention de « maintien de la paix ». L'ONU ne prévoyait alors pas qu'elle devrait un jour intervenir dans un endroit quelconque pour rétablir une situation. Cette euphorie ne dura toutefois pas longtemps car, à la suite de la décolonisation, l'ONU se vit assaillir de demandes d'aide dans des points chauds du monde entier.

Le fait que les ressources dont disposait l'ONU n'étaient jamais suffisantes pour satisfaire la demande donna naissance à de nombreuses initiatives régionales. Ces initiatives entreprirent de résoudre des problèmes épineux locaux par elles-mêmes ou sous l'égide de l'ONU. Malheureusement, leur *modus operandi* d'exécution de missions qui relèvent de l'ONU reste une zone floue pour la plupart d'entre nous.

Pour mieux comprendre les forces régionales, il est essentiel d'être familiarisé avec le rôle joué par les organisations régionales dans le maintien de la paix, en particulier quant à la nature et à l'ampleur de l'intervention des forces régionales, aux formes de coopération

entre ces dernières et l'ONU, ainsi qu'aux avantages et aux inconvénients de l'emploi de forces régionales comparé au recours à l'ONU.

Dans l'après-guerre froide, le concept du maintien régional de la paix sous les auspices du Conseil de sécurité de l'ONU est devenu de plus en plus courant. Les conflits inter- et intra-étatiques n'ont épargné pratiquement aucune région du monde, ce qui a obligé l'ONU à élaborer difficilement de nombreuses initiatives de paix simultanément. Le cadre opérationnel et le niveau de ressources existants de l'ONU ne lui ont pas permis d'accorder en même temps toute son attention à toutes les régions du monde en proie à des conflits. On fut bien obligé d'accepter la réalité que mirent en lumière les crises qui éclatèrent dans le monde entier lors des années 1990. Ce furent la complexité même et l'ampleur de ces conflits qui obligèrent souvent le Conseil de sécurité à adopter une position controversée de sélectivité ou d'indifférence.

Sur le continent africain, de nombreux conflits inter- et intra-étatiques ont été provoqués par un manque de coïncidence entre la nation et l'état, une répression à l'encontre des minorités et des tensions ethniques, des régimes corrompus et dictatoriaux très souvent soutenus de l'extérieur par des marchands d'armes internationaux et les intérêts particuliers des pays constituant la société soit-disant civilisée, une pauvreté chronique condui-

*Le général de corps d'armée (2s) VK Jetley, PVSM, UYSM fut promu officier au régiment Dogra le 25 décembre 1965. Il commanda la brigade du Siachen puis un corps d'armée dans le Nord-Est. Il fut commandant de la force opérant dans le cadre la mission de l'ONU en Sierra Leone. Il prit sa retraite comme général commandant l'arme du matériel le 30 novembre 2004. Il est membre du United Service Institution Council.

sant au sous-développement et un lourd endettement.

Pour combattre les problèmes chroniques auxquels elle était confrontée sur le continent africain, l'organisation de l'unité africaine (OUA) prit sur elle de trouver une solution. Le Secrétaire général de l'OUA (aujourd'hui union africaine - UA), le docteur Salim Ahmed Salim, déclara lors d'une réunion qui se tint en 1998 que « les états membres de l'OUA ne peuvent plus se permettre de garder leurs distances et d'attendre de la communauté internationale qu'elle se préoccupe de nos problèmes plus que nous le faisons nous-mêmes ou qu'elle trouve effectivement des solutions à ces problèmes qui ont été, dans bien des cas, de notre propre fait. La simple vérité à laquelle nous devons aujourd'hui faire face est que le monde ne nous doit pas des moyens d'existence et que nous devons rester au cœur des efforts d'action, et d'action sans délai, visant à empêcher les conflits d'échapper à notre contrôle. »

Le fond du problème pour toutes les opérations de maintien de la paix de l'ONU lors des phases initiales était qu'elles avaient affaire à des conflits internationaux faisant intervenir des gouvernements. De telles opérations étaient autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU, dans des cas exceptionnels par l'Assemblée générale de l'ONU (UNEF-1), et étaient toujours dirigées par le secrétaire général. Les opérations menées dans le cadre de telles missions de l'ONU étaient régies par les principes fondamentaux du consentement, de l'impartialité et du non recours à la force, sauf en cas de légitime défense.

Le dernier demi-siècle a vu une augmentation du nombre des conflits. Ceux-ci sont devenus plus intenses et brutaux, la violation des droits de l'homme y est devenue la norme. L'ONU s'est montrée incapable de faire face à la montée de tels conflits et a dû par conséquent avoir recours à des forces régionales de maintien de la paix pour rétablir la situation dans les limites géographiques de leurs régions respectives. L'emploi fréquent de telles forces devient la règle plutôt que l'exception.

Nature et ampleur de l'intervention des organisations régionales

Les membres fondateurs de l'ONU avaient prévu la naissance d'organisations régionales de maintien de la paix et dûment incorporé les dispositions correspondantes à la charte de l'ONU. Le chapitre VIII définit clairement le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'article 52 de la charte de l'ONU encourage les arrangements ou groupements, voire mêmes les organismes régionaux à faire tous les efforts visant à obtenir la résolution des conflits locaux avant de déférer ceux-ci au Conseil de sécurité. L'article 53 dispose en outre que, lorsque les circonstances s'y prêtent, le Conseil de sécurité doit utiliser de tels arrangements régionaux pour la prise de mesures d'exécution sous son autorité mais qu'aucune mesure de ce type ne sera prise sans l'autorisation du Conseil de sécurité. L'article 54 dispose d'autre part que le Conseil de sécurité devra rester en permanence parfaitement informé des activités menées ou envisagées dans le cadre d'arrangements régionaux.

Le rapport Brahimi souscrit à cette opinion en déclarant que, « lorsque des mesures d'exécution s'avèrent nécessaires, elles ont invariablement été confiées à des coalitions d'états disposés à agir dans les limites de l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité agissant conformément aux dispositions du chapitre VIII de la charte. »

Les opérations de maintien de la paix de deuxième génération de l'ONU ont pris la forme de mesures d'exécution dans lesquelles le consentement des parties au conflit fut en tout ou partie ignoré. La plupart du temps, la force ne disposait pas de la puissance de combat nécessaire pour être considérée comme crédible par les parties au conflit. Dans de telles situations, les organisations régionales offrant le potentiel de combat et l'endurance nécessaires pourraient prendre les mesures d'exécution dans un délai plus court. Dans les cas où les organisations régionales assurent la couverture militaire, l'ONU pourrait se

charger de la tâche de construction de la nation avec l'aide d'autres organisations régionales non militaires.

Formes de coopération entre l'ONU et les organisations régionales

Le supplément à l'Agenda pour la paix, publié le 3 janvier 1995, décrit dans leurs grandes lignes les formes de coopération entre l'ONU et les organisations régionales. Elles peuvent essentiellement être classées comme suit :

- a. *Consultation.* Cette forme de coopération a pour objet un échange de vues sur les conflits que l'ONU et les organisations régionales peuvent s'efforcer de résoudre. Dans certains cas, la consultation est protocolaire, s'accompagnant de la transmission de rapports réguliers à l'Assemblée générale ; dans d'autres cas, elle l'est moins, le secrétaire général se contentant de convoquer des réunions consultatives avec les responsables des organisations et arrangements exclusivement régionaux engagés dans la coopération avec l'ONU.
- b. *Soutien diplomatique.* Des organisations régionales ont participé à des activités de rétablissement de la paix de l'ONU qui conduisirent à l'établissement d'opérations de maintien de la paix et les ont soutenues par des initiatives diplomatiques. L'OUA, la Ligue arabe et l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) jouèrent ce rôle pour appuyer les efforts de l'ONU en Somalie. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a joué ce rôle, par exemple, à l'égard des questions constitutionnelles qui se posèrent en Géorgie et au Tadjikistan, de même que l'ONU a soutenu l'OSCE sur la question du Haut-Karabakh.
- c. *Soutien opérationnel.* Cette coopération varie en fonction des exigences de la si-

tuation sur le terrain. Un exemple en fut la couverture aérienne assurée par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) au profit de la force de protection des Nations Unies (FORPRONU) dans l'ancienne Yougoslavie. Un autre fut le soutien apporté par la force multinationale de mise en œuvre/stabilisation (IFOR/SFOR) sous la direction de l'OTAN à l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) afin d'établir un environnement sûr dans la région de Croatie et le soutien opérationnel apporté par les forces de la Communauté d'états indépendants (CEI) à la mission d'observation de l'ONU au Tadjikistan. L'Union européenne a apporté son soutien en Slavonie orientale, en Bosnie et au Libéria, alors que l'Union de l'Europe occidentale (UEO) a apporté le sien aux activités de déminage des forces de maintien de la paix de l'ONU en Irak et au Koweït.

- d. *Codéploiement.* Des missions ont été déployées sur le terrain par l'ONU conjointement avec les forces de maintien de la paix de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Libéria et en Sierra Leone et avec celles de la CEI en Géorgie et au Tadjikistan. Ce modèle a également été appliqué en Bosnie-Herzégovine où l'ONU et des organisations régionales furent codéployées avec des mandats différents. La Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine inclut le Groupe international de police qui, entre autres tâches, surveille la police locale. La force multinationale de maintien de la paix sous la direction de l'OTAN (IFOR/SFOR) aide à maintenir un environnement sécurisé. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) aide à organiser les élections ; alors que l'Union européenne se charge de l'aide au développement et le Bureau du Haut Représen-

tant est responsable de la coordination générale.

- e. *Opérations conjointes.* En Haïti, l'ONU et l'Organisation des États américains (OEA) lancèrent conjointement la Mission civile internationale en Haïti dont le personnel, la direction et le financement devaient être partagés entre l'ONU et l'OEA. A proprement parler, il s'agissait initialement d'une opération purement américaine qui fut convertie plus tard en opération onusienne.

Quand et si les organisations régionales prennent en charge les activités de maintien de la paix régionale, la nature et l'ampleur de leur intervention devront se cristalliser. Il est nécessaire d'analyser les expériences des organisations régionales à cet égard afin d'identifier les forces et les faiblesses et de recommander des mesures susceptibles de rationaliser le processus. Une évaluation critique des perspectives futures d'arrangements régionaux dans le domaine du maintien de la paix aidera à décider ce que seront le type de rapports et l'ampleur de la coopération / intégration entre l'ONU et les groupements régionaux.

Analyse de certaines organisations régionales de maintien de la paix

Forces et faiblesses

Afrique

L'Afrique abrite un nombre relativement important d'organisations régionales efficaces – l'OUA (aujourd'hui UA) et un certain nombre d'organisations sous-régionales dont certaines ont contribué au maintien de la paix dans leur propre région. L'Afrique peut être divisée en cinq sous-régions principales dont chacune accueille une organisation sous-régionale :

Union du Maghreb arabe — UMA (Nord)

Communauté de développement SADC (Sud) de l'Afrique australe ou SADC, acronyme de l'anglais *Southern African Development Community*

Communauté d'Afrique de l'Est – EAC (Est) ou EAC, acronyme de l'anglais *East african community*

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest – CEDEAO (Ouest)

Communauté économique des États de l'Afrique centrale – CEEAC (Centre)

L'OUA a apporté une contribution positive à divers processus de paix en Afrique, parmi lesquels un certain nombre de négociations diplomatiques et d'arbitrages couronnés de succès. Toutefois, confrontée à l'énormité d'une crise telle que celle à laquelle on assista au Rwanda, l'OUA ne put pas faire grand chose pour contenir la violence contre l'humanité. Parmi les organisations sous-régionales, la CEDEAO et la SADC ont obtenu des résultats honorables dans leur secteur respectif. Les organisations régionales africaines n'ont pourtant pas développé des moyens suffisants pour pouvoir agir sans un soutien considérable de l'ONU. Cela est principalement dû à un manque de fonds et de ressources. En outre, dans bien des cas, les troupes participant à de telles opérations étaient mal nourries et peu motivées, devenant elles-mêmes dans certaines circonstances part du problème.

Europe

Les autres arrangements régionaux et sous-régionaux pour la résolution des conflits en Europe sont l'Union européenne (UE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Le point essentiel à noter est que les organisations et arrangements régionaux n'agissent plus isolément mais plutôt de concert dans le cadre d'une coordination étroite et d'un renforcement mutuel.

L'action de l'OTAN au Kosovo se débattit dans de nombreuses controverses liées au fait qu'elle maintint sa guerre aérienne sans obtenir l'accord du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette situation est le plus grand danger que présente la dépendance croissante des organisations régionales. Si le Conseil de sécurité avait donné le feu vert avant le lancement des

opérations, il est probable que l'action de l'OTAN aurait été plus acceptable pour la communauté internationale dans la mesure où elle aurait été légitimée comme ayant été engagée dans l'intérêt du plus grand bien que représentait la protection de milliers de personnes terrorisées. L'OTAN continue à rester la plus puissante force régionale en Europe et s'élargit.

Asie occidentale

Au Moyen Orient, la Jordanie a participé activement à tous les groupes de travail de la composante multilatérale, qui offre un cadre général pour l'avenir de la région. Elle est destinée à compléter la composante bilatérale. En décembre 1994, toutes les parties décidèrent d'établir un centre de sécurité régionale à Amman ayant des annexes au Qatar et en Tunisie. Le concept de l'établissement d'un centre de prévention des conflits et de sécurité régionale fut introduit pour la première fois et présenté par la Jordanie. Le processus de contrôle des armements et de sécurité régionale a toutefois été supplanté parce que les deux pays coparrainant le processus de paix (les États-Unis et la Russie), ne purent obtenir l'accord de toutes les parties sur l'introduction d'un contrôle structurel des armements.

Asie

Les expériences menées en Asie du Sud et en Asie du Sud-Est en termes de puissances ou organisations régionales prenant la direction d'efforts de maintien de la paix n'ont pas connu jusqu'ici de succès significatifs. Les interventions de la force indienne de maintien de la paix au Sri Lanka, dans le cadre d'un accord purement bilatéral, à l'invitation et avec le consentement du pays hôte, n'ont pu obtenir le résultat souhaité. Le Pakistan joua un rôle en Afghanistan mais cet effort s'est révélé globalement douteux et tragiquement contre-productif.

Les moyens dont disposent les organisations régionales telles que la fondation de l'Asie du sud (ou SAF, acronyme de l'anglais *South Asia Foundation*), l'Association sud-asiatique pour la

coopération régionale (ou ASACR, acronyme de l'anglais *South Asian Association for Regional Co-Operation*) ainsi que l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est – ANSEA (ou ASEAN, acronyme de l'anglais *Association of Southeast Asian Nations*) et la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (ou APEC, acronyme de l'anglais *Asia-Pacific Economic Cooperation*) pour essayer de maîtriser une situation conflictuelle dans leurs régions respectives prouvent qu'ils se sont montrés inadéquats. La raison en est que de telles organisations régionales ont essentiellement mis l'accent sur le développement économique, même si de telles organisations s'efforcent de plus en plus d'assumer un rôle de diplomatie préventive.

Il existe en Asie centrale plusieurs arrangements régionaux relativement récents qui pourraient éventuellement jouer un rôle de maintien de la paix :

Communauté d'États indépendants – CEI

Communauté économique d'Asie centrale – CAEC

Les « Cinq de Shanghai », ou « Forum de Shanghai » – SF

Le Forum de Shanghai a succédé aux pourparlers frontaliers sino-soviétiques. Il regroupe la Chine et les quatre états nouvellement indépendants : Kazakhstan, Russie, Tadjikistan et Kirghizstan (suite à la dissolution de l'URSS). Toutefois, dans l'optique de la charte de l'ONU, le Forum de Shanghai n'est pas un arrangement ou organisme régional au sens du chapitre VIII.

La CAEC, composée de quatre anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale en dehors du Turkménistan, a certains des attributs protocolaires d'une organisation régionale. Toutefois, le manque de moyens de défense adéquats combiné à une confiance mutuelle insuffisante réduit à néant toute tentative d'arriver à une position commune permettant des efforts audacieux de maintien de la paix. Les bataillons de maintien de la paix d'Asie centrale constitués à l'origine de troupes du Kazakhstan, du Kirghizstan et de l'Ouzbékistan sont payés par l'OTAN via le programme de partenariat pour la paix. L'ob-

jectif déclaré de cet effort est d'encourager la coopération entre les forces armées des pays participants et d'offrir des moyens qui seraient mis à la disposition des opérations de maintien de la paix de l'ONU lorsque le besoin s'en fait sentir.

Avantages et inconvénients des arrangements régionaux par rapport aux forces de l'ONU

Qu'on le veuille ou non, la situation dans notre monde en proie aux conflits va rester la même, si même elle ne s'aggrave pas, dans l'avenir prévisible. Les ressources de l'ONU vont se révéler de plus en plus insuffisantes. Dans de telles circonstances, l'ONU serait obligée de dépendre d'arrangements régionaux. Examinons par conséquent dans les paragraphes qui suivent les avantages et inconvénients de ces arrangements par rapport aux forces de l'ONU.

Avantages

- a. *Vue plus claire des conflits locaux.* Les forces régionales tendent à mieux comprendre l'histoire de la région et ont, par conséquent, une claire perception des causes premières des conflits locaux. En outre, les parties au conflit considèrent parfois les forces venant de l'extérieur comme étrangères à la situation, alors qu'une force régionale pourrait être vue différemment et avoir ainsi plus de chances de succès.
- b. *Absence d'inhibition quant aux missions d'imposition de la paix.* Certains des conflits régionaux exigent des mesures d'exécution. Celles-ci sont couvertes par la définition de l'imposition de la paix et de nombreux fournisseurs de contingents à l'ONU hésitent à prendre part à de telles opérations. Dans ce type de scénario, les organisations régionales disposant des moyens politiques et

militaires nécessaires peuvent se révéler très utiles.

- c. *Similarité des normes d'entraînement.* Un autre aspect est la similarité des normes d'entraînement, ainsi que celle de l'état physique et mental du personnel prenant part aux opérations dans le cadre d'arrangements régionaux.
- d. *Légitimité et crédibilité.* La clé du succès pour une organisation ou une force dans les opérations de maintien de la paix ou d'aide humanitaire se résume en deux mots : légitimité et crédibilité. Une force de l'ONU composée de pays totalement étrangers au contexte du conflit ou de la crise ne jouit pas d'une grande légitimité comparée à une force régionale qui, en vertu de son implantation régionale et des préoccupations en matière de sécurité, peut comprendre et sentir la crise. Le soutien et la confiance dont une telle force peut bénéficier de la part des factions qui s'opposent et de la population surpassent de loin celles dont jouirait une force multinationale étrangère à la région.
- e. *Désir d'une stabilité régionale.* Les pays voisins de celui en proie au conflit désirent plus intensément garantir la stabilité régionale, animés qu'ils sont par la crainte de voir ce conflit s'étendre et déstabiliser toute la région. Dans la mesure où les affinités ethniques et religieuses prennent largement le pas sur l'identité nationale, l'élargissement des conflits à toute la région représente un danger potentiel. Cela agit comme une incitation puissante à participer aux initiatives de paix dans la région et constitue un facteur de motivation pour les organisations régionales.
- f. *Réaction réfléchie.* Les pays de la région sont mieux familiarisés avec le problème et les causes premières du conflit. Les affinités culturelles et ethniques, ainsi que la proximité, ont un rôle à jouer dans la compréhension des problèmes. La réaction de ces pays a par conséquent

- plus de chances d'être plus réfléchie et juste que celle de forces multinationales ou d'organisations étrangères à la région.
- g. *Rôle des autorités régionales.* Venant s'ajouter à la compréhension des problèmes est le fait que les autorités régionales connaîtraient personnellement les chefs des factions qui s'opposent, ce qui faciliterait l'interaction, la négociation et l'intervention dans la prévention ou la résolution des conflits.
- h. *Alerte rapide aux points chauds potentiels.* La proximité de la source d'un conflit et une interaction régulière avec le pays visé aident les organisations régionales à recevoir une alerte rapide leur permettant d'identifier un point chaud potentiel, ainsi que d'informer l'ONU et de la tenir au courant de la situation avant que celle-ci ne dégénère en crise. Cela pourrait aider à prévenir les conflits au lieu de réagir à ceux-ci.
- i. *Base de données et de renseignement élargie.* Le renseignement est crucial avant le lancement de toute opération de ce type. La base de données et de renseignement des acteurs régionaux serait beaucoup plus vaste que celle d'autres organisations. C'est la raison pour laquelle la participation et la coopération de ces acteurs sont extrêmement importantes.
- j. *Interopérabilité.* L'interopérabilité est un facteur essentiel de la réussite des opérations militaires ou de maintien de la paix. Les communications, la langue et les méthodes d'exécution des opérations sont vitales pour le succès d'une mission. Une force régionale qui s'est entraînée et a opéré antérieurement comme une force cohésive peut se montrer plus performante qu'une force composée de troupes d'un groupe de pays qui se sont rassemblées pour la première fois dans la zone de conflit.
- k. *Diplomatie et déploiement préventifs.* Même si la résolution des conflits représente une fonction importante de l'ONU, son aspect le plus important serait leur prévention. Une organisation régionale jouissant d'un niveau élevé d'acceptabilité de la part de toutes les parties concernées pourraient contribuer aux efforts diplomatiques et déploiements préventifs. L'acceptabilité d'une force de l'ONU lors des premières phases du conflit, lorsque des négociations restent possibles, est bien inférieure à celle d'une organisation régionale.
- l. *Sensibilité culturelle.* La langue, les coutumes et traditions, les affinités ethniques et religieuses jouent un rôle essentiel dans l'acceptabilité d'une force dans le pays. Le besoin d'interprètes, la communication, la compréhension des normes religieuses, des coutumes et traditions sont des inhibiteurs pour la force. L'utilisation d'une force régionale peut atténuer ce facteur dans une très large mesure.
- m. *Reconstruction facilitée après un conflit.* Même si l'intervention de l'ONU dans un pays en crise représente un point de convergence pour le soutien et les ressources internationaux, les organisations / arrangements régionaux et sous-régionaux peuvent se révéler très utiles pour lancer des activités de consolidation de la paix. La coopération entre l'ONU et de telles organisations peut faciliter la reconstruction après un conflit. Une telle coopération offre en outre aux deux entités une stratégie de désengagement en permettant à l'une ou l'autre de mettre en place ou de gérer de futurs arrangements qui peuvent poursuivre la tâche entamée par l'opération de maintien de la paix.

Inconvénients

L'intervention d'organisations régionales dans les opérations de maintien / imposition de la paix peut également présenter certains inconvénients, dont les principaux sont les suivants :

- a. *Manque de volonté politique.* Un manque de volonté politique de la part des organisations peut menacer les opérations de maintien de la paix.
- b. *Intérêts contradictoires.* Des intérêts nationaux contradictoires et un manque de confiance réciproque parmi les pays membres des organisations régionales peuvent vicier le cadre fragile du processus de paix.
- c. *Manque de moyens militaires et de ressources.* Cela peut entraîner des impasses lorsque les organisations régionales sont mises en action sans préparatifs suffisants.
- d. *Intentions cachées/influence de la ou des principales puissances régionales.* Même dans le cadre des arrangements régionaux, on ne peut exclure les intentions cachées ni l'influence excessive de la ou des principales puissances régionales dans le processus de prise de décisions.
- e. *Risque de marginalisation de l'ONU.* Une dépendance excessive vis-à-vis de puissantes organisations régionales dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU peut conduire de telles organisations à devenir présomptueuses et à essayer parfois de marginaliser l'ONU elle-même. L'OTAN et la Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la CEDEAO (ou ECOMOG, acronyme de l'anglais *Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group*) sont des exemples typiques. Les dangers que présentent de puissantes organisations régionales sont mis en lumière par Brahimi dans son rapport récemment publié, dans lequel il déclare : « M. [...] une organisation régionale puissante manifeste un empressement de grande puissance à engager ses propres troupes ainsi qu'un financement massif pour imposer la paix même sans autorisation du Conseil de sécurité en Europe, tout en refusant d'envoyer des troupes ou de contribuer financièrement à des opérations de l'ONU visant à résoudre des conflits plus brutaux et intenses en Afrique. »
- f. *Problèmes de commandement et de contrôle.* Aussi efficace qu'il puisse être, l'effort conjoint mené par l'ONU et une ou des organisations régionales risque toujours de piétiner à la suite de problèmes de commandement et de contrôle ainsi que d'impasses rencontrées dans le processus de prise de décisions dans des situations cruciales. La Sierra Leone en représente un exemple flagrant.
- g. *Réduction de la crédibilité de l'ONU.* L'ONU continue d'être la principale organisation de prévention et de résolution des conflits. Elle pourrait toutefois perdre son utilité et la confiance de certains pays si les organisations régionales jouaient des rôles importants. Le rôle de l'OTAN dans les Balkans, bien qu'il présente des avantages apparents, donne l'impression que l'ONU a disparu.
- h. *Domination d'un seul état / montée des puissances hégémoniques régionales.* Les organisations régionales sont confrontées au danger inhérent que représente leur domination par un seul état. Une telle organisation peut inclure un membre prédominant qui pourrait compromettre les efforts afin d'atteindre ses propres objectifs et finir par exercer une hégémonie régionale si ses intérêts nationaux prennent le pas sur les intérêts régionaux. L'exemple du Nigeria en Sierra Leone en est une illustration.
- i. *Manque d'acceptabilité.* Même si l'acceptabilité des organisations régionales est un facteur important, elle peut être inhibitrice. Au Rwanda, les pays francophones du Sénégal, du Mali, du Tchad et de la Guinée souffraient d'un bas niveau d'acceptabilité de la part du gouvernement du Front patriotique rwandais, par suite de ce que ce dernier considérait comme leurs liens avec le gouvernement Hutu. Le gouvernement du Front insista pour que ces pays soient les premiers à partir lors de la dissolution progressive de La Mission des Nations unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR). Certaines

réserves furent émises à l'encontre des troupes zambiennes pour des motifs ethniques.

- j. *Retrait prématuré de troupes.* Cette crainte existe toujours, ce qui risque de compromettre la totalité de l'effort. Les organisations régionales peuvent se retirer si elles estiment que leurs intérêts sont mal servis ou que leur opinion quant à l'aboutissement du conflit est rejetée par l'ONU, et cela peut mettre la totalité de l'effort en péril. Le retrait imprévu de l'ECOMOG de Sierra Leone, où les gains enregistrés furent neutralisés par le retrait, constitue un exemple d'une telle situation.
- k. *Manque de compétence et de matériel.* Les forces d'organisations régionales n'ayant jamais mené auparavant d'opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU risqueraient de manquer de la compétence et du matériel nécessaires pour exécuter des opérations de circonstance complexes.
- l. *Impact socioculturel.* Les affinités ethniques, culturelles et régionales pourraient avoir un impact socioculturel sur la population locale, en particulier lors d'opérations où prédominent les violations des droits de l'homme et les mouvements massifs de réfugiés et de personnes déplacées. Ces impacts doivent être examinés avant le déploiement de forces régionales.

Recommandations de rationalisation des procédures d'utilisation des organisations régionales de maintien de la paix

Les mesures suivantes pourraient être adoptées en vue de surmonter les inconvénients présentés par les arrangements régionaux pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU :

- a. *Aucun compromis en matière de choix d'une organisation régionale.* Les critères utilisés pour confier l'opération de maintien de

la paix sous l'égide de l'ONU à une organisation régionale doivent être déterminés soigneusement et observés par l'ONU. Tout compromis dans ce domaine sapera la réputation de l'organisation, tout en mettant la totalité de la mission en péril.

- b. *Mécanisme infaillible de prise de décisions.* Le mécanisme de prise de décisions doit être absolument infaillible dans le cas d'opérations menées conjointement par l'ONU et les organisations régionales.
- c. *Encouragement des initiatives régionales.* L'ONU devrait s'efforcer de continuer à soutenir l'initiative des organisations régionales en termes de direction politico-stratégique, ainsi que d'apporter l'assistance technique et le soutien logistique requis. Il est toutefois indispensable de concentrer de tels efforts sur les pays qui ont la volonté politique, la puissance militaire et la réputation dans la région nécessaires pour être à la hauteur de la tâche quand on leur demande de l'accomplir.
- d. *Maintien de la conscience régionale.* Il convient que les organisations régionales profitent d'une familiarité avec les conditions locales, ainsi qu'avec les environnements socio-économique, culturel et politique, à laquelle ne peut prétendre l'ONU pour éliminer les obstacles et confirmer leur statut de leader pour relever ce défi.
- e. *Participation des grandes puissances.* Il convient que les pays membres s'efforcent de faire la preuve de leur engagement à être toujours prêts à participer activement aux opérations aux côtés de forces régionales en apportant leur soutien et en fournissant des contingents. Malheureusement, les pays industrialisés ne le font jamais.
- f. *Soutien financier.* Des contributions financières régulières devraient compléter le financement par les organisations régionales de futures opérations.

g. *Prévention des interférences indésirables.* Il convient que les plus grands pays participant aux opérations n'influencent pas outre mesure les délibérations portant sur l'effort de paix. Les pays restant sur la touche, c'est-à-dire qui n'engagent pas de troupes, sont ceux qui font généralement le plus de bruit.

Conclusion

A côté de bien d'autres facteurs, l'une des raisons principales du transfert du maintien de la paix à une organisation régionale est que les états donateurs ne sont plus désireux d'engager leurs troupes dans des opérations dangereuses. Ce syndrome s'est manifesté en Somalie lors du massacre de soldats de la paix américains. Le meurtre sauvage de dix soldats belges au Rwanda scella probablement le sort de tels engagements aux pays du tiers-monde.

Il est évident que, compte tenu du fait que l'ONU est toujours à court de ressources et que les états donateurs, en particulier les pays industrialisés, sont peu disposés à engager leurs troupes, sauf à leur porte, le maintien de la paix tendra probablement à l'avenir à être caractérisé par une plus grande participation des organisations régionales.

Les nouveaux concepts de paix penchent vers un rôle plus important des organisations

régionales en association avec l'ONU. L'OUA a mené des opérations de maintien de la paix au Libéria, au Congo et en Sierra Leone, comme l'ont fait l'OEA en Haïti, la CEI en Géorgie, l'ASEAN au Timor oriental, alors que l'OTAN a accompli des tâches comparables dans l'ancienne Yougoslavie.

Il n'existe actuellement dans le monde que quelques organisations régionales participant à des opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU (OTAN, CEI, SADC, CEDEAO, etc.) mais il y en a beaucoup qui pourraient être utilisées pour une assistance en temps de crise. Certaines organisations régionales furent formées pour des raisons de sécurité collective, d'autres pour des raisons économiques et d'autres encore pour encourager les échanges commerciaux et le développement. Quelles que soient les intentions auxquelles ait pu répondre leur formation, elles ont des responsabilités communes et peuvent apporter une contribution immense à l'établissement de la paix et de la stabilité dans leurs régions respectives.

Les avantages que présente le recours aux organisations régionales doivent être évalués correctement en prenant en considération les inconvénients intrinsèques de cet arrangement. L'ONU a un rôle important à jouer dans le renforcement des efforts que font les organisations régionales pour surmonter leurs faiblesses. □

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp