



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

**XIII INTERNATIONAL LISBON CONFERENCE
THE EUROPEAN UNION AND THE UNITED NATIONS**

Lisbon, 22 – 24 November 1995

EX-YOUGOSLAVIE: LE « MAINTIEN DE LA PAIX » SANS PAIX*

Pierre Hassner

Au moment de la guerre de Corée le général américain Omar Bradley s'écria: «Nous nous trompons de guerre, de moment, de théâtre d'opérations et d'ennemi.» Faudra-t-il en dire autant de l'intervention de l'ONU en ex-Yougoslavie? Rien ne saurait effacer l'impression désastreuse produite par la cascade de résolutions non appliquées et de cessez-le-feu violés, par les commandants limogés successivement et les soldats humiliés de la FORPRONU. A tout cela s'ajoutent encore les nouveautés du printemps 1994: d'abord les naïvetés réelles ou feintes de Yasushi Akashi, représentant du Secrétaire général. S'étonnant encore et encore du manque de parole de ses interlocuteurs et les aidant, dans le cadre d'un marchandage, à violer les accords de démilitarisation obtenus par les ultimatums de Sarajevo et de Gorazde; ensuite le couronnement consistant à menacer de sanctions ceux qu'il aurait dû s'agir de protéger, s'ils ne renoncent pas à des frontières reconnues que la communauté internationale s'était engagée à faire respecter... Il n'est pas douteux que l'intervention de l'ONU en ex-Yougoslavie, la plus coûteuse de son histoire, la première à se dérouler en Europe avec la participation, sur le terrain, de membres permanents du Conseil de sécurité et à tester les nouvelles formes de maintien et d'imposition de la paix, a abouti à porter un préjudice considérable à la crédibilité de l'organisation, sur le plan des principes comme sur celui de l'efficacité.

Pourquoi ce désastre? Nous analyserons successivement les facteurs d'ambiguïté et de paralysie qui portent sur la nature du conflit et du terrain, sur la définition de la mission de l'ONU, sur les conflits d'autorité au plan de la décision et du commandement entre le Conseil de sécurité et le Secrétaire général entre l'ONU et l'OTAN, entre les personnels civils et militaires sur le terrain, entre les tâches assumées et les moyens financiers, militaires et humains assignés. Mais nous commencerons par un bref rappel de l'action onusienne, dans sa diversité chronologique et géographique.

Si la partie centrale du rôle de l'ONU en ex-Yougoslavie est constituée par la double présence de la FORPRONU et du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, peut-être le plus important s'est-il passé avant et est-il lié à des non-décisions ou des non-actions antérieures dont les conséquences ont vicié à la base ces activités. La première apparition de l'ONU sur la scène yougoslave a été constituée par la Résolution 713 du 25 septembre 1991, qui demande à tous les Etats d'appliquer immédiatement «un embargo complet et général sur toutes les fournitures de biens et d'équipements militaires à destination de la Yougoslavie ». Or, dans le projet initial, la France avait proposé d'accompagner l'embargo par une force d'intervention d'urgence,

destinée à imposer un cessez-le-feu. Cette idée fut refusée par la quasi-unanimité de ses partenaires.

Quelques mois plus tard, lorsque, à la suite de la reconnaissance de la Slovénie et de la Croatie, celle de la Bosnie-Herzégovine se profilait à l'horizon, le président de celle-ci, Alija Izetbegovic, et le négociateur de la Communauté européenne, Lord Carrington, demandèrent avec insistance l'envoi d'une force d'interposition dans cette république. La demande, réitérée plusieurs fois de janvier à mai 1992, fut refusée par le nouveau Secrétaire général de l'ONU, B. Boutros-Ghali, au motif que le mandat de la FORPRONU, qui était en train de se déployer en Croatie, ne le permettait pas. En juin, toutefois, un élargissement de la FORPRONU sera voté, mais limité à l'aéroport de Sarajevo.

Cette force d'intervention trop tardive et trop réduite et cet embargo qui, bien que décidé avant la dissolution de la Yougoslavie, fut maintenu sans nouveau vote à l'égard d'une Bosnie-Herzégovine reconnue comme Etat mais privée ainsi du droit naturel et inaliénable à l'autodéfense reconnu par l'article 51 de la Charte, ne contiennent-ils pas en germe tous les drames et toutes les contradictions postérieures?

Mais reprenons l'inventaire des actions effectivement menées.

Le déroulement

La création de la FORPRONU

L'embargo du 25 septembre 1991 a été prolongé par des sanctions contre la Yougoslavie (Serbie et Monténégro). Après la Résolution 752 exigeant que cessent les ingérences militaires, dues essentiellement à l'armée nationale yougoslave, la Résolution 757, constatant le non-respect de la précédente, décide le 30 mai 1992 d'interdire «les relations commerciales, industrielles, financières, scientifiques, techniques et culturelles avec la Yougoslavie (Serbie et Monténégro)». Cette Résolution, première application du chapitre VII de la Charte des Nations unies, sera renforcée le 16 novembre 1992, à propos du transit de produits énergétiques, par la Résolution 787, et le 17 avril 1993 (donc un an après la première) par la Résolution 820 qui transforme l'embargo en véritable blocus.

Entre-temps, l'ONU poursuit son engagement diplomatique (avec la mission de Cyrus Vance en novembre 1991) et militaire avec la constitution de la FORPRONU. A propos de celle-ci, il faut distinguer très clairement non seulement dans le temps et l'espace, mais aussi dans le caractère des mandats et des actions effectives, entre la première FORPRONU, en Croatie, la deuxième, en Bosnie-Herzégovine, et la troisième, en Macédoine.

En principe, le mandat opérationnel de la Résolution 743 du 21 février 1992 établissant la Force de protection des Nations unies s'étend à cinq républiques de l'ancienne Yougoslavie: la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie. Prévues d'abord pour une période de douze mois et prolongée plusieurs fois depuis, elle est définie par le Conseil de sécurité comme «une opération provisoire menée pour créer les conditions de paix et de sécurité qu'exige la négociation d'un règlement d'ensemble de la crise yougoslave».

Cette tâche a été concrétisée essentiellement par les opérations de la FORPRONU I en Croatie, où il s'agissait avant tout de faire respecter le cessez-le-feu obtenu par le plan Vance. A cet effet, la FORPRONU était chargée de contrôler le retrait de l'armée nationale yougoslave et la démobilisation des forces irrégulières serbes, d'assurer la protection de la population croate des «zones protégées» en assumant des fonctions de police, d'assurer le retour des réfugiés qui le désireraient, de contrôler l'immigration aux frontières internationales de la Croatie, de superviser le retrait de l'armée croate et la restauration dans les «zones roses» (zones à forte population serbe situées à la périphérie des zones protégées) de la police croate locale en tenant compte de la structure ethnique antérieure au conflit. La Résolution 779 du 6 octobre 1992 prévoit en outre la démilitarisation ou le contrôle onusien de certaines régions supplémentaires et le déplacement des armes lourdes de certaines régions voisines de la Croatie et du Monténégro.

En fait, la seule de ces tâches qui ait reçu une exécution au moins partielle est celle qui constituait le préalable principal des autres: le maintien du cessez-le-feu (à l'exception de l'offensive croate de janvier 1993 et d'engagements sporadiques qui n'ont jamais cessé). Rien de ce qui devait être fait pour, à partir de là, créer « les conditions de paix et de sécurité» propices à un règlement n'a pu être réalisé: ni retour des réfugiés, ni protection de la population, ni véritable démilitarisation, ni contrôle frontalier, ni reconstitution de la police locale. Certains des résultats obtenus ont été mis en cause par l'offensive croate de janvier 1993 et la reprise par les Serbes d'une partie de leurs armes lourdes déposées sous la garde théorique de la FORPRONU. Malgré la Résolution 802 du 25 janvier 1993 demandant le retour au *statu quo ante*, ni les Croates ni les Serbes n'ont obtempéré.

D'une manière générale, on peut dire que la FORPRONU n'ayant pu obtenir le retour ni de la population déplacée ni de l'autorité croate, elle a essentiellement gelé le *statu quo* au profit des Serbes, en laissant se consolider une «République serbe de Krajina» qui revendique la souveraineté et l'union avec la république serbo-bosniaque de Pale et la Serbie tout court. En même temps, sa présence tant qu'elle dure empêche cette

union d'être effective, et légitime, *a contrario*, les frontières internationales de la Croatie.

La FORPRONU II en Bosnie-Herzégovine

Le mandat de la FORPRONU en Bosnie-Herzégovine se distingue par son caractère d'une part exceptionnellement évolutif, d'autre part principalement humanitaire. La Résolution 743 qui instituait la FORPRONU prévoyait seulement l'envoi en Bosnie-Herzégovine d'une mission d'observation. Plus tard, le fait que son siège fût à Sarajevo d'abord, la situation dramatique des victimes du nettoyage ethnique et de la guerre ensuite, nécessitant des opérations humanitaires de grande ampleur dans des conditions difficiles, devaient entraîner un engagement local de plus en plus grand. Cet engagement, centré sur la protection des efforts humanitaires, a consisté, selon Rosalyn Higgins¹, à mener des actions «qui avaient parfois déjà accompagné le maintien de la paix proprement dit, mais n'avaient jamais été demandées à l'ONU en l'absence de cessez-le-feu». Il s'agit de l'ouverture de l'aéroport de Sarajevo (Rés. 764 du 13/7/1992), puis de la protection des convois de la Croix-Rouge et du HCR (Rés. 776 du 14/9/1992), enfin de l'interdiction des vols militaires (Rés. 781 du 9/10/1992). Dans tout cela, l'emploi de la force n'était prévu que pour l'autodéfense. Au fil des mois, cependant, sont venues s'ajouter des missions fondées sur les chapitres VII et VIII de la Charte, autorisant l'emploi de la force contre les atteintes à la paix et à la sécurité et le recours, pour ce faire, aux organisations régionales: mesures militaires pour assurer le respect de l'interdiction des vols (Rés. 816 du 31/3/1993), établissement des «zones de sécurité», Srebrenica (Rés. 819 du 16/4/1993), puis Sarajevo, Tuzla, Gorazde, Bihac, Zepa (Rés. 824 du 6/5/1993). Enfin, en février et en mars 1993, la mise en place de la collaboration avec l'OTAN et, après le bombardement du marché de Sarajevo, la lettre du Secrétaire général Boutros-Ghali à l'OTAN demandant, le 6 février 1994, une frappe aérienne, soulignent cette évolution. Il s'agit désormais de protéger les populations des zones de sécurité, même si, dans la pratique, et notamment à Gorazde, l'ONU et, à sa suite, l'OTAN déclarent se limiter à la protection du personnel de l'ONU et ne pas prendre parti entre les combattants.

La FORPRONU III en Macédoine

La plus récente et, quantitativement, la plus modeste des trois incarnations de la FORPRONU, à savoir le détachement déployé aux frontières de la Macédoine par la Résolution 795 du 11 décembre 1992, est aussi la plus neuve et la moins contestable.

¹ Rosalyn Higgins, «The New United Nations and the Former Yugoslavia», *International Affairs*, 69, 3, juillet 1993.

Il s'agit d'une «action préventive consistant à surveiller l'évolution de la situation et à signaler tout événement se produisant dans les zones frontalières qui pourrait saper la confiance et la stabilité en Macédoine ou menacer le territoire macédonien».

Reste à savoir si, devant les événements en question, son rôle se bornerait à les signaler. On peut le supposer, et donc craindre qu'en Macédoine comme ailleurs la FORPRONU ne tombe dans le rôle d'observateur impuissant, voire d'otage ou de complice. Mais, autant la présence passive soulève des problèmes au milieu d'un conflit en cours, autant ses effets, probablement réduits, ont des chances d'être plus positifs que négatifs lorsque cette présence s'exerce préventivement. En ce sens, la présence de l'ONU en Macédoine tire la leçon de son absence au début du conflit en Croatie et en Bosnie-Herzégovine.

Ambiguïtés, évolutions, contradictions

Une interprétation optimiste ou, du moins, charitable des incohérences de l'ONU en ex-Yougoslavie consisterait, justement, à y voir, dans l'espace, une adaptation à la diversité des situations dans les différentes républiques et, dans le temps, un processus d'apprentissage par correction, au fur et à mesure, des erreurs passées. En fait il n'en est rien. Les contradictions entre diagnostic et remède se sont aggravées après avoir semblé s'atténuer, les politiques incompatibles entre elles n'ont pas cessé d'être poursuivies simultanément aussi bien que successivement.

La nature du conflit

Deux questions préalables, liées entre elles, n'ont cessé de hanter les discours officiels aussi bien que les opinions publiques: s'agissait-il d'une guerre civile ou d'une guerre interétatique? Y avait-il un agresseur et une victime, ou les enjeux étaient-ils obscurs et complexes, et les torts partagés? On pourrait en ajouter une troisième, qui prolonge la seconde: s'agissait-il d'un conflit ordinaire, ou le nettoyage ethnique introduisait-il une dimension qualitativement différente – celle du génocide et du crime contre l'humanité qui appelait une réponse elle aussi exceptionnelle? Aucune de ces questions ne permet une réponse à la fois simple et tranchée. Mais une organisation internationale dont la tâche est de dire et d'appliquer le droit conformément à un document fondateur – la Charte des Nations unies – ne peut se permettre les mêmes fluctuations que les opinions publiques mues par le sentiment ou que les diplomaties inspirées par la raison d'Etat. Au point de vue de l'interprétation historique, on peut discuter pour savoir si l'aspect «guerre civile» (révolte, à l'intérieur de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine, de la plus grande partie des minorités serbes) ou l'aspect «intervention extérieure» de l'ex-armée fédérale ou de la Serbie est l'élément capital, si la

responsabilité du drame incombe aux Slovènes et aux Croates pour avoir voulu quitter la fédération ou au régime de Milosevic pour avoir voulu les en empêcher par la force ou établir une grande Serbie, si la pratique du nettoyage ethnique tient plus des crimes de guerre traditionnels ou du génocide totalitaire. Mais, au point de vue de l'organisation internationale, dès lors que la Slovénie, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine étaient reconnues et admises à l'ONU, le conflit devenait sans conteste un conflit entre Etats; dès lors aussi, il était clair que la Serbie, dont les armées avaient franchi des frontières internationalement reconnues et occupaient une partie du territoire de deux membres de l'ONU, était l'agresseur. Enfin, l'institution, pour la première fois depuis Nuremberg, d'un Tribunal international, placé sous l'égide de l'ONU, pour juger les crimes contre l'humanité indiquait de manière irrécusable la légitimité et l'urgence d'une intervention internationale destinée à mettre fin à ces mêmes crimes qui continuent encore aujourd'hui.

Et pourtant: si, au printemps 1992, l'ONU, comme la Communauté européenne, a tiré les conséquences de la nouvelle situation, en considérant la Serbie comme agresseur et en en faisant la cible des Résolutions 752, 787 et 820 citées ci-dessus, l'année 1993 a vu la terminologie des «belligérants» et des «parties en présence» mises sur le même plan reprendre le dessus. C'est qu'il s'agissait pour l'ONU de «ne pas prendre parti», de ne pas compromettre son impartialité, cela, bien évidemment, dans l'optique d'une mission consistant à faire respecter les cessez-le-feu, à promouvoir le dialogue en vue d'un règlement et, entre-temps, à protéger l'oeuvre humanitaire en évitant l'hostilité, ou en gagnant les bonnes grâces de ceux qui y mettaient obstacle par la force. Loin que la définition du conflit ou du problème dictât la définition de la tâche ou de la mission, c'était celle-ci qui imposait une redéfinition de celle-là, contraire aux textes de référence et aux décisions initiales.

La nature de la tâche

Mais quelle était donc cette mission? La difficulté de répondre indique bien la leçon la plus générale de l'expérience de la FORPRONU en ex-Yougoslavie: d'une part, la difficulté croissante de distinguer entre les trois missions du maintien de la paix, de l'imposition de la paix et de la protection de l'aide humanitaire, d'autre part, la difficulté encore plus fondamentale de les combiner en un même temps et en un même lieu.

C'est pourtant ce que l'ONU a essayé de faire en passant d'un accent sur le maintien de la paix sans paix à un accent sur l'imposition de la paix sans contrainte (en anglais on dirait de façon plus parlante: «*peace enforcement without force*»), tandis que l'axe principal de son action a été, selon la formule de Rosalyn Higgins, de «répondre à une

violence illégale majeure, non en l'arrêtant mais en essayant de soulager les souffrances qu'elle provoquait. Seulement ce choix lui-même permet aux souffrances de continuer ».

Le passage du chapitre VI (règlement des conflits, d'où «maintien de la paix») au chapitre VII (atteintes à la paix et à la sécurité, donc «imposition de la paix») s'est fait en février 1993, mais seulement dans le contexte de la protection du personnel de l'ONU. C'est ce que M. Marek Gouling, alors sous-Secrétaire général des Nations unies chargé des opérations de maintien de la paix, a appelé une «zone grise entre le maintien et l'imposition de la paix ». Il en souligne lui-même les dangers, les forces de l'ONU semblant condamnées à osciller entre compter sur la coopération de ceux-là mêmes qu'il s'agit de dissuader ou être déployées sans leur consentement mais aussi sans les moyens de les contraindre à se conformer aux décisions du Conseil de sécurité.

Ce dilemme permanent – qui explique par exemple le fait paradoxal que les forces de l'ONU soient déployées uniquement dans les zones contrôlées par les Croates et les Bosniaques, non par les Serbes – a semblé sinon résolu, du moins atténué par la création des «zones de sécurité» et par l'ultimatum sur Sarajevo. Ce dernier a constitué un moment exceptionnel où la menace crédible d'usage de la force a fait reculer les Serbes. Une dynamique a pu sembler s'instaurer, menant sinon à une véritable défaite de l'agresseur ou «imposition de la paix », du moins à un compromis militaire arraché par un mélange de pression militaire et diplomatique sur les occupants. Les deux avions serbes abattus par les forces de l'OTAN quelques jours plus tard semblaient confirmer cette orientation nouvelle. Mais, avant et après, d'autres faits pointent dans la direction opposée: ainsi l'interprétation adoptée en pratique pour la sécurité des zones en question (dont l'ONU, comme à Srebrenica, désarmait les défenseurs plutôt que les assiégeants) ou encore la substance de l'ultimatum aux Serbes: retirer les armes lourdes (et non les détruire ou les immobiliser), ce qui amenait leur transfert d'une zone à l'autre et la poursuite du plan stratégique serbe. Enfin et surtout, le test décisif fut l'attaque serbe sur Gorazde en avril 1994, où l'intervention onusienne fut justifiée par le souci de la sécurité de sept observateurs de l'ONU et où son exécution fut condamnée à l'inefficacité et au ridicule par ses limites militaires auto-imposées et par les refus d'autorisation répétés de Y. Akashi – au nom d'accords imminents. Tout cela montre bien que la hiérarchie des trois missions de l'ONU n'a pas vraiment changé, bien au contraire. L'interposition au nom d'une paix éventuelle, les opérations humanitaires et l'imposition de la paix se gênent mutuellement, et c'est la dernière qui est sacrifiée au nom de la poursuite des deux

autres. «Les soldats de l'ONU n'étaient pas assez forts pour dissuader les Serbes. Mais ils ont dissuadé la communauté internationale d'intervenir de manière plus énergique parce qu'ils [...] constituaient des cibles vulnérables, tout comme les opérateurs humanitaires»².

Qui décide?

Mais cette présentation ne renverse-t-elle pas les données du problème? Est-ce la «communauté internationale» qui a été dissuadée ou les Etats qui la composent qui ont souhaité l'être ? La présence militaire et l'action humanitaire n'ont-elles pas constitué pour les Etats «un palliatif, un alibi, une excuse», selon l'expression du premier représentant du Haut Commissariat aux réfugiés des Nations unies pour la Bosnie-Herzégovine, José-Maria Mendiluce ? A ces Etats, selon le commentateur cité plus haut, «les Nations unies ont fourni un forum commode pour avoir l'air de faire quelque chose sans s'opposer concrètement à l'agression, au génocide et au déplacement forcé des populations».

Les deux ONU se renvoient la balle implicitement: celle de l'organisation, avec son Secrétaire général, sa bureaucratie, ses troupes, et celle des Etats qui la composent et, plus particulièrement, des membres permanents du Conseil de sécurité qui, Etats-Unis en tête, ont le dernier mot pour financer des opérations ou envoyer des soldats. Qu'il s'agisse du niveau politique (définition des tâches, décision d'intervenir), du niveau économique (financement des opérations) ou du niveau militaire (conduite de ces opérations sur le terrain), la répartition des responsabilités et des pouvoirs est souvent génératrice d'ambiguïté, de paradoxes ou de paralysie.

Si l'on écarte les deux modèles extrêmes, où le Secrétariat de l'ONU serait soit une sorte de gouvernement mondial disposant de ses propres pouvoirs de décision et d'exécution, soit un instrument des Etats dépourvu de toute marge d'autonomie, il semblerait logique que ce soit lui qui situe les conflits par rapport à la Charte et en déduise les réactions souhaitables au point de vue de la Communauté internationale, et que ce soient les Etats ou les organisations spécialisées et expérimentées comme l'OTAN qui prennent les dispositions et les décisions stratégiques concernant l'emploi de la force. En ex-Yougoslavie, c'est plutôt le contraire qui s'est produit.

A chaque étape, l'implication dans le conflit a été imposée par les Etats à une bureaucratie onusienne réticente, craignant d'y consacrer le plus clair de ses ressources en temps, en personnel et en argent. B. Boutros-Ghali s'est constamment

² T. Weiss, «UN Responses in the Former Yugoslavia: Moral and Operational Choices», *Ethics and International Affairs*, 1994, 8.

plaint de la priorité donnée à cette « guerre des riches », des tâches imposées à l'ONU sans qu'il fût consulté ni équipé, comme la vérification du retrait des armes lourdes autour de Sarajevo, lors de la Conférence de Londres, en août 1992. De même Mme Sadako Ogata, Haut Commissaire aux réfugiés, a souvent dépeint son rôle comme « chef du bureau chargé de l'ex-Yougoslavie ». En revanche (à défaut de ressusciter l'article 43 de la Charte prévoyant un bras armé du Conseil de sécurité à la disposition duquel les Etats seraient tenus de mettre des soldats), B. Boutros-Ghali a tenu, malgré les objections américaines, à conserver le contrôle opérationnel des forces d'intervention.

Il en est résulté un système paradoxal où le Conseil de sécurité décide de l'action à entreprendre, où le Secrétaire général doit solliciter les contributions volontaires des Etats pour rassembler une force *ad hoc*, et où c'est lui et ses représentants qui doivent diriger ces forces sur le terrain et décider de leur engagement. Dès lors l'ONU peut à bon droit se plaindre d'être sollicitée pour des tâches qu'on ne lui donne pas les moyens de réaliser: c'est le cas, en ex-Yougoslavie, des zones de sécurité, pour lesquelles on n'a jamais trouvé les 20 000 hommes requis, ou pour l'administration de Sarajevo, dont on ne voit guère comment l'ONU pourrait l'assurer. Opération la plus coûteuse de l'histoire onusienne, la FORPRONU concentre ainsi un des dilemmes centraux qui affligent l'ONU de l'après-guerre froide: la disproportion entre la multiplication des engagements et la limitation des ressources allouées par les Etats³.

Inversement, ceux-ci peuvent se plaindre d'une bureaucratie new-yorkaise qui veut gérer directement ou contrôler étroitement des opérations pour lesquelles elle ne dispose ni du personnel, ni de l'expérience ou de la compétence, ni de la tradition culturelle nécessaires. Chaînes de commandement incroyablement compliquées, un commandant local devant demander l'autorisation personnelle du Secrétaire général ou de son représentant pour ouvrir le feu, culture de la négociation ou de la conciliation constamment prise à contre-pied par les calculs militaires des combattants en présence, conflits récurrents entre les commandants successifs de la FORPRONU et le Secrétaire général, dus autant à leur rôle impossible de protecteurs aux mains liées, incapables de protéger les populations, voire de se protéger eux-mêmes, qu'au fait qu'ils continuaient à être suffisamment liés à leurs autorités nationales pour encourir la colère du Secrétaire général, mais insuffisamment pour en être protégés.

³ On en trouve une illustration inquiétante dans l'acceptation (faute de mieux) par B. Boutros-Ghali d'un contingent turc dans la FORPRONU malgré le principe de la non-participation des voisins et malgré les protestations non seulement serbes, mais aussi grecques et bulgares.

Cette tension centrale entre l'organisation onusienne et les Etats trouve son parallèle dans les tensions qui l'opposent aux organisations régionales avec lesquelles elle collabore, et dans celles qui règnent en son propre sein.

L'une des originalités de l'expérience onusienne en ex-Yougoslavie réside dans la collaboration de l'ONU avec des organisations régionales: CSCE, Communauté européenne, UEO, OTAN. Elle correspond aux vœux du Secrétaire général, soucieux de décharger l'organisation mondiale de ses tâches excessives et d'impliquer au maximum les pays les plus immédiatement concernés: d'où le recours au chapitre VIII de la Charte (Accords régionaux) aux côtés du chapitre VII, encore que, dans la pratique, en août 1992, le Secrétaire général ait choisi, à propos des couloirs humanitaires, de renforcer la FORPRONU plutôt que de répondre aux offres de l'UEO et de l'OTAN.

Avec la CSCE et la Communauté européenne où il y avait risque de double emploi, un certain partage des tâches s'est instauré, avec prépondérance de l'ONU. Celle-ci, si l'on met à part sa mission de «maintien de la paix» à Chypre, n'avait pas jusqu'ici opéré en Europe, et la CSCE était censée occuper pour ce continent le créneau réservé ailleurs à l'ONU. Très vite pourtant, paralysée par la règle du consensus, elle se vit cantonnée à la diplomatie préventive (à propos de la Macédoine, d'ailleurs, le danger de double emploi persiste), tandis que la Communauté européenne se spécialisait dans les négociations sur le «rétablissement de la paix» avec les Conférences de La Haye et de Londres, et l'ONU dans le «maintien de la paix» avec la FORPRONU. Bientôt, cependant, l'ONU fut présente également sur le premier terrain, avec les couples Vance-Owen, puis Owen-Stoltenberg fonctionnant de manière solidaire, de même que les deux villes de Sarajevo et Mostar devaient en principe être administrées l'une par l'ONU, l'autre par l'Union européenne.

Il reste que, s'il y a à la fois étroite coopération et spécialisation, 1991 et 1992 furent plutôt les années de l'Europe, et 1993 l'année de l'ONU, celle-ci passant nettement au premier plan. Le printemps 1994, à certains égards, apparaît comme l'heure de l'OTAN, avec un succès comparable, pour sa crédibilité, aux années précédentes pour la Communauté européenne et l'ONU.

C'est que la relation ONU-OTAN, plus novatrice que les autres, est aussi plus problématique pour les deux partenaires. Elle a été rendue indispensable par la position des Etats-Unis, irréductiblement hostiles à l'envoi de troupes qui ne soient pas sous commandement américain. Réciproquement, le Secrétaire général, soutenu en tout cas en 1993 par la France, a tenu bon sur la nécessité du feu vert onusien pour

tout emploi de la force, même sur le plan tactique. Si, pour la surveillance de la zone de non-survol et l'application de l'interdiction, une collaboration efficace (basée sur la pré-délégation) a pu s'établir, en revanche, pour les ultimatums et les frappes aériennes à Sarajevo et Gorazde, un système extrêmement lourd et complexe a été mis en place, qui ne pouvait mener qu'à l'inefficacité et à la frustration réciproque. Pour son premier emploi de la force et sa première action en dehors de sa zone traditionnelle («*out of area*»), l'OTAN était obligée de se plier aux consignes d'un fonctionnaire onusien, Y. Akashi, dont les relations avec le Secrétaire général de l'OTAN, Manfred Wörner, prirent plusieurs fois un tour orageux. Il en allait de même pour les relations entre les commandants militaires de la FORPRONU et ceux de l'OTAN, qui obéissaient forcément à des logiques et à des priorités différentes.

Mais ces tensions ne sont pas moindres à l'intérieur du système onusien lui-même, à la fois entre autorités new-yorkaises et responsables de terrain et, surtout, entre civils et militaires. Après tout, la présence de l'ONU en ex-Yougoslavie a deux composantes principales, la FORPRONU et le Haut Commissariat aux réfugiés, et le rôle principal de la première est de protéger et d'aider la seconde. Or, le personnel militaire est dix fois plus nombreux que le personnel humanitaire. La coordination, au niveau de leur présence permanente en un lieu comme au niveau de convois particuliers, n'est pas sans créer des heurts, d'autant plus que les humanitaires trouvent parfois que la protection militaire attire la foudre plus qu'elle ne l'écarte, les militaires que les tâches humanitaires pour lesquelles ils ne sont pas faits finissent par l'emporter sur celles auxquelles ils ont vocation.

Naturellement le problème est à la fois pratique ou technique et politique puisqu'il pose le problème des priorités de l'ONU et des Etats.

Séparer pour recoudre ?

A plusieurs niveaux, l'erreur de l'ONU en ex-Yougoslavie semble bien consister à avoir tenté de concilier l'inconciliable. L'OTAN et l'ONU ont chacune leur rôle et leur vertu; à vouloir les combiner dans une même opération, la paralysie réciproque n'était guère évitable. On peut espérer que l'intervention internationale puisse, un jour et dans certaines circonstances, être le fait d'une force permanente ou semi-permanente, placée sous l'autorité directe du Secrétaire général. En attendant, et dans d'autres circonstances, elles ne peuvent être conduites que par des Etats ou des coalitions d'Etats qui, comme dans le cas de la guerre de Corée et du Golfe, pourront être autorisées ou légitimées par l'ONU, mais ne pourront se laisser ligoter ni par le veto russe ou chinois ni par la direction opérationnelle de la bureaucratie onusienne.

Des considérations analogues s'appliquent à la nature des tâches. Ainsi la querelle de l'humanitaire et du militaire, entretenue par ceux qui dénoncent à la fois le «crime humanitaire» de l'intervention en Somalie et «l'alibi humanitaire» de la non-intervention en Yougoslavie, ne peut-elle être résolue que de manière différenciée. L'humanitaire et le militaire sont deux tâches distinctes qui, normalement, doivent être le fait de démarches et de personnels distincts; il arrive qu'ils doivent s'épauler mutuellement, que l'humanitaire ait recours à la protection du militaire, que l'intervention militaire se donne un but humanitaire, comme celui d'arrêter les massacres, plutôt qu'un but stratégique ou économique. Il arrive aussi qu'ils se gênent mutuellement et que, dans une situation donnée, il faille choisir entre soulager les souffrances et y mettre fin. La tâche alors est d'établir des priorités, c'est-à-dire, parfois, de trancher entre le plus urgent ou le plus réalisable et le plus important ou le plus désirable.

Reste la distinction centrale pour notre propos, celle du «maintien» et de l'«imposition» de la paix. Une chose est certaine: on ne peut que souscrire à la prudente conclusion d'une excellente étude norvégienne⁴: «Le *peace-keeping* et le *peace-enforcing* utilisés dans le même conflit et au même moment constituent un mélange instable.» Mais comment aller plus loin? Rosalyn Higgins semble souhaiter un retour à une distinction plus claire et plus rigoureuse entre les deux activités et regretter que l'on n'ait pas saisi l'occasion d'appliquer enfin une véritable «imposition de la paix». Elle a sûrement raison en principe, mais on peut douter que la nature hésitante et contradictoire de la communauté internationale et la nature ambiguë et intraitable d'un conflit comme celui qui ensanglante l'ex-Yougoslavie le permettent. On ne peut, alors, qu'être séduit par la démarche, sans doute aventureuse et peut-être dangereuse, de John Ruggie⁵. Celui-ci s'efforce de remplir le vide doctrinal qui règne sur la zone grise entre le maintien d'une paix inexistante et l'imposition d'une paix inaccessible: il propose à l'intervention internationale d'influencer le conflit en le neutralisant, et cela en se donnant des objectifs limités mais précis et des moyens militaires adaptés. Il les désigne par le slogan des «trois D»: «*Deter, dissuade and deny.*» En français cela équivaudrait à dissuader (d'attaquer), détourner (de continuer) et empêcher (de gagner). Mais cela implique, bien évidemment, de prendre parti.

Là est assurément le noeud du problème. Au fond, devant le conflit yougoslave, la «communauté internationale» n'avait le choix qu'entre quatre stratégies – dont deux étaient simples et radicales et deux complexes et ambiguës. L'idéal aurait été de

⁴ A. Eknes, «Blue Helmets in a Blown Mission? On the UNPROFOR in Yugoslavia», Oslo, Norwegian Institute of International Affairs. *Research Paper* 174, déc. 1993.

⁵ J. Ruggie, «Wandering in the void». *Foreign Affairs*, nov.-déc. 1993.

prendre les choses en mains, d'établir une tutelle provisoire sur le territoire ex-yougoslave en désarmant les parties en présence et, tout en proposant ses bons offices pour la négociation d'une nouvelle structuration de l'espace yougoslave, d'annoncer que l'on interviendrait militairement contre la première des parties en présence qui aurait recours à la force.

Faute de pouvoir ou de vouloir choisir cette voie, l'autre solution radicale consisterait à s'abstenir de toute intervention et à laisser le conflit suivre son cours. Sinon, il ne reste que deux solutions, toutes les deux limitées, ambiguës et exposées aux effets pervers: l'interposition passive et l'intervention active. L'essentiel, alors, est de se rendre compte que, si l'on ne prend pas le contrôle total ou si l'on ne s'abstient pas complètement, on favorise nécessairement l'une des parties. Ou bien, comme le propose Ruggie, on intervient consciemment pour neutraliser l'agression. Ou bien, au nom de l'impartialité et de l'interposition, on aboutit à la pire des interventions: celle qui pénalise la victime et récompense l'agresseur.

L'ONU EN EX-YOUGOSLAVIE



D'après: Nations Unies, S/1994/300. 16 mars 1994

* in Marie-Claude Smouts (dir.), *L'ONU et la guerre: la diplomatie en kaki*, CERI, Editions Complexe, Paris, 1994