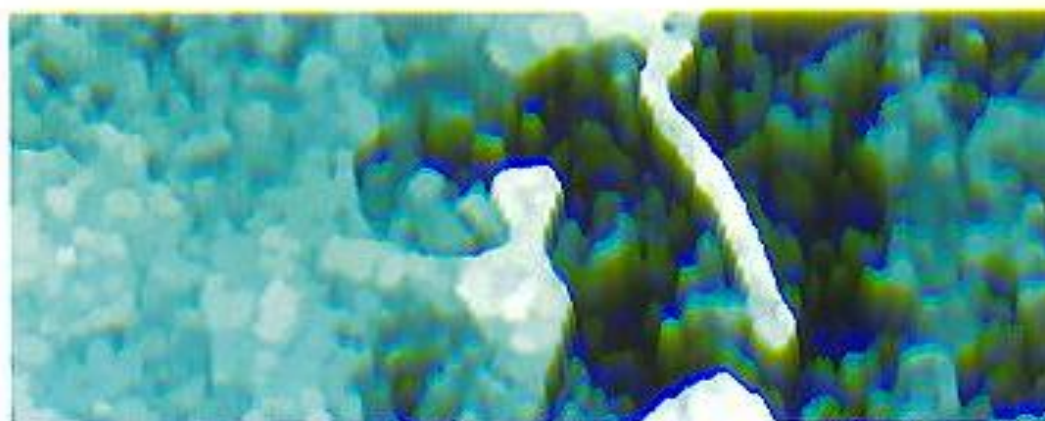


SOUS LA DIRECTION DE
STANISLAV J. KIRSCHBAUM

LA PAIX A-T-ELLE UN AVENIR ?



**L'ONU, L'OTAN
ET LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE**

Collection Raoul-Dandurand

 L'Harmattan



La Chaire Ytôglôbe Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques

**SOUS LA DIRECTION DE
STANISLAV J. KIRSCHBAUM**

Sous la direction de Stanislaw J. Kirschbaum
**La paix a-t-elle un avenir ?
L'ONU, l'OTAN et la sécurité internationale**

Direction de la collection : Charles-Philippe David
COMITÉ DE LECTURE :
Yves Bélanger, Université du Québec à Montréal
Franklin Griffiths, University of Toronto
Albert Legault, Université Laval
Jacques Lévesque, Université du Québec à Montréal

Diffusion Europe, Asie et Afrique :
L'Harmattan
5-7, rue de l'École Polytechnique
75005 Paris
FRANCE
33 (1) 40 46 79 14

Diffusion Amériques :
Harmattan Inc.
55, rue St-Jacques
Montréal
Canada
H2Y 1K9
(514) 286-9048

Illustration de la couverture : Serge Angers
Couverture : Olivier Lasser

Sauf à des fins de citation, toute reproduction, par quelque procédé que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

© Harmattan Inc., 2000
ISBN : 2-7384-9652-0

Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

LA PAIX A-T-ELLE UN AVENIR ?

L'ONU, l'OTAN

et la sécurité internationale



Collection Raput-Dandurand

Harmattan
55, rue St-Jacques, Montréal
Canada H2Y 1K9

L'Harmattan
5-7, rue de l'École Polytechnique
75005 Paris France

**LA CHAIRE TÉLÉGLOBE + RAOUL-DANDURAND
EN ÉTUDES STRATÉGIQUES ET DIPLOMATIQUES**

La Chaire Téléglobe + Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques a été créée à l'Université du Québec à Montréal en janvier 1996. Son titulaire, Charles-Philippe David, est professeur au Département de science politique.

La Chaire Téléglobe + Raoul-Dandurand a pour mission de répondre aux besoins d'information, de formation, de recherche, d'expertise et de consultation auprès des universités, des organismes d'État, des organisations internationales et des entreprises pour renforcer l'action stratégique et diplomatique des Québécois(es) et des Canadien(ne)s à l'étranger.

Son mandat est triple. La Chaire offre une structure de développement et de diffusion de la recherche permettant l'avancement de la connaissance sur des questions et des enjeux stratégiques et diplomatiques. De plus, elle intervient sur les questions d'actualité reliées à son champ d'études et propose un lieu d'échanges pour les spécialistes et les invités de l'étranger. Enfin, elle développe un enseignement en études stratégiques et diplomatiques dans le cadre des programmes de baccalauréat, de maîtrise et de doctorat à l'UQAM.

La Chaire évoque le souvenir de Raoul Dandurand, qui fut sénateur entre 1898 et 1942. Il exerça également les fonctions de président du Sénat de 1905 à 1909. Raoul Dandurand dirigea en 1924 la délégation canadienne à l'Assemblée de la Société des Nations. Il devint le président de cette Assemblée en 1925. Le sénateur Dandurand fut l'instigateur de l'indépendance de la politique internationale canadienne vis-à-vis de celle de l'Angleterre en 1931.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur les activités de la Chaire:

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Chaire Téléglobe + Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
C.P. 8888, succ. Centre-Ville Montréal (Québec) Canada H3C 3P8
Téléphone: (514) 987-6781 • Télécopieur: (514) 987-8502
Courrier électronique: chaire.strat@uqam.ca
Site Internet: <http://www.unites.uqam.ca/dandurand/>

TABLE DES MATIÈRES

Présentation des auteurs	7
Allocution d'accueil	9
KENNETH HAGUE	
Allocution d'ouverture	11
PIERRE-JEAN VANDORNE	
Introduction	13
STANISLAV J. KIRSCHBAUM	
PREMIÈRE PARTIE :	
LA RÉFORME DE L'ONU	
1. La « paix démocratique » et l'ONU	17
STANISLAV J. KIRSCHBAUM	
2. L'impératif de démocratisation, les Nations unies et le système de sécurité internationale	27
DANIEL COLARD	
3. La réforme de l'ONU et la mondialisation du système de sécurité : l'apport régional	39
HOUCIANG HASSAN-YARI	
DEUXIÈME PARTIE :	
L'EMPLOI DE LA FORCE, LE DÉSARMEMENT ET L'ONU	
4. Vers de nouvelles combinaisons de forces au service de la sécurité collective	51
JOSIANE TERCINET	

5. La consolidation de la paix et l'intervention civile internationale : le rôle des Nations unies 63
FRANCISCO-JOSÉ VALIENTE
6. Civils et militaires dans les nouvelles opérations de paix des Nations unies 83
JEAN-FRANÇOIS RIOUX
7. Rôle et importance des renseignements dans les opérations de maintien de la paix 99
GUY MORISSETTE

TROISIÈME PARTIE :

L'ONU ET L'OTAN

8. La coopération entre l'O.N.U. et l'O.T.A.N 115
PHILIPPE CHAPAL
9. Avec l'ONU, à chaque fois que c'est possible — sans, quand il le faut ? 125
DAVID LAW
10. ONU et sous-traitance : la réévaluation des missions de l'OTAN 141
MICHÈLE BACOT-DÉCHAUD ET MARIE-CLAUDE PLANTIN
11. Une OTAN élargie, une ONU affaiblie ? 163
DAVID G. HAGLUND

QUATRIÈME PARTIE :

ÉTUDES DE CAS

12. La P.E.S.C. et la mondialisation des relations de paix et de sécurité de l'Union européenne 177
YVES JEANGLOS
13. Leadership américain et marginalisation onusienne 205
MARTIN ROY ET CHARLES-PHILIPPE DAVID
14. L'Espagne et la mondialisation du système de sécurité 219
BERNARD LABATUT ET DJAMILA CHIKHI
15. La France et la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU 235
ALEX MACLEOD ET HÉLÈNE VIAU

NOTES

- 1 Résolution du Conseil de Sécurité (désormais Res. C.S.) 1199, 23 septembre 1999 in *Résolutions et Déclarations du Conseil de Sécurité*, New York, Publication du Département de l'Information.
- 2 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 6, décembre 1991, p. 19 § 5.
- 3 *Ibid* 713 et 724 (1991) et 727 (1992).
- 4 *Ibid* 752, 757 et 758 (1992).
- 5 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 3, juin 1993, p. 21.
- 6 *Ibid* 781 (9 octobre 1992).
- 7 *Ibid* 816 (31 mars 1993) et 836 (4 juin 1993).
- 8 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 2, avril 1993, p. 5, et n° 6, janvier 1996, p. 21.
- 9 *Ibid* 819 (16 avril 1993).
- 10 *Ibid* 824 (6 mai 1993).
- 11 *Ibid* 836 (4 juin 1993).
- 12 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 3, juin 1993, p. 31 § 3.
- 13 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 4, août 1993, p. 26 § 3.
- 14 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 4, août 1993, p. 26-27 § 1.
- 15 Michel VERALLY, *L'organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, p. 470.
- 16 Entretien accordé au journal *Le Monde*. Article de Romy OURDAN, *Le Monde*, 25 octobre 1995.
- 17 Willy CLAES, « L'O.T.A.N. et l'architecture de sécurité euro-atlantique », *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 6, décembre 1994, n° 1, janvier 1995, p. 3 à 7.
- 18 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 5, septembre 1995, p. 7.
- 19 Res. C.S. 1031, 15 décembre 1995.
- 20 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 1, janvier 1996, p. 9.
- 21 Res. C.S. 1088, 12 décembre 1996.
- 22 *Revue de l'O.T.A.N.*, n° 1, janvier 1997, p. 32 et n° 4, juillet-août 1997. Dossier spécial documentation p. 12. Les neutres sont l'Autriche, la Finlande, la Suède et la Suisse.
- 23 *Ibid*, n° 4, juillet-août 1997. Dossier spécial documentation, p. 7 à 10.

AVEC L'ONU, À CHAQUE FOIS, QUE C'EST POSSIBLE - SANS, QUAND IL LE FAUT ?

DWVD LAW

L'évolution des rapports entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Organisation des Nations unies (ONU) a connu quatre phases dans la période de leur coexistence mutuelle, initiée il y a un demi-siècle cette année. La première phase, une phase de négligence mutuelle et de loin la plus longue, s'est achevée avec la fin de la Guerre froide. La deuxième est marquée par l'ascendance de l'ONU dans les opérations du maintien de la paix de la soi-disant deuxième génération, et en particulier dans l'ancienne Yougoslavie. La troisième a commencé avec l'accord de Dayton et le transfert à l'OTAN, qui était munie d'un mandat onusien, de la responsabilité des actions militaires en Bosnie. Il y a enfin une quatrième phase qui est peut-être en train de s'ouvrir, celle dans laquelle l'OTAN, tout en continuant de baser ses activités d'intervention sur la Charte de l'ONU, envisage une certaine liberté d'action par rapport au Conseil de sécurité. Cet article décrit brièvement les trois premières phases avant de se pencher avec plus de détail sur la quatrième. Dans la dernière partie de l'article, il est question des différents avènements possibles des rapports entre ces deux organisations¹.

L'ONU et l'OTAN : vers un nouveau point de départ ?

Pendant la Guerre froide, on pouvait facilement avoir l'impression que l'ONU et l'OTAN vivaient dans deux mondes différents. Bien sûr, il y avait des liens entre les deux organisations. Les pays membres de l'OTAN étaient tous membres de l'ONU, et généralement ils se montraient fidèles « aux buts et principes » de l'organisation mondiale, conformément à la profession de foi qu'ils avaient formulée dans le Préambule du Traité de Washington qui a créé l'Alliance Atlantique en 1949. Ce document se réfère à différentes reprises à des stipulations explicites de la Charte de

San Francisco. Dans l'article 1 du Traité de Washington, les alliés s'engagent « à régler par des moyens pacifiques tous les différends internationaux dans lesquels ils pourraient être impliqués ». L'article 7 du Traité précise qu'il « n'affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon les droits et les obligations découlant de la Charte ou la responsabilité primordiale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et la sécurité internationale ». L'article 5, qui engage les alliés à la solidarité militaire en cas d'attaque, tire sa légitimité de l'article 51 de la Charte. Ceci dit, de la même façon que les rapports antagonistes entre l'Ouest et l'Est ont marginalisé le Conseil de sécurité pendant la Guerre froide, ils ont rendu toute coopération, même tout contact, entre l'organisation mondiale et l'organisation régionale inutile et quasi-impensable pendant cette même période.

Il est clair que la fin de la Guerre froide a établi un environnement qualitativement plus propice à l'interaction entre l'ONU et l'OTAN. Cependant les changements dans leurs rapports bilatéraux se sont produits lentement et dans une grande ambiguïté. Même maintenant, une décennie après la fin de la Guerre froide, il est encore trop tôt pour se référer à des normes bien établies.

Le débat de la nouvelle ère dans les rapports entre l'ONU et l'OTAN s'est annoncé officiellement lors de la réunion bisannuelle des ministres des Affaires étrangères de l'Alliance Atlantique en décembre 1992. Les pays membres de l'OTAN étaient, selon les ministres, dorénavant prêts à soutenir « au cas par cas et conformément à leurs propres procédures, des opérations du maintien de la paix entreprises sous l'autorité du Conseil de sécurité », et à répondre positivement aux « initiatives que le secrétaire général de l'ONU pourrait prendre afin d'obtenir le concours de l'Alliance dans ce domaine ». Donc l'ONU n'avait pas carte blanche : l'OTAN prônerait son autonomie de décision. L'organisation a été prise de vitesse dans cette initiative, comme dans beaucoup d'autres depuis la fin de la Guerre froide. Six mois plus tôt, à la réunion du printemps des ministres à Oslo, un engagement similaire avait été pris relatif à la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), et il n'avait pas été question d'adopter une déclaration dans ce sens qui s'appliquerait à l'ONU.

Cependant, la situation dans l'ancienne Yougoslavie n'avait pas évolué selon les attentes officielles. La politique déclaratoire de la Communauté européenne s'était avérée sans effet. Quant à la CSCE, elle s'était montrée trop amorphe et divisée pour entreprendre une action d'une grande envergure — même si elle avait eu les ressources nécessaires, ce qui n'a pas été le cas. En même temps, la situation sur le terrain s'était sérieusement détériorée. C'était dans ce contexte que l'ONU a pris la relève de la Communauté européenne. Pour l'OTAN, la question de savoir si elle pouvait ou devait se substituer à l'ONU ne s'était pas encore posée. Son rôle était de renforcer l'action de l'ONU par des mesures de soutien comme la mise en œuvre des sanctions économiques contre la Serbie et le Monténégro et l'embargo sur la livraison des armes à toutes les anciennes républiques yougoslaves, et comme la mise à la disposition de l'ONU des éléments appartenant au commandement « *Northag* »

ainsi que d'avions AWACS pour observer la zone de l'exclusion aérienne au-dessus de la Bosnie-Herzégovine.

Les pressions sur l'OTAN afin qu'elle joue un rôle plus musclé ont augmenté au fur et à mesure que l'approche de l'ONU — inspirée par les opérations du maintien de la paix d'une autre époque stratégique — s'est montrée incapable d'étendre le conflit ou de le contenir. En même temps, avec l'introduction de la puissance de feu de l'OTAN dans le conflit, les rapports entre l'ONU et l'OTAN étaient devenus plus compliqués. Un des moments le plus difficile pour les deux organisations dans l'ancienne Yougoslavie est venu pendant l'été de 1993. À l'OTAN, la controverse entre les alliés sur la politique à suivre avait atteint son apogée. Les Américains, qui n'avaient pas de troupes sur le terrain à l'époque, avaient signalé qu'ils étaient prêts à lancer une action aérienne contre les Serbes de Bosnie si ces derniers continuaient à assiéger Sarajevo. D'autres alliés qui avaient des troupes dans la FORPRONU insistent sur les risques d'une telle action pour leurs soldats et pour la livraison de l'aide humanitaire.

Une décision fut prise le 2 août 1993 quand, après une dizaine d'heures de discussion, le très malade mais très courageux Manfred Woerner, secrétaire général de l'OTAN et président du Comité de l'Atlantique Nord, a réussi à trouver un consensus¹. Basé sur la résolution 836 du Conseil de sécurité du 4 juin 1993, l'OTAN annonçait des attaques aériennes contre tous ceux qui mettaient en péril les « zones de sécurité » comme Sarajevo, désignées en tant que telles par l'ONU dans sa résolution 834 de mai 1993. Une semaine plus tard, une autre réunion marathon avait lieu pour examiner les questions opérationnelles². C'est à cette réunion que le système de commandement à double-clé fut établi, système qui prévoyait que les deux organisations se mettraient d'accord avant de passer à l'action. Ce système a évolué pendant le conflit. Initialement, il était prévu que seul le secrétaire général de l'ONU ou son représentant pouvaient demander qu'une action militaire soit initiée. Mais au printemps de 1994, il était convenu que l'OTAN pouvait également lancer la procédure³.

Tout au long de ce débat, les 16 Alliés ont insisté sur la nécessité pour l'Alliance de pouvoir justifier son action au moyen d'une résolution appropriée de l'ONU. Tant que ce principe leur était cher, les autorités politiques des pays membres de l'OTAN étaient prêtes à accepter un système de commandement qui, dans son fonctionnement, était hautement ambigu. Elles n'auraient jamais pu faire passer dans un environnement national un système à l'intérieur duquel la confusion et l'inefficacité étaient pratiquement pré-programmées. Déjà durant l'été 1993, le système à double-clé avait été fortement critiqué, une critique qui est devenue de plus en plus forte au fur et à mesure que l'inefficacité du tandem ONU-OTAN fit devenue évidente. Le mécontentement avec le système a été aggravé par le fait que leur coopération était largement non-transparente. Qui décidait quoi, pour quelle raison, et sous quelle autorité n'était pas toujours facile à deviner, même de l'intérieur de l'OTAN.

Le nouveau syndrome « hors zone »

L'engagement dans l'ancienne Yougoslavie a marqué un nouveau point de départ pour l'OTAN dans sa politique envers les situations de crise extra-européennes. Pendant la Guerre froide, l'OTAN était très souvent préoccupée par la question de savoir si les 16 pays membres pouvaient entreprendre des actions communes à l'extérieur de la zone définie par l'Article VI du Traité de Washington, où la solidarité militaire devait intervenir principalement en cas d'attaque. Selon les « maximalistes », il n'y avait rien dans le Traité qui empêchait ceci, si tous les Alliés étaient d'accord. Les « minimalistes », par contre, insistaient sur le fait que, puisque les actions « hors zone » n'étaient pas spécifiquement prévues par le Traité, l'Alliance ne pouvait pas en entreprendre. Et comme on décide à l'OTAN par consensus, c'est cette interprétation qui a prévalu. L'implication de l'OTAN lors de la guerre dans l'ancienne Yougoslavie avait transformé en quelque sorte le débat. La question n'était plus de savoir si l'Alliance Atlantique pouvait être militairement impliquée en dehors de la zone du Traité, mais s'il y avait une résolution de l'ONU qui autorisait une telle implication.

La subordination des actions militaires de l'OTAN au mandat de l'ONU — ou plutôt, des actions militaires possibles, car il faut attendre le mois de février 1995 pour que l'OTAN utilise la force dans le conflit — signalait que ce qui avait été appelé le syndrome « hors zone » pendant la Guerre froide avait été remplacé par un nouveau syndrome, celui de « uniquement avec l'ONU ». Pourquoi ce nouveau syndrome? Cette question reste encore très actuelle, comme en témoignent les positions prises par divers alliés par rapport à une intervention militaire possible au Kosovo, éventuellement sans un mandat de l'ONU. Il existe deux explications : la première se réfère à l'héritage de la Guerre froide et à la dynamique des rapports interalliés. La deuxième touche le calcul de la plupart des alliés sur les désavantages d'une action non-mandatée de l'OTAN qui serait de loin dépassée par les avantages qui pourraient découler d'une plus grande liberté d'action par rapport au Conseil de sécurité. Examinons les raisons internes d'abord.

Le syndrome « hors zone » de l'époque de la Guerre froide était motivé par plusieurs aspects différents. D'abord il y avait la crainte que l'implication de l'Alliance Atlantique dans des situations « hors zone » — dont plus ou moins toutes avaient une dimension est-ouest — ait un effet déstabilisateur dans les rapports avec l'URSS et le Pacte de Varsovie. Des vestiges de cet aspect sont restés même après la disparition du bloc de l'Est et de l'Union Soviétique. Les Alliés continuent de veiller à ne pas prendre de décisions concernant la Bosnie ou le Kosovo qui pourraient compromettre irréparablement la solidarité avec Moscou dans la gestion des situations de crise. Un autre héritage de la Guerre froide est la perception que l'organisation continue à avoir d'elle-même en tant qu'alliance défensive. L'argument selon lequel l'OTAN n'était pas, comme le Pacte de Varsovie, une organisation qui montait des actions militaires contre le gré des pays concernés a joué un rôle primordial dans sa politique d'information pendant le conflit est-ouest. Ceci reste une dimension importante du profil stratégique de l'alliance transformée des années 1990.

Un autre problème était posé par les contraintes d'ordre constitutionnel ou historique pour certains alliés. Ceci a surtout eu un impact sur les options stratégiques de l'Allemagne et, à un moindre degré, sur celles de l'Italie. Une des raisons pour lesquelles l'OTAN n'a pas pu agir en tant qu'alliance à l'extérieur de la zone du Traité dans la guerre du Golfe en 1990-91 était la non-résolution de la question de savoir si — et dans quelles circonstances — l'Allemagne pouvait agir militairement hors de ses frontières. Il est aussi possible que ce même problème ait contribué à l'hésitation des Américains à déployer les forces terrestres dans l'ancienne Yougoslavie. Quelle aurait été la réaction du Sénat américain si le président avait osé envoyer des forces terrestres dans la région avant qu'il soit clair que son allié le plus important en Europe, défendu encore par plus de 100.000 soldats américains, ait pu participer à une intervention dans l'ancienne Yougoslavie avec ses propres effectifs militaires?

En ce qui concerne l'attitude des Américains, la situation a varié considérablement. Pendant la période formatrice de l'Alliance Atlantique, c'était les réticences des États-Unis à être impliqués dans les conflits coloniaux de leurs alliés qui ont servi d'argument principal contre les actions « hors zone ». Plus tard, ce sont surtout les États-Unis qui ont cherché à donner à l'OTAN un profil important dans les situations de crise, comme en Afghanistan après l'invasion soviétique de 1979, ou en Pologne au début des années 1980, souvent avec des succès mitigés. Dans l'ère de l'après Guerre froide, nous sommes témoins de deux tendances en quelque sorte contradictoires. Premièrement, il y a de nouvelles conditions autour des déploiements militaires américains sur le continent européen, dont un des aspects les plus importants semble être l'insistance auprès des pays alliés ou des partenaires à être prêts à contribuer à plus de 50 pour cent des forces terrestres exigées pour une mission; deuxièmement, la continuation de l'effort américain à faire de l'OTAN un outil stratégique qui peut être utilisé sur le plan mondial, par exemple face à des défis comme la prolifération des armes de destruction massive.

Nous pourrions également argumenter que l'incapacité des alliés à arriver à une position commune reflétait des divergences de positions ou des intérêts stratégiques différents. Mais très souvent il y avait des asymétries dans les profils militaires et politiques. Les seuls pays autres que les États-Unis capables de monter des actions militaires d'une certaine envergure « hors zone » sont la Grande Bretagne et la France. Pendant les années 1990, l'écart entre le pouvoir militaire des Américains et celui de leurs alliés était devenu encore plus impressionnant. Les possibilités limitées de contrôler le processus de décision de l'allié qui prend l'initiative dans une crise « hors zone » constituent un autre problème persistant. Ce n'est pas exclusivement une question qui surgit lors d'un conflit où les États-Unis jouent un rôle prédominant, mais ceci est très souvent le cas. Il est compréhensible que les alliés des États-Unis veuillent pouvoir se protéger contre les changements de cours soudains qui sont particulièrement aptes à se produire dans la politique américaine. Garder une certaine distance vis-à-vis des positions américaines peut aussi réduire la vulnérabilité aux représailles de la part d'un pays qui se met hors de la loi internationale. Le fond sur lequel se

jouent ces genres de vulnérabilités a manifestement changé dans les années 1990, mais les sensibilités ne sont jamais loin de la surface, comme en a témoigné la nervosité européenne quand Washington a menacé en 1993 de mettre en œuvre une politique de « *Lift and Strike* » dans l'ancienne Yougoslavie. Malheureusement, en dépit de tous les efforts du côté européen destinés à construire une politique européenne de sécurité commune, rien de ce qui s'est fait au niveau de l'Union de l'Europe Occidentale ou de l'Union Européenne a jusqu'à maintenant suffi pour corriger les asymétries entre les Américains et les Européens. Le sentiment d'une certaine vulnérabilité, possible ou réelle, a donc continué de peser sur le comportement de plusieurs par rapport aux crises « hors zone » des États-Unis dans lesquelles l'OTAN est impliquée.

Avec l'ONU : à chaque fois que c'est possible ?

Si la disponibilité d'un mandat onusien n'a pas toujours servi pour bannir toutes les hésitations à propos des actions « hors zone », elle a donné à ces actions une légalité internationale. Pour les pays membres de l'OTAN, ceci s'est avéré une condition *sine qua non* pour le lancement d'une activité militaire dans ou contre un pays tiers. La Charte de l'ONU reconnaît bien sûr un rôle important aux agences ou arrangements régionaux dans le règlement des affaires touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationale. Cependant, c'est de l'ONU et spécifiquement de son Conseil de sécurité que relève la responsabilité de prendre les actions nécessaires quand les parties ne peuvent pas résoudre leurs différends pacifiquement (Chapitre VI) ainsi que les mesures nécessaires pour faire face aux menaces contre la paix ou la rupture de la paix (Chapitre VII).

Une deuxième considération qui pèse dans le calcul des pays de l'OTAN est la presque universalité de l'ONU et le poids politique dont jouit une action sanctionnée par l'organisation mondiale. Ceci est évidemment particulièrement important quand il s'agit d'une intervention dans un pays souverain. La période d'après Guerre froide a déjà vu plusieurs situations où une paix interne a été rompue, provoquant une menace pour la sécurité d'autres pays mettant la communauté internationale devant le choix soit d'intervenir, soit de prendre le risque que la situation ne s'aggrave. Il y a plusieurs éléments qui laissent penser que le système westphalien et son insistance sur la souveraineté des États et la non-ingérence dans leurs affaires internes, aspects déjà relativisés par la Charte de l'ONU, sont en train de se transformer. Cependant, il est encore très difficile d'imaginer un consensus international autour de quelque chose d'autre que la souveraineté étatique et la non-ingérence. Ces principes protègent en fin de compte aussi bien les intérêts des intervenants que ceux des pays où les interventions ont lieu. Aussi longtemps que ceci est le cas, les pays impliqués dans les interventions seront très hésitants à agir sans un mandat onusien.

Troisièmement, l'expérience historique de la communauté internationale vis-à-vis du maintien de la paix montre que ces interventions auraient eu beaucoup plus de chance d'être couronnées de succès si elles avaient été soutenues par l'ONU.

Les actions du type Articles VI et VII qui n'ont pas été sanctionnées par l'ONU – comme l'intervention turque en Chypre, l'intervention indienne au Sri Lanka, les diverses interventions au Liban, et celle de l'ECOMAG au Liberia – ont eu tendance à se terminer mal¹⁸.

Cet argument ne va pas sans poser de problèmes. Il peut être très difficile de décider si une activité du maintien de la paix a réussi ou non. Par exemple, est-ce que le maintien de la paix à Chypre a été plutôt une réussite parce qu'il n'y a pas eu de guerre entre Grecs et Turques chypriotes pendant 35 ans ? Ou est-ce que l'action a été un échec parce qu'on n'a pas réussi à construire une paix stable sur l'île pendant cette période ? Est-ce que l'intervention dans l'ancienne Yougoslavie s'est soldée par un échec parce qu'elle est venue trop tard et que ses différentes phases sont demeurées trop timides pour empêcher la mort de plus de 200,000 personnes ? Ou peut-on la considérer comme un succès parce qu'elle a créé des conditions favorables aux accords de Dayton ? Ce qu'on peut probablement dire, c'est que l'expérience des années 1990 – et surtout les interventions en Somalie et en Afrique centrale – montrent que même si les chances d'une réussite sont meilleures avec un mandat de l'ONU, ceci ne constitue pas une garantie absolue.

Un quatrième argument dont on a beaucoup entendu parler au début de cette décennie, c'est la capacité accrue de l'ONU, dans les circonstances d'après Guerre froide, de réaliser les espoirs des fondateurs de l'organisation, c'est-à-dire d'en faire le « centre nerveux du système international ». La fin des contradictions géostratégiques entre l'Est et l'Ouest et l'émergence d'un nouvel ordre mondial ont été perçues, surtout au début d'années 1990, comme des éléments libérateurs pour l'ONU¹⁹. Cet espoir est fondé sur une analyse beaucoup trop optimiste des intérêts à l'intérieur de l'instance décisionnelle principale de l'ONU, son Conseil de sécurité. Cependant, l'idée du rôle de leadership de l'ONU dans les questions de sécurité internationale s'est montrée remarquablement tenace malgré les échecs ou les demi-échecs des opérations du maintien de la paix pendant la première partie des années 1990.

Finalement, il y a la volonté de l'ONU de développer un vrai partenariat avec des instances régionales et de créer un cadre plus propice au partage des responsabilités des activités sanctionnées par elle. Boutros Boutros-Ghali s'est fait l'avocat de ces efforts dans son *Agenda pour la Paix*²⁰. Kofi Annan poursuit ces efforts en mettant plus de poids sur le rôle des organisations régionales dans les situations de crise. Pendant la Guerre froide, non seulement n'y avait-il pas de contact entre les deux organisations, mais il existait même les éléments d'une hostilité mutuelle dans leurs cultures institutionnelles respectives. La nécessité pour les deux organisations de coopérer étroitement dans l'ancienne Yougoslavie les a obligées à revoir leur approche. Les secrétariats ont donc commencé à échanger des documents et à utiliser certaines ressources en commun, et les secrétaires généraux respectifs se sont retrouvés en contact régulier pour coordonner les activités de leurs organisations. En 1993, Manfred Woerner a commencé à faire référence dans ses discours à la possibilité et

même à la nécessité d'une collaboration fonctionnelle entre les deux organisations pour pouvoir surmonter ce qui s'appelle *the means-mandate mismatch* (dissonance entre les moyens et le mandat), donc le fait que l'OTAN avait les moyens mais pas de mandat, et l'ONU le mandat mais pas les moyens¹¹. Cependant, le secrétaire général de l'OTAN a toujours insisté sur le rôle prédominant de l'organisation mondiale.

Sans l'ONU : quand il le faut ?

Il y a eu un changement important dans les rapports entre les deux organisations en automne 1995. Avec la création de la « *Implementation Force* » (IFOR) en automne 1995 et le transfert de la principale responsabilité des opérations militaires à l'OTAN, cette organisation est loin d'être le sous-traitant obéissant au service de l'ONU comme elle a pu l'être au début de l'intervention en Yougoslavie. Avec le transfert, l'OTAN assume un rôle militaire et politique largement plus important que celui qu'elle a joué pendant la période de la double-clé coordonnée. Ce qui ne change pas cependant, c'est la volonté de l'OTAN d'entreprendre des actions exclusivement dans le cadre des résolutions de l'ONU.

On a vu ceci très clairement dans l'attitude de l'OTAN envers le conflit actuel au Kosovo jusqu'en mars 1999. Il n'y avait rien qui suggérait que l'Alliance Atlantique aurait pu être prête à envisager une action non-mandatée dans la crise. Cependant, ce qu'on avait pu observer au fur et à mesure que les frustrations occidentales avec Belgrade augmentaient, c'est l'émergence d'une volonté, encore très timide, de la part de certains dirigeants occidentaux d'envisager la possibilité de mettre en question le syndrome de « uniquement avec l'ONU¹² ».

Un débat sur cette question a surgi vers la fin de l'été 1998. Fin août 1998, le chancelier allemand Helmut Kohl indiquait que le syndrome « uniquement avec l'ONU » pouvait être mis en question si c'était la seule façon « de sauver des milliers de vies¹³ ». Le 15 septembre 1998, Hans van den Broek, Commissaire de l'Union Européenne pour les affaires étrangères, a déclaré qu'il était temps que les 15 pays membres prennent leur distance du Groupe de Contact pour ainsi éviter un veto russe, même si le Groupe de Contact compte comme pays participants les États-Unis, la France, et le Royaume Uni. L'implication était qu'il faudrait être également capable de prendre ses distances du Conseil de sécurité¹⁴. Le ministre canadien Lloyd Axworthy a parlé dans le même sens vers la fin septembre. Mais c'était une déclaration du secrétaire pour la Défense des États-Unis, William Cohen, qui a exposé le véritable enjeu dans cette affaire. Pendant un voyage à Varsovie au mois d'août, il a expliqué qu'il faudrait attendre pour voir si l'OTAN agit comme une organisation « qui ne doit pas nécessairement aller au Conseil de sécurité où la Russie ou la Chine (ou quelque un d'autre) peut mettre son veto sur n'importe quelle décision ». Cohen a aussi laissé comprendre qu'il n'y aurait pas d'action américaine unilatérale¹⁵.

Quelques mois plus tard, lors de la crise du mois de décembre 1998 qui a opposé les États-Unis et la Grande Bretagne contre l'Irak, certains commentateurs

disaient que Washington et Londres avaient déjà tranché cette question à leur satisfaction en procédant aux bombardements contre les installations militaires du régime irakien. Mais les Américains et les Britanniques insistent — contre les protestations de la France et de la Russie — sur le fait qu'ils avaient le mandat onusien nécessaire pour passer à l'action¹⁶. De toute façon, les deux alliés, même le plus puissant parmi eux sur le plan militaire, ne font pas le consensus des 16 pays membres de l'OTAN. Même s'il y a peu de chances que les 16 mettent collectivement en question le syndrome de « uniquement avec ONU », il n'est pas inattaquable. De plus, il y a plusieurs arguments qui pourraient être utilisés pour justifier un changement de politique.

Un premier argument est que la Charte de l'ONU laisse beaucoup de latitude à l'OTAN pour entreprendre des actions indépendantes des décisions du Conseil de sécurité, mais toujours conformes à la Charte et à ses objectifs. En particulier, l'article 51 de la Charte signale qu'« aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale¹⁷ ».

Cet article n'offre pas de critères pour décider si le Conseil a pris des actions nécessaires. Il n'offre pas non plus de critères pour décider ce qui constitue une situation où il est légitime d'avoir recours à la légitime défense, et si un pays doit attendre d'être attaqué pour pouvoir prendre des mesures défensives. Il est évidemment plus difficile d'avancer l'argument que les actions d'un État contre une partie de ce même État — donc le Kosovo — ont la même ampleur que des actions contre un État souverain, comme en Bosnie. Cependant, la situation au Kosovo peut mettre en danger la paix de la région dont font partie ou sont proches trois et bientôt quatre alliés. Peut-être la considération la plus importante à cet égard est la volonté des architectes de la Charte et du Traité, comme le premier ministre britannique, Winston Churchill, et le sénateur américain, William Vandenberg, d'utiliser des formulations dans les deux documents qui protègent l'initiative des États membres des deux organisations en matière de défense.

Un deuxième argument se rapporte à la légitimité des cinq pays (P5) qui ont le droit de veto dans le Conseil de sécurité. Évidemment, il faut reconnaître le poids militaire des P5, leur statut en tant que puissances nucléaires et leur rôle politique dans la résolution de la Deuxième Guerre Mondiale, ce qui, à l'exception partielle de la Chine communiste, explique le fait qu'ils détiennent le droit de veto au Conseil de sécurité. Néanmoins, il y a plusieurs arguments qu'on peut avancer pour relativiser l'importance de ce groupe — la transformation de la scène internationale depuis 1945, la non-inclusion des représentants de deux des cinq continents parmi les P5, le non-respect des P5 et surtout de la Chine populaire de certains objectifs importants de la Charte, le non-paiement de ses arrières par les États-Unis, la montée de nouvelles puissances nucléaires, et ainsi de suite¹⁸. De plus, il n'est pas du tout évident que les décisions de ceux qui ont le veto aient plus de poids moral que celles

des 16 de l'OTAN ou éventuellement des 44 du Partenariat pour la Paix (PPP), où enfin celles des grandes coalitions formées par les pays de l'OTAN, ses partenaires et des pays tiers, notamment dans la FORPRONU, l'IFOR et la *Stabilization Force* (SFOR). Les 16 sont tous des démocraties plus ou moins en bon état de fonctionnement – on ne peut en dire autant de certains membres du P5. Dans le PPP, ou diverses coalitions militaires sont intervenues en Bosnie, il y a plus de démocraties représentées que parmi les P5. Il est particulièrement étrange que la Chine populaire se retrouve avec un veto dans un conflit balkanique qui ne la concerne pas stratégiquement, mais dans lequel un certain comportement peut être utile pour s'acheter des concessions qui lui sont utiles dans l'espace stratégique asiatique¹⁹.

Un troisième argument est que le Conseil de sécurité n'est pas infaillible. Ses analyses peuvent être fautives ; ses actions ou non-actions peuvent être inefficaces. C'était bien le cas en ce qui concerne la situation au Kosovo tout au long de 1998. Le Conseil de sécurité a suivi une politique déclaratoire, insistant sur la nécessité que les Serbes et les Kosovars arrêtent la violence, sans toutefois rien proposer qui pût contribuer à changer la situation sur le terrain. L'OTAN ne pouvait pas être sûre de trouver une formule magique pour guider son implication éventuelle sur le terrain. Cependant, elle a l'avantage de posséder des outils de coercition formidables. Pouvoir évoquer leur utilisation semble être une condition nécessaire pour calmer les combats au Kosovo – même si les idées à propos de ce qui constituerait « une utilisation efficace de la force » sont loin d'être unanimes.

L'ONU, comme le Pape, n'a pas de troupes, et le président Slobodan Milosevic le sait bien. Donc, la nécessité opérationnelle d'impliquer l'OTAN dans un effort pour arrêter la violence peut peser davantage que les arguments de légalité internationale. L'OTAN continue d'être la seule organisation capable d'organiser et de mener une action militaire de grande envergure. De plus, si une intervention militaire se fait au Kosovo, l'OTAN est plus à même d'assurer que les frais d'un engagement soient absorbés par ceux qui peuvent payer la facture. Ici une cohérence entre ressources et décisions est mieux garantie qu'au sein de l'ONU. L'organisation est de même plus capable, à travers les activités intégrées de ses membres et de ses partenaires dans le cadre du PPP, de réduire la marge de manœuvre dans la poursuite des agendas nationaux qui ne sont pas conformes à la Charte.

Quatrièmement, l'OTAN peut craindre de courir des risques importants à vouloir observer trop aveuglément le syndrome de « uniquement avec l'ONU ». Non seulement y a-t-il le danger de se rendre coresponsable d'une crise humanitaire désastreuse, mais il y a celui de l'inaction qui pourrait compromettre sa propre crédibilité en tant qu'organisation militaire d'une façon plus générale.

Une dernière considération pourrait être que la meilleure façon de convaincre ceux qui hésitent au sein du P5 à sanctionner les mesures nécessaires est de montrer qu'on est prêt à l'entreprendre même sans mandat²⁰. Ceci pourrait expliquer que Moscou ait démontré une plus grande volonté de coopération à l'intérieur du P5 dans le dossier du Kosovo au début de 1999 que lors des discussions qui, au

sein du P5, ont précédé les bombardements par les États-Unis et la Grande-Bretagne contre Irak vers la fin de 1998.

Mises en garde

L'approche « avec l'ONU » à chaque fois que c'est possible, sans quand il le faut » soulève naturellement toute une série de mises en garde. Ce que l'OTAN dit qu'elle peut faire, d'autres organisations beaucoup moins démocratiquement structurées peuvent le faire aussi. Le risque est bien sûr qu'on donne à une organisation qui respecte moins bien les normes démocratiques un prétexte pour entreprendre une action qui est non seulement non-mandatée mais aussi en contradiction avec les objectifs de la Charte. Mais le risque, s'il y en a, est très difficile à mesurer et il est aussi très difficile de le comparer à d'autres risques, comme l'extension possible d'un conflit. Et puis on doit se poser la question de savoir dans quelle mesure le comportement de l'OTAN peut avoir un impact dissuasif sur d'autres organisations internationales dans des circonstances similaires. Ou pour présenter la question autrement – est-ce que les bombardements par les États-Unis et la Grande Bretagne contre l'Irak vers la fin de 1998, (situation où d'aucuns ont insisté sur le fait que ceci se soit passé sans l'autorisation du Conseil de sécurité) pourraient encourager une puissance régionale comme l'Inde ou le Pakistan à lancer une action militaire contre un pays voisin ?

Si on fait trop appel à l'Article 51, est-ce que le consensus plus ou moins suivi par la communauté internationale de respecter la souveraineté territoriale sera mis en question ? Les risques posés au système westphalien sont réels, mais ils ne proviennent pas des interventions organisées par des pays tiers. Ils viennent plutôt des contradictions croissantes entre les superstructures étatiques traditionnelles et les réalités nouvelles à l'intérieur et à l'extérieur des États, qui peuvent, en certains cas, mettre même leur survie en question. L'Article 51 peut être utile et nécessaire quand un régime étatique se trouve débordé par le changement et que la communauté internationale réagit trop lentement pour pouvoir lui faire face, avec les risques graves que cela comporte pour la souveraineté des autres États.

Une autre objection est que si l'OTAN entreprenait une action militaire non-soutenue par le Conseil de sécurité, ceci pourrait porter atteinte à la crédibilité de l'ONU et mettre en question l'entente délicate qui existe entre les adversaires idéologiques de la période de la Guerre froide²¹. Ceci est possible. Il semble cependant plus probable qu'une telle action de la part de l'OTAN fasse suite à une crise de crédibilité de l'organisation internationale et des rapports à l'intérieur du P5, plutôt qu'elle ne la provoque.

Il en va de même avec la dernière mise en garde possible, celle que la *Konsequenzfähigkeit*, ou la capacité de prendre des décisions par consensus au sein de l'OTAN, ne puisse pas survivre à une décision de faire appel à l'Article 51 dans un conflit « hors zone ». Selon cette perspective, et principalement pour les raisons citées ci-dessus, les pays membres et surtout ceux qui n'ont pas la capacité militaire de s'impliquer dans des situations « hors zone », ne suivraient pas une initiative qui

irait dans cette direction. Ceci est en effet le talon d'Achille le plus important des actions non-mandatées. Néanmoins, dans une situation concrète, chaque membre de l'Alliance tenterait d'évaluer les éléments positifs et négatifs, en particulier les risques de l'un ou l'autre comportement pour la région en crise, pour son standing politique à l'intérieur de l'Alliance et pour sa propre sécurité.

Le fond du problème est que le syndrome « unilatéralement avec ONU », tout comme le syndrome « hors zone », sont surtout des phénomènes politiques, pas juridiques. Donc, les États-Unis hésitent à s'engager et se cachent derrière le besoin d'agir seulement s'il y a un consensus. De plus, l'un ou l'autre des États européens hésite à s'engager dans une affaire qui va le rendre dépendant des autres alliés européens pour la protection militaire, ou de Washington dont l'agenda peut changer d'une façon brusque et imprévisible. Ou encore, on veut tout simplement ne pas faire les frais d'une participation mais profiter des actions des autres.

Les avenir possibles ?

Quel sera l'avenir des rapports entre l'ONU et l'OTAN ? Si on doit isoler une variable décisive parmi les nombreux éléments importants qui ont un impact sur ces rapports, ce serait l'évolution de la situation géopolitique et géostratégique, qui est pour l'instant très incertaine. En particulier, nous ne savons pas si la paix démocratique va continuer à faire son chemin²¹ ou si nous sommes au début d'une nouvelle situation stratégique beaucoup moins favorable que celle que nous connaissons depuis une décennie.

Si nous ne pouvons pas prédire l'avenir, la meilleure alternative est d'essayer de prédire les différents avenir qui sont les plus probables. Le graphique qui suit en montre quatre. Il a été produit en combinant les deux variables qui pourraient s'avérer les plus importantes dans la définition des divers environnements auxquels nous pourrions être confrontés dans les cinq ou dix années à venir. Il s'agit, d'un part, de la gravité de la crise économique et financière que nous avons pu observer dans plusieurs pays en train de se démocratiser depuis la deuxième moitié de 1997 et, d'autre part, de l'étendue géopolitique éventuelle de cette crise.

Dans chacun de ces mondes possibles de l'avenir, les rapports entre l'ONU et les organisations régionales comme l'OTAN risquent de varier énormément. Le scénario le plus optimiste est celui de la « PAIX DÉMOCRATIQUE II », où les difficultés économiques actuellement subies par une série de pays démocratisés s'avèrent sérieuses mais gérables, sans avoir de trop graves conséquences pour l'économie des pays développés. Ceci nécessiterait des corrections de la politique suivie pendant les années 1990 par les pays occidentaux et les institutions qui exécutent leur politique, mais pas un changement fondamental : la paix démocratique continuerait. En ce qui concerne l'ONU et l'OTAN, on pourrait imaginer la poursuite de la situation actuelle où les « coalitions de consentement » comme on a vu pendant la guerre du Golfe en 1991, ou encore la coalition menée par l'OTAN par l'intermédiaire de l'IFOR et la SFOR en Bosnie, continuent de représenter la norme.

Étendue de la crise Gravité de la crise	Crise concentrée dans les pays en voie de démocratisation	Crise globale
Crise difficile mais gérable / Récession	PAIX DÉMOCRATIQUE II La politique actuelle occidentale continue avec corrections : interventions menées par l'OTAN ou coalitions de consentement	SOCIÉTÉS NATIONS II L'OTAN et l'ONU restent intacts mais immobiles ; la volonté d'intervenir est éclipcée.
Crise grave / Dépression	RECRUESCENCE DES CONFLITS RÉGIONAUX La coopération au sein du Conseil de Sécurité est fortement affaiblie ; les organisations régionales agissant d'une façon plus autonome. Éventuellement l'OTAN a affaire à une « coalition des perdants ».	RECONFIGURATION DE L'ENVIRONNEMENT ÉTATIQUE L'OTAN et l'ONU connaissent des crises d'existence. Les « coalitions des pays encore capables d'agir » interviennent sur la base de l'Article 51 de la Charte.

Dans un deuxième avenir, la crise connue par les pays démocratisés peut s'avérer beaucoup plus grave. Les tiges d'Asie, la Russie et d'autres pays post-communistes, le Brésil et d'autres économies sud-américaines, subissent une profonde récession, voire une dépression. Les pays occidentaux réussissent à se protéger contre la contagion de cette dépression, mais ils doivent faire face à une résurgence de défis stratégiques dans la forme de nouveaux conflits régionaux. Ceci pourrait être l'étincelle pour des *coalitions de perdants*, créées par les pays motivés par leur déception par rapport à une politique occidentale qui a favorisé sans grande réussite les marchés, les élections libres et la globalisation. C'est dans ce genre de monde qu'on peut imaginer une nouvelle détérioration des rapports entre l'Occident, d'une part, et la Russie et éventuellement la Chine populaire, d'autre part. Ici, l'ONU reste intacte, mais la coopération au sein du P5 est gravement affaiblie ; en conséquence, des institutions comme l'OTAN et des groupements de sécurité régionale en général sont renforcés.

Dans un troisième avenir, la crise économique est généralisée, enveloppant le monde développé, mais elle est plutôt limitée dans sa sévérité et sa durée. Pendant la crise, l'ONU et l'OTAN restent intacts mais immobiles. Il y a une éclipse temporaire de la volonté d'intervenir, en quelque sorte similaire à ce qu'on a pu observer au niveau de la « SOCIÉTÉ DES NATIONS » pendant les années 1930. Mais quand la crise se termine, nous nous retrouvons dans un monde qui est similaire à celui de la « PAIX DÉMOCRATIQUE II ».

Le scénario le plus problématique est évidemment celui d'une dépression globale qui nous confronte à un monde de turbulence où l'instabilité est énorme et où beaucoup d'États sont soumis à des pressions centrifuges. Plusieurs connaissent le même sort que l'ancienne Union soviétique et l'ancienne Yougoslavie. Le processus de « RECONFIGURATION DE L'ENVIRONNEMENT ÉTATIQUE » inclut des États dévotés et des membres de l'OTAN. Face à ces événements, l'ONU et l'OTAN se trouvent débordées, puis marginalisées, et enfin connaissent des crises d'existence. Les problèmes de sécurité interne et régionale se multiplient. Pour y répondre, des « coalitions des pays (encore) capables » sont formées qui interviennent à partir de l'Article 51 de la Charte.

Chacun de ces avènements aurait donc un impact très différent sur le rôle de l'ONU et de l'OTAN et sur leur interaction respective. Nous ne savons pas lequel de ces avènements se réalisera. Il est bien possible que l'avenir véritable soit un collage formé de plusieurs de ces mondes hypothétiques ou soit caractérisé par leur succession respective. Ce dont nous pouvons être certains, c'est que l'avenir risque d'apporter des changements assez ou même très importants dans le comportement des deux organisations et leur façon de travailler ensemble.

En dix ans, nous avons pu observer trois grandes modifications à cet égard. Jusqu'en 1989, nous avons encore eu affaire à l'ONU de la Guerre froide, où le consensus au sein de son Conseil de sécurité était bloqué et où il n'était pas question de coopération avec l'OTAN. Avec la publication de l'*Agenda pour la Paix* en 1992, on est entré dans une nouvelle phase, celle d'un fort optimisme quant aux possibilités de l'ONU et de son Conseil de sécurité de réaliser enfin pleinement les responsabilités qui lui sont accordées par la Charte. Dans cette situation, l'OTAN a été appelée à jouer un rôle important mais largement subordonnée. Avec l'échec de l'intervention onusienne dans l'ancienne Yougoslavie et ailleurs, nous sommes entrés dans une troisième phase dans laquelle c'est l'OTAN qui dirige les interventions mais toujours dans le cadre d'un mandat onusien. Il y a de bonnes chances que l'avenir proche apporte encore des changements, peut-être plus importants encore que ceux que nous avons connus pendant la dernière décennie.

NOTES

1 L'auteur a utilisé un titre similaire pour une étude écrite en 1993 pour le secrétariat international de l'OTAN, en anglais : « With the UN whenever possible, without when necessary ». (sans point d'interrogation)

2 Voir « Le rôle de l'OTAN dans le maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie », *Informations de base*, n° 4, www.nato.org.

3 Manfred Woerner était atteint d'un grave cancer qui a provoqué sa mort au mois d'août de l'année suivante. En tant que membre du secrétariat international de l'OTAN et chef de son unité de planification de la politique, j'ai pu suivre de près comment Woerner s'est comporté à titre de président du Conseil de l'Atlantique Nord pendant cette période. De ma perspective, il était clair que Woerner avait très bien compris qu'il était nécessaire que les pays membres de l'OTAN surmontent leurs réticences à utiliser la force dans le conflit et à assumer un rôle de leadership. Déjà très affaibli par sa maladie,

Woerner a pris des risques énormes avec sa santé pendant cette période où la responsabilité principale pour la gestion de conflit était encore entre les mains de l'ONU, mais le changement s'annonçait.

4 Dick A. LEURDIJK, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia*, Clingendael, Netherlands Atlantic Commission, Netherlands Institute of International Relations, 1994, p. 42.

5 *Ibid.*, p. 62.

6 La décision du Bundesverfassungsgericht a été prise le 12 juillet 1994. La cour suprême allemande a confirmé que seule une décision du Parlement était nécessaire pour autoriser la participation des soldats allemands dans une action de combat en dehors des frontières nationales, même si l'endroit de déploiement était hors de la zone de l'OTAN.

7 Certains des ces arguments ont été avancés par D. LAW et M. RUEHLE, dans « Die NATO und das 'Out-of-Area Problem' », *Europe Archiv*, 15/16, 1992, p. 439-44.

8 Voir R. COPPER et M. BERDAL, « Outside Intervention in Ethnic Conflicts », *Survival*, Spring 1993, p. 118-42.

9 Boutros BOUTROS-GHALI, *Un Agenda pour la Paix*, www.un.org.

10 Voir note 9.

11 J'étais responsable de l'équipe des rédacteurs de discours à l'OTAN à l'époque, si j'avais eu un euro à chaque fois que mon équipe a dû insérer dans un des discours de Woerner l'argument selon lequel l'OTAN avait fait tout ce que l'ONU lui avait demandé de faire ou permis de faire, je serais maintenant un homme riche.

12 Depuis que cette communication fut faite au colloque, la situation au Kosovo a évolué sensiblement et a confirmé la tendance décrite.

13 REFERL Newsline, Vol II, le 24 août 1998.

14 *Ibid.*, le 15 septembre 1998.

15 *Ibid.*, le 18 août 1998.

16 Voir A. GRESH, « Au mépris des Nations unies », *Le Monde Diplomatique*, 17 décembre 1998. En justifiant à la presse la position du gouvernement américain, on s'est référé au mandat original légitimant l'utilisation de la force, notamment la résolution n° 678 de novembre 1990, ainsi que les résolutions n° 1154 de mars 1998 et 1205 de novembre 1998. www.usia.org.

17 *Charte de l'ONU*, www.un.org.

18 Plusieurs idées de réforme ont été avancées dans le but de rendre le Conseil plus représentatif. Cependant les perspectives ne sont pas encourageantes. Voir par exemple, Albert LEGAULT, « Maintien de la paix et réforme des Nations unies », *Études internationales*, XXVII (2), juin 1996, p. 323-331.

19 Le gouvernement macédonien a exprimé les craintes que sa reconnaissance de Taïwan provoquerait des difficultés lors de la prolongation du mandat de la FORPRONU, la force de déploiement préventif des Nations unies, par le Conseil de Sécurité; voir REFERL Newslime, Vol II, les 4 et 8 février 1999.

20 C'est ce qui s'est passé en mars 1999.

21 Cet argument, depuis que cette communication a été faite, reste toujours hypothétique.

22 Sur cette question, voir dans cet ouvrage l'article de Stanislav J. Kirschbaum, « La "paix démocratique" et l'ONU ».