

Déni de responsabilité

*Les articles publiés dans le Forum du désarmement n'engagent que leurs auteurs.
Ils ne reflètent pas nécessairement les vues ou les opinions de l'Organisation des Nations Unies,
de l'UNIDIR, de son personnel ou des États ou institutions qui apportent leur concours à l'Institut.*

TABLE DES MATIÈRES

Note de la rédactrice en chef

| | |
|------------------------------|---|
| <i>Kerstin VIGNARD</i> | 1 |
|------------------------------|---|

Commentaire spécial

| | |
|--|---|
| <i>Secrétaire général adjoint Ibrahim GAMBARI, Conseiller chargé de fonctions spéciales en Afrique</i> | 3 |
|--|---|

Maintien de la paix : évolution ou extinction ?

| | |
|---|---|
| Le maintien de la paix, le désarmement et une force internationale : un paradoxe <i>Stephen KINLOCH PICHAT</i> | 7 |
|---|---|

| | |
|--|----|
| Le maintien de la paix en Afrique <i>Eric G. BERMAN & Katie E. SAMS</i> | 23 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Des partenaires distants : la coopération civilo-militaire dans les interventions humanitaires <i>Catriona GOURLAY</i> | 35 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| La vérification et le contrôle des accords de paix <i>Jane BOULDEN</i> | 49 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| La privatisation du maintien de la paix : perspectives et réalités <i>Damian LILLY</i> | 57 |
|---|----|

Tribune libre

| | |
|--|----|
| Bilan des événements dans le domaine du désarmement et de la reconversion <i>Bonn International Center for Conversion</i> | 69 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Accroître la confiance en un moratoire sur la production des matières fissiles avec l'imagerie satellitaire commerciale <i>Hui ZHANG & Frank von HIPPEL</i> | 79 |
|---|----|

| | |
|------------------------------------|----|
| Activités de l'UNIDIR | 87 |
|------------------------------------|----|

| | |
|---------------------------|----|
| Publications | 93 |
|---------------------------|----|

NOTE DE LA RÉDACTRICE EN CHEF

Alors que nous bouclons ce numéro, les combats se poursuivent en Sierra Leone et la communauté mondiale continue de débattre des questions complexes et fondamentales du maintien et de l'imposition de la paix. Une fois de plus, le monde ne semble pas prêt à réagir face à une nouvelle crise intraétatique violente. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies et sa première mission de maintien de la paix en 1948, des questions et des thèmes fondamentaux n'ont cessé de surgir et resurgir : l'intervention humanitaire est-elle une obligation morale des États Membres de l'ONU ? L'intervention repose-t-elle sur des principes humanitaires ou des intérêts nationaux ? Les nations sont-elles disposées à payer le prix politique de victimes lorsqu'elles n'ont pas d'intérêts nationaux en jeu ? Comment réagir lorsque ceux qui prennent part à des missions essentiellement humanitaires sont pris pour cibles ou entraînés dans le tourbillon du conflit qu'ils tentent précisément d'enrayer ? Quel est le rôle des armements dans les opérations de paix ?

Paradoxalement, l'idée d'une force permanente de l'ONU remonte aux origines mêmes de l'ONU. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies énonce l'obligation qu'ont les États Membres de mettre à la disposition du Conseil de sécurité des forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales et décrit les institutions nécessaires pour gérer une force de ce type. Le fait que le débat sur le maintien de la paix se poursuive encore aujourd'hui et qu'une force permanente n'existe pas encore prouve à quel point la question est complexe.

Ce numéro du *Forum du désarmement* examine en profondeur les questions délicates qui entourent le maintien de la paix : les fondements historiques d'une force permanente de l'ONU, l'efficacité des actions de partage du fardeau et des initiatives régionales, la vérification des missions de maintien de la paix, les relations civilo-militaires et la privatisation des opérations de maintien et d'imposition de la paix.

À cette occasion, nous sommes fiers de mettre en avant le travail de deux chercheurs de l'institut, Eric Berman et Katie Sams. Ils sont les auteurs de *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, une étude fouillée du concept de partage du fardeau dans les opérations de maintien de la paix en Afrique. Ils ont produit un rapport circonstancié passionnant sur l'expérience des pays africains en matière de maintien de la paix; les initiatives régionales, sous-régionales et ad hoc; le rôle de l'ONU et comment elle a changé sa politique de maintien de la paix; et l'action des États non africains dans le maintien de la paix en Afrique. L'étude se termine par une série de recommandations pour développer les capacités africaines de maintien de la paix à court et à long termes.

Cet ouvrage a été présenté le 27 avril 2000 devant une salle comble au Siège de l'ONU. De nombreux délégués, fonctionnaires de l'Organisation et membres de la presse et d'organisations non gouvernementales étaient présents. Le Secrétaire général adjoint Gambari (Conseiller chargé de

fonctions spéciales en Afrique), Christopher Coleman (Chef, Groupe des politiques et de l'analyse, Département des opérations de maintien de la paix), les auteurs ainsi que le directeur de l'UNIDIR, Patricia Lewis, se sont tous exprimés à cette occasion. Nous publions dans ce numéro un extrait de l'ouvrage de Berman et Sams. Pour de plus amples informations sur cette publication, veuillez vous référer à la page 93.

Le prochain numéro du *Forum du désarmement* sera consacré à la conférence chargée de l'examen de la Convention sur les armes biologiques qui se tiendra en 2001. Malgré cet instrument, qui a maintenant 25 ans, et bien que la plupart des programmes avancés d'armements biologiques aient été démantelés, les craintes continuent de se multiplier au sujet de l'utilisation illicite d'armes biologiques par des États hors-la-loi, des acteurs non étatiques ou des groupes terroristes. Les articles de ce numéro du *Forum du désarmement* examineront la Convention sous un angle historique, envisageront les résultats possibles des négociations actuelles pour un protocole et le rythme de l'évolution des biotechnologies.

Avec l'appui de la Fondation Ford, l'UNIDIR a décidé d'étendre son programme de bourses et d'accueillir à l'institut quatre boursiers d'une même région pour qu'ils travaillent ensemble pendant quatre à six mois. Ces chercheurs viendront de différents pays de la région retenue. Ils s'intéresseront à une question de sécurité régionale particulièrement délicate et nous espérons que le travail qu'ils produiront alimentera les discussions en matière de sécurité sur leur région. Dès le second semestre 2000, l'institut accueillera son premier groupe de chercheurs venus d'Asie du Sud. Au cours des années suivantes, les boursiers viendront d'autres régions comme l'Afrique de l'Ouest, l'Amérique latine, le Moyen-Orient, l'Afrique australe, l'Europe centrale, l'Afrique de l'Est, l'Asie du Nord-Est, etc.

Nous avons également le plaisir de vous annoncer la publication de *The Small Arms Problem in Central Asia: Features and Implications* de Bobi Pirseyedi, qui fut récemment chercheur invité à l'UNIDIR. Bien qu'elle ait été gravement touchée par la prolifération, l'accumulation et l'utilisation abusive des armes légères, l'Asie centrale a été, dans l'ensemble, ignorée par la communauté internationale. Ce rapport entend souligner la gravité de la situation dans cette région en décrivant les différentes manières dont le problème des armes légères s'y manifeste. L'UNIDIR souhaite remercier le Gouvernement finlandais pour son généreux soutien pour la recherche de Bobi Pirseyedi à l'UNIDIR. Pour plus d'informations sur cette publication, veuillez vous référer à la page 94.

À la suite d'une conférence organisée à Genève, en mars 2000, les conclusions préliminaires du projet sur les armes nucléaires tactiques ont été présentées en mai à New York lors de la Conférence chargée d'examiner le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. L'institut devrait sortir une publication sur les armes nucléaires tactiques avant la fin de l'année.

Nous vous rappelons que le *Forum du désarmement* est disponible en ligne avant la diffusion des exemplaires tirés sur papier. N'oubliez pas de visiter régulièrement notre site Internet (www.unog.ch/UNIDIR) pour découvrir notre dernier numéro.

Kerstin Vignard

C'est à nouveau la saison des opérations de maintien de la paix et elle est particulièrement difficile en Afrique vu les obstacles auxquels se heurtent les opérations menées ou envisagées par l'Organisation des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL), en République démocratique du Congo (MONUC) ou au Sahara occidental (MINURSO) et la force d'interposition dans le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée. L'heure est donc particulièrement bien choisie pour se pencher sur les différents aspects des opérations internationales de maintien de la paix et notamment les questions de financement, d'équipement, de soutien logistique, de mandat des forces et de coopération entre l'ONU et les organisations régionales.

Nous tenons à citer, à ce propos, deux ouvrages récents qui examinent sous un angle très intéressant les opérations internationales de maintien de la paix : *Deliver Us From Evil: Peacekeepers, War Lords and World of Endless Conflict*, de William Shawcross et *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, d'Eric Berman et Katie Sams, qui cherchent à démontrer que les opérations internationales de maintien de la paix engagées pour réagir face aux conflits ont souvent créé plus de problèmes qu'elles n'en ont résolu. La situation a beaucoup évolué depuis la première génération d'opérations de maintien de la paix engagées par l'ONU, qui visaient des objectifs bien déterminés et étaient généralement perçues comme des succès.

Il est certain que le maintien de la paix, au sens classique, implique deux principaux groupes d'acteurs : les observateurs militaires et les forces d'infanterie. Ils ont tous pour objectif principal de contrôler les accords de cessez-le-feu à la demande des parties. Ce sont des situations où il existe, le plus souvent, une paix à préserver. Les observateurs militaires, qui ne sont généralement pas armés, sont ainsi déployés pour favoriser l'instauration de conditions propices à la poursuite et au succès des négociations politiques. Citons, à titre d'exemple, deux des toutes premières opérations, qui sont encore en cours, à savoir l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST), qui fut créé pour surveiller la convention d'armistice de 1949 après que le Conseil de sécurité eut appelé à une issue au conflit arabo-israélien; et le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan, qui surveille les cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan depuis les hostilités au sujet du Jammu-et-Cachemire en 1965 et 1971. Quant aux opérations de maintien de la paix qui déploient des forces d'infanterie, souvent équipées d'armes légères, elles ont généralement pour mission d'instaurer et de surveiller des zones démilitarisées ou des zones tampons pour séparer les parties engagées dans un conflit. Citons, par exemple, les opérations lancées par les Nations Unies à Chypre (UNFICYP) et le long de la frontière israélo-syrienne, au Sud-Liban (FNUOD).

Le caractère des opérations de maintien de la paix des Nations Unies a considérablement changé au cours des dernières années. De nos jours, les forces de l'ONU sont moins souvent déployées pour des opérations de type classique, autrement dit comme force d'interposition le long

d'une ligne de démarcation entre des parties ayant accepté un cessez-le-feu et qui respectent les engagements qu'elles ont pris. En outre, la plupart des opérations de maintien de la paix ne sont plus uniquement des engagements militaires; elles sont désormais des opérations intégrées et polyvalentes comme l'a souligné l'ancien Secrétaire général dans le rapport de situation qu'il a présenté à l'occasion du cinquantenaire de l'ONU. Aujourd'hui, les opérations internationales de maintien de la paix impliquent souvent des activités civiles, notamment la surveillance d'élections et du respect des droits de l'homme, un appui de la police, une coopération avec les personnes sur le terrain, des services humanitaires, des médiations ou négociations politiques, ou une combinaison de ces différents éléments.

En fait, la plupart des opérations de maintien de la paix lancées de nos jours concernent des conflits intra-étatiques ce qui est forcément plus complexe et périlleux que le déploiement de forces de maintien de la paix entre États. Dans les conflits qui éclatent à l'intérieur même d'un État, l'ONU est en présence d'une multitude d'acteurs souvent mal définis et n'ayant pas toujours une autorité ou un pouvoir très net sur les éléments armés engagés sur le terrain. L'ONU a été appelée, à plusieurs reprises, à déployer des troupes pour accélérer la fin d'un conflit interne ou d'une guerre civile, comme en El Salvador, au Cambodge, au Rwanda, en Angola, au Mozambique, au Libéria, en Sierra Leone ou en République démocratique du Congo.

Cette vague de conflits intra-étatiques présente des difficultés nouvelles pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ces conflits, pour la plupart des guérillas sans lignes de front très nettes, sont généralement menés non seulement par des forces armées régulières, mais aussi par des milices et des civils armés peu disciplinés et sans chaîne de commandement bien définie. Ces conflits se caractérisent par un très grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur des frontières et appellent une aide humanitaire considérable. Ils entraînent, en outre, souvent l'effondrement des institutions publiques, ce qui se traduit par une paralysie de la gestion des affaires publiques, l'effondrement du droit et de l'ordre ainsi qu'un banditisme généralisé et le chaos. Toute initiative internationale de maintien de la paix doit donc aller au-delà des tâches militaires et humanitaires et chercher à favoriser la réconciliation nationale et la restauration de l'autorité gouvernementale.

Vu la prolifération des conflits en Afrique, il est évident que les chances d'obtenir un soutien international ne progresseront que si les dirigeants africains font de sérieux efforts pour régler les difficultés qui menacent leur paix et leur sécurité. Après avoir admis ce principe, les États africains devront porter un jugement critique sur les politiques et programmes actuels de paix et de sécurité dans leur continent pour être sûrs de vaincre ces obstacles. Il serait toutefois dommage qu'à l'heure où l'Afrique fait de sérieux efforts pour promouvoir la paix et la sécurité (par le biais de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Organisation de l'unité africaine (OUA)), la communauté internationale ne parvienne pas à trouver les ressources ainsi que les politiques et programmes novateurs pour accompagner ces efforts. En effet, la Charte des Nations Unies n'exclut pas l'Afrique de la responsabilité principale du Conseil de sécurité pour ce qui est du maintien de la paix et de la sécurité.

Il importe également d'analyser l'histoire, les problèmes et les perspectives des actions de maintien de la paix engagées par des organisations régionales et sous-régionales comme l'OUA, la CEDEAO ou la SADC et de voir comment les Nations Unies et la communauté internationale ont complété ces initiatives en définissant et en appliquant des principes de sécurité. En fin de compte, l'objectif est de développer et d'améliorer les capacités africaines d'instauration et de maintien de la paix. La communauté internationale doit maintenant trouver comment soutenir les actions visant à développer ces capacités et le faire de façon coordonnée, opportune et efficace.

En conclusion, j'espère que les analyses, les observations générales et les recommandations particulières présentées dans ce numéro du *Forum du désarmement* consacré au maintien de la paix seront, dans l'ensemble, réalistes et qu'elles viendront s'inscrire dans une perspective d'avenir. Les opérations internationales de maintien de la paix ont connu un passé en dents de scie, surtout ces dernières années. Espérons qu'elles connaîtront un avenir plus sûr.

Secrétaire général adjoint Ibrahim Gambari

Conseiller chargé de fonctions spéciales en Afrique

Le maintien de la paix, le désarmement et une force internationale : un paradoxe

Stephen KINLOCH PICHAT

Au cours des cinquante dernières années, l'idée qu'on se faisait du rôle de l'ONU en matière de désarmement et de maintien de la paix n'a cessé d'évoluer. Nous sommes passés d'activités « classiques » de maintien de la paix à celles, nettement plus complexes, d'une « deuxième génération », qui interviennent souvent dans le cadre d'un État en faillite ou d'une crise intra-étatique. Le désarmement qui fut à une époque au premier plan des négociations des Nations Unies, a été relégué au second plan par d'autres préoccupations comme le développement, l'environnement et les droits de l'homme. L'idée d'une force permanente est passée par des hauts et des bas et il est intéressant d'observer que ceux qui furent, à une époque, ses plus fervents partisans sont, aujourd'hui, ses plus farouches détracteurs.

L'idée d'une force permanente des Nations Unies a régulièrement resurgi depuis la création de l'Organisation. L'intérêt qu'elle suscitait était en partie lié directement aux succès et aux échecs enregistrés par l'ONU lors du déploiement de troupes militaires comme, par exemple, en Palestine (1948), en Corée (1950), à Suez (1956), au Congo (1963), et plus récemment lors de la guerre du Golfe (1991). Le débat sur une force internationale a suivi le rythme des initiatives de désarmement. L'on oublie souvent qu'une force internationale était déjà conçue dans la Charte des Nations Unies comme un élément nécessaire pour compléter les mesures de désarmement, un instrument éventuel de contrôle et de sanction.

Dans cet article, nous tenterons de reconstituer le lien entre les objectifs de désarmement et les dispositions de la Charte de Nations Unies concernant les forces militaires de l'ONU. Nous nous intéresserons ensuite aux interconnexions historiques entre les propositions pour une force internationale et les efforts de désarmement parallèlement à la mise en place de la doctrine et du dispositif onusiens de maintien de la paix. Enfin, nous nous attacherons à démontrer que le lien entre le désarmement, le maintien de la paix et les propositions de force internationale reste valable aujourd'hui, mais sous une autre forme – afin de surmonter les difficultés que pose le désarmement des factions impliquées dans des conflits internes.

Une force internationale comme organe de contrôle et de sanction

L'ONU, phénix né des cendres de la Société des Nations, est le résultat direct de la deuxième guerre mondiale. Dès 1943, Harold Stassen, signataire de la Charte des Nations Unies et pionnier

Stephen Kinloch Pichat a soutenu récemment sa thèse de doctorat, *Entre idéal et réalité : les Nations Unies et l'idée d'une force permanente internationale*, à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève. Il est actuellement chargé de programme au Bureau d'assistance humanitaire et de liaison des Volontaires des Nations Unies, à Genève (Suisse).

de l'idée d'une « légion » de l'ONU, suggérait la création d'une « Keep the Peace Force », dont les membres seraient recrutés selon le principe de contingents. Cette force regrouperait des unités de forces aériennes, navales et terrestres mécanisées, composées de citoyens des Nations Unies. Elle n'aurait pas supplanté les forces militaires des différentes nations, du moins au début, mais l'importance de ces dernières aurait pu diminuer progressivement selon la confiance que les différents pays auraient eu dans la capacité de la « légion » de l'ONU à imposer le code de justice, à soutenir la gestion des voies aériennes ou maritimes et des tutelles et à assurer le désarmement des agresseurs potentiels¹.

Le 14 décembre 1946, l'Assemblée générale adoptait à l'unanimité la résolution 41 (I) considérant « le problème de la sécurité comme étroitement lié à celui du désarmement » et recommandait au « Conseil de sécurité de hâter dans toute la mesure du possible la mise à sa disposition des forces armées visées à l'Article 43 de la Charte ». Aux termes de l'article 47 de la Charte des Nations Unies, le Comité d'état-major était chargé de « conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales, l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel ». En conséquence, aux termes de l'article 46, les plans pour l'emploi de la force armée devaient être établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major. L'article 26 stipulait que le Conseil de sécurité était chargé, avec l'assistance du Comité d'état-major, d'élaborer des plans qui seraient soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.

Le Comité d'état-major devait se composer de chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants. Il conviait tout Membre des Nations Unies qui n'était pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui était nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

Alors que ces idéaux étaient inscrits dans la Charte des Nations Unies, le Comité d'état-major (et la création d'une force permanente) ne progressait pas. Outre les limites propres aux accords prévus, la mise en œuvre du système même de la Charte est apparue comme le principal problème. Sa concrétisation reposant, en fin de compte, sur la bonne volonté des États Membres, les dispositions militaires sont restées lettre morte. Le début de la guerre froide fut un autre facteur aggravant; elle rendait hautement incertain tout accord des grandes puissances sur la question des forces militaires. Le fait que de telles forces n'aient jamais pu être établies explique pourquoi le Comité d'état-major n'a jamais joué de rôle significatif et demeure, depuis 1948, un rite vain qui conserve, pour la forme, une existence théorique².

L'impasse dans laquelle se trouvait le Comité d'état-major sur la question d'une force militaire internationale allait rapidement compromettre toute perspective de système de réglementation des armements dans le cadre de l'ONU. La création d'une force militaire internationale ayant été, dès le début, associée à un désarmement national suffisant, il était des plus logique que toute avancée significative dans le domaine du désarmement suscite l'espoir qu'une telle force soit un jour créée. Comme l'a souligné Joseph Noguee, il peut sembler inhabituel que le même groupe se charge de créer à la fois une armée internationale et un système de réglementation des armements, mais c'était une conséquence naturelle de ce que les principales puissances considéraient comme une interconnexion nécessaire³. Les débats qui allaient suivre pour ce qui était de savoir si une force internationale devait être une condition préalable ou une conséquence du désarmement au niveau international allaient souligner les contradictions particulières des relations internationales.

Vu la force des facteurs inhibiteurs, seule une crise majeure de sécurité internationale, pouvait faire de l'idée d'une force permanente des Nations Unies une option possible et l'emporter sur toute considération étroite. Durant les deux premières années d'existence de l'ONU, deux crises

majeures allaient mettre à l'épreuve, aussi bien en termes de crédibilité et de légitimité, la capacité de l'Organisation à remplir sa mission : la Palestine (en 1948) et la Corée (en 1950).

Le lien avec le désarmement

Le Président de la United States Federation of Justice, Ewing Cockrell, suggéra le 4 octobre 1948 au secrétaire d'État Marshall et à d'autres fonctionnaires du Département d'État que le Gouvernement américain fasse pression pour une force de police de l'ONU lors des discussions sur le contrôle de l'énergie atomique proposées à Paris par la délégation soviétique. Le 2 décembre 1948, le président Truman, dans une lettre adressée au sénateur Elbert Thomas de l'Utah, écrivait qu'il parlerait de désarmement et en parlerait très sérieusement dès qu'il y aurait une force de police suffisante pour que les Nations Unies puisse préserver la paix dans le monde⁴. Le général Dwight D. Eisenhower a déclaré, le 23 mars 1950, que dans un monde désarmé – s'il devait être atteint un jour – il faudrait que les Nations Unies soient efficaces et disposent d'une force de police universellement reconnue et suffisamment puissante pour gagner le respect universel⁵. Comme l'a expliqué Frederick C. McKee, président du Comité de politique intérieure de l'Association américaine pour les Nations Unies, le paradoxe n'était qu'apparent : même si toutes les nations du monde devaient approuver l'inspection et le contrôle de toutes les armes, il était essentiel que l'ONU dispose d'armes et de forces propres en des points stratégiques répartis à travers le monde pour lutter contre ceux qui tenteraient de se dérober aux inspections et contre les conspirations clandestines armées qui pourraient chercher à prendre contrôle d'un monde sans armes⁶.

L'idée d'une force militaire permanente de l'ONU liée au désarmement a évolué au moment de la crise de Corée. Selon les mots du représentant de la Nouvelle-Zélande à l'Assemblée générale, « pour la première fois, des forces de police internationales [étaient] passées à l'action »⁷. Vu la paralysie du Comité d'état-major, l'instauration d'une véritable force internationale ne pouvait se faire que par le biais de l'Assemblée générale qui, aux termes de l'article 11 de la Charte, « peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales », y compris les principes régissant la réglementation des armements sur lesquels l'Assemblée générale peut faire des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité soit aux États Membres et au Conseil de sécurité.

Tirant les enseignements d'une opération dans laquelle le Comité d'état-major n'avait joué aucun rôle de direction stratégique, l'Assemblée générale a approuvé, le 3 novembre 1950, la résolution sur l'union pour le maintien de la paix⁸. Cette résolution réaffirmait que l'initiative en matière de négociation des accords relatifs aux forces armées prévus à l'Article 43 de la Charte appartenait au Conseil de sécurité. L'Assemblée générale décidait que, dans tout cas où paraissait exister une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, et où le Conseil de sécurité manquait à s'acquitter de sa responsabilité principale dans le maintien de la paix, l'Assemblée générale ferait aux Membres les recommandations appropriées sur les mesures à prendre pour rétablir la paix et la sécurité internationales en attendant la conclusion des accords prévus à l'Article 43 de la Charte.

La résolution visait également à assurer que l'Organisation ait à sa disposition les moyens nécessaires pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. À cet effet, l'Assemblée générale recommandait à chacun des États Membres d'entretenir au sein de ses forces armées nationales, des éléments entraînés, organisés et équipés de telle façon qu'ils puissent rapidement servir comme unités, ou unités de l'ONU, sur la recommandation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Cette résolution créait, dans le même temps, une Commission chargée des mesures collectives et lui donnait pour tâche d'étudier les méthodes que l'on pourrait utiliser pour

maintenir et consolider la paix et la sécurité internationales conformément aux buts et principes de la Charte et de faire rapport au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale. La Commission a examiné l'idée d'une « légion » de l'ONU.

Si les Nations Unies devaient empêcher une agression, d'où qu'elle provienne, une « légion » de l'ONU ne serait jamais suffisante. La seule solution viable à long terme semblait être le désarmement. Le 28 février 1951, un groupe de 23 sénateurs et représentants américains demandait, dans une lettre adressée au président Truman, qu'un appel soit lancé devant l'Assemblée générale des Nations Unies pour la paix par le désarmement. Les mesures proposées prévoyaient, entre autres, la création d'une force de police de l'ONU supérieure par ses effectifs et ses armements à celle dont les États Membres pourraient disposer pour maintenir l'ordre civil⁹. En 1952, Katzin a souligné qu'il fallait admettre, en fin de compte, que tant que le désarmement universel ne ferait pas partie d'un plan global de sécurité collective des Nations Unies, l'ONU devrait compter essentiellement sur l'ensemble des ressources de ses États Membres pour faire face à tout acte d'agression¹⁰.

L'opération lancée à Suez en 1956 et la mise en place de la Force d'urgence des Nations Unies ont prouvé les avantages d'une force internationale pouvant être déployée rapidement. Alors qu'en 1957, l'Assemblée générale faisait du désarmement nucléaire total une priorité absolue, les experts décidaient d'explorer de nouvelles voies au sujet du désarmement et d'une force permanente après l'abandon de plusieurs projets de désarmement.

Le désarmement : condition préalable ou conséquence ?

En 1958, en s'opposant devant l'Assemblée générale à l'idée d'une force permanente recrutée directement, l'Inde a explicitement associé la création d'une force de police internationale au désarmement mondial¹¹. La délégation indienne a déclaré qu'avant de créer une force de police, « le monde doit désarmer; le monde doit établir une loi internationale; il faut créer une autorité souveraine et lui obéir; et il faut que des sanctions puissent être prises. Ce sont là des conditions qui ne seront peut-être pas réalisées avant de nombreuses années »¹².

La même année, Philip Noel-Baker, auteur de *The Arms Race — A Proposal for World Disarmament*, écrivait : il n'y a pas si longtemps encore, la création d'une police internationale semblait une utopie. Avec le succès de la Force d'urgence des Nations Unies au Sinaï et les engagements pris par de nombreux gouvernements pour coopérer afin d'établir une force permanente des Nations Unies, elle est désormais une véritable question politique¹³. Noel-Baker était convaincu que l'organisation d'une police de l'air internationale ne présentait pas de difficultés techniques particulières et la voyait comme une garantie contre toute agression. Rappelant que la Force d'urgence des Nations Unies n'avait jamais compté plus de 6 100 hommes, Noel-Baker proposait une force relativement modeste de 10 000 à 20 000 hommes, qui pourrait rapidement croître en fonction des progrès et des besoins du désarmement. La police de l'air, constituée de volontaires recrutés directement, pourrait également assumer d'autres fonctions pour préserver la paix et servir une future force permanente des Nations Unies.

La force qu'il imaginait serait constituée de volontaires engagés à long terme et recrutés individuellement par l'ONU selon des quotas garantissant un certain équilibre entre les différentes nations. Le chef d'unité et le personnel seraient, du moins dans un premier temps, choisis parmi les nationaux de petits pays et d'États de rang intermédiaire. Cette force serait exclusivement dédiée aux Nations Unies et serait payée, équipée et armée avec des fonds provenant du budget de l'ONU. Cette force ne devrait pas être équipée d'armes lourdes, mais disposerait de ses propres bases

permanentes réparties dans un certain nombre de pays. Ses tâches principales seraient l'interposition et la supervision, partout où cela s'avérerait nécessaire, comme cela avait été le cas pour la Force d'urgence des Nations Unies au Sinaï. Elle pourrait également assumer d'autres fonctions de vigile, la supervision des zones démilitarisées et la protection des stocks de matières fissiles supervisés par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Dans l'idéal, le Directeur général de l'AIEA – responsable, de par son mandat, de la répartition « stratégique » sûre des stocks dans les différentes régions du monde – pourrait faire appel à la force internationale. Noel-Baker était prêt à aller jusqu'à accepter une force internationale de l'ONU avec des stocks nucléaires. Il concluait en disant qu'il ne manquait plus qu'un nouveau plan global. De telles propositions ne reflétaient pas, à son avis, de l'idéalisme, mais relevaient tout simplement d'un bon sens réaliste¹⁴.

Si l'idée d'une force permanente internationale semblait un instrument idéal de contrôle et de sanction dans le contexte du désarmement, il n'était pas nécessairement évident de savoir ce qui devait intervenir en premier. Selon les points de vue, l'existence d'une force pacifique de l'ONU pouvait être considérée comme une condition préalable au désarmement, comme un instrument de désarmement ou comme une conséquence. Les Nations Unies continuaient à soutenir l'importance du désarmement. En 1959, le « désarmement général et complet » était proclamé par l'Assemblée générale comme le but ultime des efforts de désarmement. En réalité, la maîtrise des armements ne pouvait être dissociée du désarmement puisque les possibilités de fraudes – et les risques qui en découlaient – s'étaient multipliées avec l'existence des capacités nucléaires. L'Assemblée générale avait inscrit à l'ordre du jour la question d'un « Désarmement général et complet sous un contrôle international efficace », alors que se poursuivait la recherche d'accords de désarmement partiel. L'idée d'une force militaire internationale permanente avait trouvé une nouvelle tribune.

En 1959, le « désarmement général et complet » était proclamé par l'Assemblée générale comme le but ultime des efforts de désarmement. En réalité, la maîtrise des armements ne pouvait être dissociée du désarmement puisque les possibilités de fraudes – et les risques qui en découlaient – s'étaient multipliées avec l'existence des capacités nucléaires.

LA MENACE NUCLÉAIRE

Le 17 septembre 1959, le Royaume-Uni proposait à l'Assemblée générale un processus de désarmement en trois étapes. Selon cette proposition, un « organe international de contrôle » devrait trouver « sa forme définitive et être doté de tous les pouvoirs nécessaires pour assurer le maintien de la paix » au terme du processus envisagé¹⁵.

L'allocation de Nikita Khrouchtchev devant la 799^e séance de l'Assemblée générale, le 18 septembre 1959, marqua un tournant décisif, parce qu'elle émanait du bloc soviétique : « Les États ne devront plus disposer que de contingents de police (ou de milices) strictement limités et fixés d'un commun accord pour chaque pays, dotés d'armes légères et servant exclusivement à maintenir l'ordre public et à assurer la sécurité personnelle des citoyens »¹⁶. Quelques jours plus tard, le représentant danois déclarait à l'Assemblée générale : « À notre avis, la force d'urgence des Nations Unies a donné des résultats si heureux qu'ils justifient l'étude sérieuse d'au moins quelques mesures tendant à créer une force permanente des Nations Unies. Cette question est également liée à celle du désarmement total »¹⁷. L'existence d'une force permanente de l'ONU était perçue comme un moyen d'imposer le désarmement sous un contrôle international efficace, corollaire logique de l'existence d'une légalité internationale destinée à maintenir l'ordre et d'autorités internationales qui préviennent ou répriment les conflits¹⁸.

La réflexion sur une force internationale par rapport à la menace de conflit nucléaire atteignit son paroxysme en 1961. Le déploiement de missiles surface-air à Cuba par les Soviétiques après la tentative d'invasion ratée d'avril 1961, décidée par Kennedy pour renverser Fidel Castro, plaçait les États-Unis à faible distance des armes soviétiques. L'échec de la Baie des cochons et la crise des missiles qui suivit focalisèrent l'attention du monde entier sur les dangers de l'abîme nucléaire. Cette même année, le philosophe Bertrand Russell publia *Has Man a Future?* dans lequel il proposait la création d'un gouvernement mondial et d'une force internationale, ainsi que la possibilité pour cette autorité mondiale de recruter directement au niveau international et de fabriquer des armes¹⁹.

LES PROPOSITIONS AMÉRICAINES

Le président Kennedy répondit, dans son allocution optimiste du 25 septembre 1961, à la proposition de désarmement de Khrouchtchev. Le Président des États-Unis d'Amérique ne proposait pas simplement un programme de désarmement général et complet, mais également une capacité internationale pour préserver la paix.

« Le programme qui sera présenté à l'Assemblée, un programme de désarmement général et complet sous un contrôle international efficace, vise à combler l'écart séparant ceux qui insistent pour une méthode progressive et ceux qui ne parlent que de la réalisation définitive et totale. Ce plan envisage la mise en place d'un dispositif qui assurerait le maintien de la paix pendant que serait détruite la machine de guerre. [...] Sous la surveillance d'une organisation internationale du désarmement s'effectuerait ainsi une réduction continue des armements tant nucléaires que classiques et on aboutirait à la suppression de toutes les forces armées et de toutes les armes, à l'exception de celles jugées nécessaires au maintien de l'ordre intérieur et à l'édification d'une nouvelle force pacifique de l'Organisation des Nations Unies. Et ce processus commencerait dès maintenant, dès aujourd'hui, dès l'ouverture des négociations »²⁰.

La proposition américaine pour une « force pacifique » n'était en fait que l'affectation par tous les États Membres d'unités de maintien de la paix spécialement formées et rapidement disponibles dans leurs forces armées prêtes à intervenir à la demande de l'ONU avec l'octroi préalable de soutien financier et logistique. La proposition du président Kennedy fut néanmoins très favorablement accueillie par le Népal, la Guinée, le Pakistan et la Grèce lors de l'Assemblée générale²¹. La volonté affichée par les États-Unis explique que la question du désarmement soit devenue le leitmotiv de différentes propositions pour une force permanente avancées aussi bien par des particuliers, des chercheurs et des spécialistes, et a ouvert la voie à une proposition américaine ambitieuse au Comité des dix-huit puissances sur le désarmement²² en 1962.

Deux travaux reflètent plus particulièrement les efforts visant à promouvoir l'idée d'une force pacifique de l'ONU pour le désarmement : le plan proposé en 1958 par G. Clark et L.B. Sohn dans *World Peace Through World Law* et l'étude établie pour le Département d'État américain par L.P. Bloomfield, *A World Effectively Controlled by the United Nations*, de l'Institute of Defense Analysis (IDA), Washington, DC.

La proposition des deux avocats américains, Clark et Sohn, comprenait un plan circonstancié pour une force de police mondiale suffisamment puissante et rapide pour éliminer toute menace à l'encontre de la paix mondiale²³. Ce plan, qui soulignait l'importance d'une force de police mondiale fiable basée sur le modèle de celles utilisées pour le maintien de l'ordre dans les grandes villes, reposait sur deux hypothèses :

- une force permanente au caractère international incontestable était nécessaire pour prendre la place des armements nationaux;

- il ne serait pas possible d'entretenir une force de police mondiale suffisante à moins que le désarmement soit universel et complet.

La force envisagée devait donc être établie parallèlement et proportionnellement au processus de désarmement national qui, selon le plan, devait s'étaler sur dix ans. Le concept a été présenté en même temps qu'une proposition de révision de la Charte des Nations Unies qui reconnaissait la responsabilité principale de l'Assemblée générale dans le maintien de la paix et prévoyait des mesures pour garantir le respect des engagements pris, y compris le recours à la force pacifique de l'ONU²⁴. S'inspirant directement des enseignements tirés des expériences conduites en Corée et à Suez, la force pacifique de l'ONU ne serait pas composée de contingents nationaux, mais de volontaires recrutés directement dans tous les pays selon un système de quota par nationalité. La force proposée comprendrait deux composantes : une force permanente de 200 000 à 600 000 hommes et une force pacifique de réserve de 600 000 à 1 200 000 hommes. Pour contrôler cette force, la nomination d'un conseil exécutif et d'un comité d'état-major composé de cinq membres venus des pays les plus petits était envisagée. L'Assemblée générale prendrait la décision d'engager des actions coercitives, à l'exception des actions d'urgence, qui seraient décidées par le Conseil exécutif. Ces actions se borneraient aux mesures destinées à empêcher ou réprimer les agressions violentes ou les graves remises en question de l'autorité des Nations Unies²⁵.

*A World Effectively Controlled by the United Nations*²⁶ fut publié le 10 mars 1962 par L.P. Bloomfield, alors professeur associé de sciences politiques et directeur du projet sur la maîtrise des armements au Centre d'études internationales, Massachusetts Institute of Technology. Il s'agit avant tout d'une discussion sur une forme particulière « d'environnement stable » – avec l'ONU comme autorité mondiale – et d'une tentative visant à ébaucher les limites éventuelles d'un tel système compte tenu des intérêts américains. Cet ouvrage a sans aucun doute ouvert la voie à la proposition américaine soumise au Comité des dix-huit puissances sur le désarmement. Il a le mérite d'aborder la question délicate de la faisabilité. Bloomfield pensait clairement à des institutions supranationales. Selon les termes de la nouvelle constitution internationale, les nations seraient désarmées jusqu'au niveau des forces de police afin de pouvoir assurer uniquement la sécurité intérieure. L'importance de ces forces nationales découlerait de la taille des forces de police locales, civiles et nationales, auxquelles il faudrait ajouter les responsables de l'application des lois comme les officiers de police fédérale, les agents des douanes, les patrouilles de police des frontières, etc. Un gouvernement mondial limité devait, de ce point de vue, disposer des pouvoirs suffisants pour surveiller et imposer le désarmement, régler les conflits et préserver la paix, mais aussi de pouvoirs exécutoires en matière d'imposition pour financer ses organes politiques, d'un organisme de désarmement et d'une force militaire internationale. La force internationale proposée serait composée de 500 000 hommes, recrutés individuellement et vêtus d'un uniforme propre à l'ONU. Elle serait équitablement constituée d'éléments au sol, en mer, dans l'air et dans l'espace, et comprendrait une composante nucléaire.

Les États-Unis proposèrent la création d'une force de l'ONU dans le projet ambitieux de traité de désarmement total soumis au Comité des dix-huit puissances sur le désarmement à Genève, le 18 avril 1962²⁷. Intitulé *Outline of Basic Provisions of a Treaty on General and Complete Disarmament in a Peaceful World*²⁸, il contenait des dispositions pour une force militaire internationale et prévoyait des procédures efficaces de règlement pacifique des conflits²⁹.

Selon ce projet de traité, le désarmement interviendrait progressivement et de façon équilibrée. De cette manière, aucun État ni groupe d'États ne pourrait obtenir un avantage militaire. Pour s'en assurer, le processus de désarmement national serait assorti d'un renforcement progressif de l'ONU. Le désarmement s'effectuerait en trois étapes : la première et la deuxième s'étaleraient chacune sur une période de six ans et la troisième interviendrait aussi rapidement que possible dans un délai

préalablement convenu. La première étape serait engagée par les États-Unis, l'Union soviétique et d'autres États. Au cours de cette étape, les parties auraient à s'entendre sur :

- l'examen de l'expérience de l'ONU pour renforcer les forces onusiennes de maintien de la paix;
- la possibilité d'appliquer rapidement les accords envisagés à l'article 43 de la Charte des Nations Unies;
- la conclusion d'un accord pour la création d'une force pacifique de l'ONU lors de la deuxième étape, y compris la définition de son objectif, sa mission, sa composition, ses forces, sa disposition, son contrôle et son commandement, sa formation, son soutien logistique, son financement, son équipement et son armement³⁰.

Pendant cette période, les parties au traité auraient également à s'entendre sur la création d'un corps permanent de l'ONU pour l'observation de la paix. Ce corps, dont les éléments seraient basés dans des régions précises à travers le monde, serait expédié rapidement pour examiner toute situation pouvant menacer la paix. Au cours de la deuxième étape, qui impliquerait la plupart des principaux États, la force pacifique de l'ONU serait établie et progressivement renforcée et des accords seraient conclus pour étendre le corps de l'ONU pour l'observation de la paix. Vers la fin de la troisième étape, qui impliquerait tous les États détenant des armements et des forces armées, la force pacifique devrait être suffisamment importante et aucun État ne devrait être en mesure de la menacer.

Le projet *Outline of Basic Provisions of a Treaty on General and Complete Disarmament in a Peaceful World* fut présenté par le Gouvernement américain comme une idée « ambitieuse ». Ses artisans semblaient croire qu'il pouvait être rapidement mis en œuvre et qu'il tenait compte des objections qu'avaient soulevées les projets précédents, tout en répondant aux besoins de sécurité de tous les États impliqués. Il s'agissait d'une « approche totale », dont l'objectif le plus ambitieux n'était pas tant la destruction des armes que l'élimination de la guerre et l'instauration d'une paix solide et durable. La réduction des armements était envisagée dans le cadre d'un processus plus général de consolidation de la paix et prévoyait des mesures qui permettraient à l'ONU de devenir un organisme efficace de maintien de la paix dans un monde désarmé.

Les différentes propositions américaines pour une force pacifique de l'ONU avaient certaines faiblesses en commun. Toutes avaient des visées très ambitieuses, mais reposaient sur des principes généraux et plus particulièrement sur l'idée que le désarmement et la mise en place d'un « dispositif de maintien de la paix » étaient les deux facettes d'une même idée. Elles ne comportaient cependant que très peu d'information sur la conception réelle des institutions envisagées. Le recrutement, la composition et le contrôle de la force pacifique proposée n'étaient jamais abordés en détail. Quant aux règles de conduite internationale relatives au désarmement, essentielles pour déterminer dans quelles situations la force pacifique de l'ONU devrait intervenir, elles étaient laissées à la libre interprétation de chacun.

Plusieurs autres propositions officielles pour une force de l'ONU furent avancées en 1961 et 1962 à l'occasion de consultations sur le désarmement. La Conférence Est-Ouest qui se tint à Varsovie entre le 3 et le 6 février 1961 adopta le principe d'une force de police internationale pour remplacer les forces armées nationales. La déclaration finale de la réunion des premiers ministres du Commonwealth qui se tint à Londres le 17 mars 1961 appelait à la création d'une force militaire importante et convenablement armée.

FORCE PERMANENTE OU PONCTUELLE ?

Au début des années 60, l'idée d'une force pacifique ponctuelle avait déjà balayé les propositions de force militaire permanente de l'ONU pour les actions d'imposition ou de maintien de la paix. L'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) avait commencé à décourager ceux qui prônaient un arrangement plus permanent. À défaut d'autres possibilités, les missions ponctuelles de maintien de la paix avaient souvent présenté un certain nombre d'avantages. Tout d'abord, l'engagement de l'ONU reposait fortement sur l'existence d'une entente suffisante entre États Membres pour régler une question, réduisant ainsi le nombre d'engagements réels. Ensuite, le recours à la force dans les actions de maintien de la paix de l'ONU n'était pas souhaitable et ne permettrait probablement pas d'atteindre les objectifs visés. Les tentatives limitées de recours à la force pendant l'opération conduite au Congo, qui devaient rester une exception, suscitèrent d'interminables controverses. Il n'existait aucun consensus entre les États Membres sauf pour les opérations limitées de maintien de la paix. En outre, le Secrétariat pouvait transférer le personnel de certaines opérations vers de nouvelles actions, comme ce fut le cas avec celui de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve ou la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre. Un petit nombre d'États se déclaraient régulièrement prêts à envoyer des troupes³¹ et certains pays, notamment ceux de Scandinavie, s'étaient même engagés à leur assurer une formation particulière et avaient nommé des unités particulières prêtes à intervenir pour des missions de maintien de la paix. Pour toutes les raisons que nous venons de voir, l'idée d'une force permanente de l'ONU pour le maintien de la paix est restée modeste jusqu'à la fin de la guerre froide.

Même si, dans les années 60, l'ONUC avait contribué à décourager les partisans d'un arrangement militaire international plus permanent, de grands espoirs avaient été exprimés, dans le même temps, en faveur d'un rôle plus important pour l'ONU³². Les actions ponctuelles de maintien de la paix commençaient à montrer leurs limites. L'ONUC était la première intervention de l'Organisation dans un État en faillite³³. Les troupes engagées dans les opérations classiques de maintien de la paix étaient mal préparées ou insuffisantes pour éviter que les conflits aux frontières ne dégénèrent en guerre généralisée; décourager les États tiers d'approvisionner les parties au conflit en matériel militaire; intervenir à des fins humanitaires, en offrant refuge à ceux qui ne prenaient pas part aux combats et cherchaient un abri pendant les guerres civiles et en essayant d'étouffer les conflits internes qui présentaient les caractéristiques d'un génocide; faire respecter les règles internationales à l'intérieur des pays; et surveiller et faire respecter la réduction des armements. La disponibilité des forces s'avérait problématique même pour des missions d'interposition : dans le cas de la deuxième force d'urgence des Nations Unies au Sinaï (FUNU II), le déploiement immédiat fut possible grâce à un transfert de troupes de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre. Pire encore, la doctrine dite du « strict maintien de la paix » était en contradiction avec certaines valeurs fondamentales et certains principes essentiels des Nations Unies. Les blessures et la mort d'innocents pendant la guerre civile libanaise en 1976, la guerre civile au Nigéria (1967–70), le conflit qui conduisit à la création du Bangladesh (1971), les violences en Irlande du Nord et la tragédie et l'exode du peuple kampuchéen (1979–80) rappelèrent la nécessité de faire respecter le droit international³⁴.

Pendant la tension Est-Ouest de la guerre froide, le principal avantage d'une véritable force internationale était son impartialité potentielle et la légitimité plus grande qu'elle semblait pouvoir en tirer pour contrôler et appliquer le désarmement. Alors que la guerre froide touchait à sa fin, l'intérêt pour un désarmement général et complet sous contrôle de l'ONU commençait à perdre de son intensité et l'idée d'une force de l'ONU pour le maintien de la paix ne

Alors que la guerre froide touchait à sa fin, l'intérêt pour un désarmement général et complet sous contrôle de l'ONU commençait à perdre de son intensité et l'idée d'une force de l'ONU pour le maintien de la paix ne mobilisait plus autant de partisans.

mobilisait plus autant de partisans. En 1987, alors qu'il évoquait des propositions pour la création d'un groupe spécial de l'ONU chargé de l'examen des troupes onusiennes pour améliorer leur préparation, Ernst Haas déclara : « Aucune de ces idées ne semble opportune vu l'indifférence croissante des Membres de l'ONU à l'égard des guerres locales et la mise en œuvre régulière d'actions de maintien de la paix, même ponctuelles, dès lors que l'intervention suscite un consensus ». Après avoir soigneusement examiné la question de savoir si les procédures ponctuelles étaient alors suffisantes pour réussir le maintien de la paix, il tira la conclusion suivante : « Il semblerait que les arrangements ad hoc actuels puissent faire l'affaire »³⁵. Il n'est toutefois par certain que la paix et la sécurité de la communauté mondiale puissent être garanties par des accords minimaux. Le lien entre les propositions d'actions de maintien de la paix, de processus de désarmement et de force internationale n'a pas complètement disparu : il suit une autre voie, parallèle à l'évolution de la sécurité internationale.

Du « désarmement général et complet » au désarmement des factions

Avec la fin de la guerre froide, l'intérêt porté au désarmement global a peu à peu diminué, tout comme le débat sur une force internationale pour le désarmement des États. Le nouvel objectif était le désarmement des groupes, des parties et des factions à l'intérieur des frontières d'un État à la suite d'un accord de paix (comme au Cambodge) ou d'une action visant à faciliter une opération humanitaire (comme en Somalie) ou à protéger des civils menacés (comme en Bosnie). Le désarmement des factions à l'intérieur des États ou d'un État en faillite dès qu'éclate un conflit interne est devenu une préoccupation importante. Les conflits internes sont aujourd'hui perçus comme une menace potentielle à l'encontre de la paix et de la sécurité internationales, et une force

Les conflits internes sont aujourd'hui perçus comme une menace potentielle à l'encontre de la paix et de la sécurité internationales, et une force internationale pourrait être une solution de désarmement dans de telles situations.

internationale pourrait être une solution de désarmement dans de telles situations. Outre l'impartialité et la légitimité qu'elle pouvait avoir pendant la guerre froide, la force internationale cherche aujourd'hui la crédibilité nécessaire pour désarmer efficacement les factions engagées dans des situations complexes à l'intérieur des frontières des États ou d'un État en faillite. En conséquence, cette période a vu

renaître l'idée d'une force militaire permanente de l'ONU avec la redécouverte, au moment de la guerre du Golfe, de l'idée de sécurité collective et avec la multiplication des conflits internes.

Si elles veulent avoir des chances de succès, les opérations de maintien de la paix dites de la « deuxième génération » impliquent souvent l'utilisation de troupes au sol, synonyme de risque de pertes humaines. En Somalie, le général turc Cevic Bir a clairement dit que l'échec du désarmement des factions s'expliquait non seulement par le manque de troupes et de matériel, mais aussi par la façon dont certains pays participants avaient refusé le niveau de violence et les pertes en vies humaines dans un conflit dans lequel ils n'avaient pas d'intérêt direct³⁶. La mort de 18 soldats américains, le 3 octobre 1993, provoqua le retrait des troupes américaines de Somalie. De la même façon, la disparition de dix soldats belges entraîna le départ du contingent belge du Rwanda en avril 1994, à un moment où la présence militaire de l'ONU était plus nécessaire que jamais. Comme l'a brutalement rappelé le représentant auprès de l'ONU des Pays-Bas, l'un des pays les plus impliqués dans les opérations militaires de l'ONU : « Nous sommes disposés à faire quelque chose, mais cela ne doit pas coûter trop cher ni mettre en danger la vie de nos hommes. Comme l'ONU dépend entièrement de notre générosité, toute cette situation se répercute directement sur l'Organisation et paralyse son travail. Le sort d'un seul de nos soldats compte plus que celui de dizaine de milliers de Bosniaques »³⁷. Il n'y a pas si longtemps encore, le débat sur l'intervention ou

non de troupes au sol au Kosovo reprenait la même logique. Les propositions récentes qui suggéraient qu'une force internationale soit mise à la disposition de l'ONU insistaient donc davantage sur l'intérêt du recrutement direct de troupes par l'Organisation, notamment pour le désarmement des factions dans les conflits internes.

Les études de Carl Conetta et Charles Knight sont, d'un point de vue militaire, les plus complexes et ambitieuses. Ces deux auteurs ont proposé, le 1^{er} octobre 1995, un premier modèle sous le titre *Vital Force, A Proposal for the Overhaul of the UN Peace Operations System and for the Creation of a UN Legion*. Cette étude fut rapidement suivie par *Design for a 15,000-person UN Legion*, qui présentait une version un peu moins ambitieuse que la précédente³⁸.

Conçue à l'origine en 1992, *Vital Force* s'inscrivait dans une tentative visant à définir les conditions de succès des opérations de paix de l'ONU et les éléments d'une réforme et d'une rénovation institutionnelles³⁹. Comme d'autres auparavant, Conetta et Knight concluaient que si l'objectif était de disposer d'une réelle capacité multilatérale rapide pour les opérations de paix, il n'y avait pas d'autre possibilité qu'une force permanente de l'ONU. Ils recommandaient donc la création, par l'ONU, d'une « légion » pour les opérations de paix capable de se déployer rapidement et de fournir des troupes supplémentaires hautement qualifiées, bien équipées et fiables à trois ou quatre opérations multinationales de paix à la fois. Selon l'analyse des besoins faite par les auteurs – notamment dans le cas de la Somalie, du Cambodge, des Balkans et du Rwanda – l'ONU pourrait jouer ce rôle majeur et positif si elle pouvait entretenir des troupes de 15 000 hommes pouvant être déployées à tout instant et comblerait ainsi les insuffisances des dernières opérations de paix⁴⁰. En prenant des dispositions pour la rotation des troupes et des unités, cette force comprendrait environ 43 750 personnes dont 32 650 pourraient être déployées, ce qui permettrait à l'ONU d'avoir constamment sur le terrain jusqu'à 16 350 hommes. Pour des missions comme la protection des zones de sécurité et le désarmement des factions, un bataillon d'infanterie légère mécanisée, deux escadrons de cavalerie légère blindée, deux batteries d'artillerie et une unité de défense antiaérienne pourraient être ajoutés et constituer une brigade renforcée de 5 000 personnes. Dans de tels cas, la « légion » de l'ONU serait équipée de 18 chars légers, 16 pièces d'artillerie de 155 mm, 33 mortiers lourds, 12 systèmes mobiles de défense antiaérienne, 18 hélicoptères de reconnaissance armés et près de 200 autres véhicules de combat équipés de toute une série d'armes.

Carl Kaysen et Georges W. Rathjens, tous deux membres du Defense and Arms Control Studies Program du Centre d'études internationales au Massachusetts Institute of Technology, se sont montrés très convaincants dans leur présentation en faveur d'une force de 15 000 hommes. En se fondant sur l'étude de l'engagement de l'ONU au Congo, en Yougoslavie, en Somalie et au Cambodge, ils ont conclu que « la communauté mondiale aurait pu – et l'aurait très certainement fait dans certains cas – réagir avec une plus grande efficacité face à chacune de ces crises, si elle avait pu disposer d'une force de l'ONU constituée de volontaires bien entraînés et équipés »⁴¹. Kaysen et Rathjens proposent ce qu'ils croient être « la réaction la plus réaliste, efficace et envisageable du point de vue politique face à l'hésitation des gouvernements à engager leurs forces dans des opérations de l'ONU : une force militaire de l'ONU de taille modeste constituée uniquement de volontaires des États Membres comme une sorte de "légion étrangère de l'ONU" »⁴². Alors que Conetta et Knight accordaient une attention toute particulière à la structure, la composition, l'organisation et le déploiement de la force, Kaysen et Rathjens s'intéressaient davantage aux éventuels avantages comparatifs et à la possibilité politique d'une force militaire recrutée directement sous commandement de l'ONU.

Tenant compte du contexte politique et des contraintes opérationnelles, Kaysen et Rathjens envisagent une force de 15 000 hommes maximum, sur lesquels 11 000 pourraient être déployés (dont 5 500 à la fois pour de longues missions). Le coût de cette force se situerait, selon eux, entre

1,25 et 1,5 milliard de dollars par année, le coût du matériel et des installations représentant 25% du coût total, sans compter celui de la préparation et de l'entretien d'une base. Ils pensent également qu'une somme de 1,5 milliard de dollars pourrait être nécessaire pour l'équipement préalable de la force, même si d'aucuns pourraient suggérer, pour réaliser d'importantes économies, d'acquérir du matériel auprès de pays réduisant leurs forces militaires. Les capacités logistiques seraient fournies par les États Membres (notamment les États-Unis). Cette force aurait, entre autres tâches, à instaurer, surveiller et superviser des zones de cantonnement, des zones démilitarisées ou des zones tampons entre les parties en guerre, ce qui pourrait impliquer l'interposition de la force et le soutien, la supervision ou la mise en œuvre d'un processus de désarmement ou de démobilisation des factions en guerre⁴³.

Kaysen et Rathjens reconnaissent qu'une force permanente de l'ONU ne constitue pas la panacée, mais estiment que l'intervention d'une force de militaires volontaires aurait fait une très grande différence dans des cas comme le Congo dans les années 60, et plus récemment en Yougoslavie, en Somalie, au Cambodge et au Rwanda. Au Congo, cette force aurait peut-être permis d'éviter des problèmes comme le retrait de plusieurs contingents militaires africains. En Yougoslavie, une force de l'ONU composée de militaires volontaires aurait renforcé la position de Lord Carrington et Cyrus Vance et permis de prendre des actions coercitives à l'encontre des forces serbes, qui ne tenaient aucun compte des injonctions de l'ONU interdisant les attaques contre les « zones de sécurité » et les atteintes contre les convois humanitaires en Croatie ou en Bosnie. En Somalie, la première mission d'aide humanitaire aurait pu se terminer en moins d'une année sans que les Marines américains aient à intervenir, même si une force beaucoup plus importante aurait été nécessaire pour atteindre les objectifs fixés à plus long terme. Au Cambodge, la force aurait pu être déployée immédiatement après la conclusion de l'Accord de Paris, ce qui aurait facilité l'engagement rapide du processus de désarmement et dissuadé les auteurs de troubles. Les auteurs de cette étude estiment que, dans toutes ces situations, si un déploiement rapide avait été possible, si un meilleur équipement et une meilleure formation avaient été disponibles et si les gouvernements avaient été moins sensibles sur les questions délicates de pertes humaines et de commandement national, une force de l'ONU composée de militaires volontaires aurait eu un avantage très net sur les autres types de forces en place.

Parmi les différentes propositions avancées après la guerre froide pour une force internationale, citons la campagne hollandaise pour une brigade de l'ONU, l'idée canadienne d'un groupe permanent d'urgence et celle de Stassen, *United Nations — A Working Paper for Restructuring*, une révision de la Charte des Nations Unies qui prévoyait une « légion » de l'ONU⁴⁴. Plutôt que d'avancer des solutions immédiates, ces propositions soulignaient, une fois de plus, les limites du système international, en particulier la structure non démocratique du Conseil de sécurité, la nécessité de développer au préalable une capacité d'intervention régionale et les capacités limitées de l'ONU pour intervenir dans tous types de situations.

Conclusion

La réflexion engagée dans les années 50 et 60 sur une force de l'ONU dans le cadre des projets de désarmement général et complet est loin d'avoir été inutile. Elle a mis en évidence les contradictions inhérentes aux propositions de force internationale et souligné l'interconnexion entre les actions de désarmement et de maintien de la paix. À cette époque, les opérations de maintien de la paix avaient rappelé l'importance d'un environnement de sécurité propice et d'un désarmement correct avant de lancer de grandes opérations humanitaires, de démocratisation ou de maintien de la paix.

La réalisation, pendant la guerre froide, du système de désarmement général et complet reposait sur un dilemme fondamental : la soumission des États à un gouvernement mondial semblait impossible sans la fin du communisme; d'un autre côté, si la dynamique communiste diminuait, la motivation des États occidentaux pour un gouvernement mondial risquait de disparaître. Cette situation était paradoxale dans le sens où l'objectif visé était inatteignable quand il s'avérait nécessaire et devenait inutile lorsqu'il était possible. Le monde ne pourrait être contrôlé efficacement par l'ONU que s'il était au bord d'un conflit ou si une guerre intervenait avec la disparition générale du communisme.

Les propositions pour une force internationale, qu'elles soient liées au maintien de la paix, au désarmement ou aux deux, reflètent à la fois les faiblesses et le potentiel de l'ONU. Comme le fit observer un jour Inis Claude, la Charte des Nations Unies est un document incomplet, qui repousse à l'avenir – un avenir qui semble toujours aussi lointain – l'attribution par les États de contingents militaires à l'ONU en tant qu'instruments coercitifs⁴⁵. Il est évident que la condition première d'une force de police est de disposer d'un pouvoir tel, face à celui de ses adversaires, que toute lutte serait virtuellement gagnée avant même d'avoir été engagée⁴⁶. De ce point de vue, même le système de forces mises à la disposition du Conseil de sécurité sur son invitation, envisagé à l'article 43 de la Charte des Nations – à supposer qu'il puisse être mis en œuvre –, ne constituerait pas une base suffisante pour la sécurité collective, que ce soit en termes de préparation ou de capacité de sanction à l'égard de n'importe quel agresseur, tout simplement parce que son mode de fonctionnement repose sur la bonne volonté d'une ou plusieurs grandes puissances. La sécurité collective est donc paradoxale, en ce sens qu'elle exige la satisfaction préalable de conditions qui ne peuvent être remplies que lorsque la sécurité collective est opérationnelle tout en prétendant résoudre des problèmes par des moyens qui supposent qu'ils ont déjà été résolus⁴⁷. Ces contradictions traduisent une interconnexion indispensable, le fait que si la question du désarmement est au cœur de la sécurité internationale, il en va de même de la question de la force internationale.

Il est assez remarquable de constater que l'idée d'une force militaire permanente de l'ONU est avant tout une invention occidentale et que les débats à ce sujet se sont essentiellement limités aux cercles occidentaux. L'évolution de la politique étrangère américaine, de l'idéalisme au réalisme, est un facteur qui a également influencé l'évolution du débat sur la question. Ne peut-on dire, d'une certaine façon, que l'extrême polarisation du débat lui-même est également symptomatique d'une conception occidentale latente du monde, qui tend à nier les contradictions fondamentales de la réalité et privilégie un principe sur l'autre, la force sur les idéaux ou vice-versa ? En fin de compte, l'une des premières conséquences du christianisme – idéologie qui a dominé pendant des siècles en Occident – est d'avoir évincé le manichéisme, philosophie fondée sur une conception dualiste du monde. Les principales idéologies modernes de l'Occident, comme le fascisme, le nazisme ou le communisme, peuvent être considérées tout simplement comme l'expression récurrente d'un refus des contradictions fondamentales de la réalité en fondant tous leurs espoirs sur la victoire d'un État, d'une race ou d'une classe sociale sur les autres.

L'une des principales leçons que nous pouvons tirer de l'idée d'une force militaire permanente de l'ONU est que l'application de règles idéales et du droit international dans les communautés humaines est un processus long qui comporte deux dimensions a priori contradictoires. Il est à la fois cyclique, par la récurrence de grandes crises, et linéaire, par son évolution progressive. Une autre leçon est le fait que les deux principales approches des relations internationales, le réalisme et l'idéalisme, tendent à l'utopisme lorsqu'elles deviennent extrêmes et sous-estiment l'importance de l'un ou l'autre des principaux paramètres de la politique mondiale : la puissance et l'équilibre des forces d'un côté, et les règles idéales et le droit de l'autre. À l'heure où les principales idéologies sont considérées comme obsolètes, il serait peut-être sage de remettre en question notre façon d'appréhender le monde et de commencer à envisager l'histoire et la politique mondiale d'une façon plus globale et équilibrée.

Notes

1. H.E. Stassen, « Blueprint for a World Government », *New York Times Magazine*, 23 mai 1943, p. 8 et 34; H.E. Stassen, « We Need a World Government », *Saturday Evening Post*, 22 mai 1943. Stassen fut nommé assistant spécial du président Eisenhower pour le désarmement à la mi-mars 1954 avec rang ministériel avec pour mission de diriger les études sur le désarmement américain et mondial. Pour plus d'informations sur le rôle qu'il a joué dans les années 50, voir D.R. Inglis, « The Stassen' Appointment: Turning Point in Disarmament Thinking? », *U.S. Department of State Bulletin*, 4 avril 1955, p. 556 et 557; M. Masters, « US-USSR Arms Control Initiatives, 1953–1960: Empty Offers and Fulfilled Prophecies », papier présenté au Department of Government and International Studies à l'Université de Caroline du Sud, Columbia, 11 mai 1995, p. 4; H.E. Stassen, « Developing U.S Foreign Policy on Disarmament », *U.S. Department of State Bulletin*, 16 mai 1955, p. 801 à 805; H.E. Stassen, « Disarmament and the President's Geneva Proposal », *U.S. Department of State Bulletin*, 31 octobre 1955, p. 703 à 710. Stassen est l'auteur de *Eisenhower: Turning Toward World Peace* (1990) et a publié en 1994, *United Nations — A Working Paper for Restructuring*, une révision de la Charte des Nations Unies qui prévoyait une « légion » de l'ONU.
2. Eric Grove, « UN Armed Forces and the Military Staff Committee, A Look Back », *International Security*, vol. 17, n° 4, printemps 1993, p. 181. Comme l'a souligné Richard Connaughton « La Charte des Nations Unies prévoit que l'ONU peut juridiquement prendre l'initiative et autoriser les mesures d'imposition de la paix. Si la force doit être employée sur ordre des Nations Unies, des militaires professionnels et dévoués sont certainement nécessaires pour étudier la planification courante et celle d'intervention en cas d'urgence. Il est surprenant de conserver un siège avec tout le personnel nécessaire dans une région où l'on s'accorde à dire que les perspectives de conflit général sont minimes, alors que l'organisation qui a juridiquement le pouvoir de déployer des forces est handicapée par un manque de personnel de soutien militaire ». R. Connaughton, « Military Intervention and UN Peacekeeping » dans N. Rodley, directeur de la publication, *To Lose the Bands of Wickedness. International Intervention in the Defence of Human Rights*, Davies Memorial Institute, Londres, Brassey's, 1992, p. 194.
3. J. Noguee, *The Diplomacy of Disarmament*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1960, p. 239 et 240 (International Conciliation No. 526).
4. « Talk of Arming the U.N. Untimely, U.S. Feels », *New York Times*, 10 octobre 1948, p. 5; « U.N. Members Urged to Form Police Force », *New York Times*, 11 octobre 1948, p. 3.
5. Allocution prononcée le 23 mars 1950 au McMillin Academic Theatre par le président Dwight D. Eisenhower, président de la Columbia University et Commandant suprême des forces alliées pendant la guerre, dans « Text of General Eisenhower's Address on Implementing of Peace in World », *New York Times*, 24 mars 1950, p. 5.
6. « Stronger U.N. Plan Backed Hearing », *New York Times*, 25 mai 1950, p. 7.
7. *Discours de M. Webb (Nouvelle-Zélande)*. Assemblée générale, 7^e session, 380^e séance plénière, 16 octobre 1952, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 13, p. 38.
8. Résolution 377 (V) A de l'Assemblée générale, 3 novembre 1950.
9. « 23 Congressmen Give Truman Peace Plan », *New York Times*, 1^{er} mars 1951, p. 13.
10. Colonel A.G. Katzin, « Collective Security: The Work of the Collective Measures Committee », *Annual Review of United Nations Affairs*, 1952, p. 208.
11. *Déclaration devant l'Assemblée générale le 7 octobre 1958*. Assemblée générale, 13^e session, 774^e séance plénière, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 37, p. 375.
12. *Ibid.*
13. P. Noel-Baker, *The Arms Race. A Programme for World Disarmament*, Londres, Atlantic Books, Stevens & Sons Ltd., 1958, p. 438.
14. *Ibid.*, p. 438.
15. *Déclaration de M. Lloyd (Royaume-Uni)*. Assemblée générale, 14^e session, 798^e séance plénière, 17 septembre 1959, New York, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 59, p. 28. Le plan britannique fut salué par Noguee comme une proposition de création d'une force pacifique et comme un nouvel élément du plan Lloyd : « Bien qu'il ne soit pas entièrement nouveau, il se démarque des initiatives récentes en matière de désarmement. Il marque le retour du plan envisagé par les auteurs de la Charte des Nations Unies, qui liait désarmement et sécurité collective ». J. Noguee, *op. cit.*, p. 292.
16. *Allocution devant l'Assemblée générale le 18 septembre 1959*. Assemblée générale, 14^e session, 799^e séance plénière, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 76, p. 40.
17. *Déclaration devant l'Assemblée générale le 25 septembre 1959*. Assemblée générale, 14^e session, 809^e séance plénière, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 25, p. 207.
18. *Déclaration de M. Novotny, Président de la République socialiste tchécoslovaque le 26 septembre 1960*. Assemblée générale, 15^e session, 871^e séance plénière, Documents officiels de l'Assemblée générale. *Discours de M. Sapena*

- Pastor (Paraguay) le 27 septembre 1960*. Assemblée générale, 15^e session, 874^e séance plénière, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 127, p. 173.
19. B. Russell, *Has Man a Future?*, Londres, Allen & Unwin, 1961, p. 72 à 74, (Collection Penguin Books, no. 2/6). Pour une autre conception de l'inconcevable : W. Young, *Stategy for Survival*, Baltimore, Penguin Books, 1959, 95 pages.
 20. *Allocution de M. John F. Kennedy, Président des États-Unis d'Amérique*. Assemblée générale, 16^e session, 1013^e séance plénière, 25 septembre 1961, New York, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 55, p. 61.
 21. *Déclaration de M. Shaha (Népal)*. Assemblée générale, 16^e session, 1031^e séance plénière, 10 octobre 1961, New York, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 99, p. 372. *Déclaration de M. DIALLO Tellie (Guinée)*. Assemblée générale, 16^e session, Première Commission, 1203^e séance, 27 novembre 1961, New York, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 34, p. 225. *Déclaration de Sir Muhammad Zafrulla Khan (Pakistan)*. Assemblée générale, 16^e session, Première Commission, 1205^e séance, 28 novembre 1961, New York, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 28, p. 234. *Déclaration du Représentant de la Grèce*. Assemblée générale, 16^e session, Première Commission, 1205^e séance, 28 novembre 1961, New York, Documents officiels de l'Assemblée générale, par. 17, p. 233.
 22. Le Comité des dix-huit puissances sur le désarmement constituait une réorganisation des fonctions de négociation du Comité des dix puissances sur le désarmement, qui avait été instauré en 1959 et dans lequel l'Est et l'Ouest étaient également représentés. Avec huit membres non alignés supplémentaires, le Comité des dix-huit puissances sur le désarmement a tenu sa première conférence en 1962. Le comité a changé de nom en 1969, pour devenir la Conférence du Comité du désarmement, qui comprenait 26 nations, puis 31 en 1975. Cette dernière est ensuite devenue, en 1979, le Comité du désarmement puis, en 1984 la Conférence du désarmement. *The United Nations and Disarmament — A Short History*, New York, Nations Unies, 1988, p. 3.
 23. G. Clark et L.B. Sohn, *World Peace Through World Law*, 2^e éd., Cambridge, MA, Harvard University Press, 1960, p. 321.
 24. *Ibid.*, p. 111 à 128.
 25. L'importance accordée par Clark et Sohn à une loi internationale et à la nécessité d'une force de police internationale recrutée directement a été repris dans les publications de World Federalists. Citons, entre autres exemples, le livre publié en 1959 par Everett Lee Millard, directeur exécutif de la Conference Upon Research and Education (CURE) in World Government et membre du Chicago Area Council, United World Federalists. E.L. Millard, *Freedom in a Federal World*, 3^e éd. rév., comprenant un projet de révision de la Charte des Nations Unies (publié pour la première fois en 1959), New York, Dobbs Ferry/Oceana Publications Inc., 1964, p. 218.
 26. L.P. Bloomfield, *A World Effectively Controlled by the United Nations. A Preliminary Survey of One Form of Stable Military Environment*. Papier préparé par l'Institute of Defense Analysis pour une étude du Département d'État sous contrat n° SCC 28270, non classifié, 24 février 1961, Special Studies Group, Washington, DC, Institute of Defense Analysis, 10 mars 1962, 38 pages (Study Memorandum No. 7).
 27. R. Russell, *The United Nations and United States Security Policy*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1968, p. 136 à 148; R. Russell, *United Nations Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1964, p. 1; F. Seyersted, *United Nations Forces*, tiré du *British Book of International Law*, 1961, p. 404.
 28. ACDA, *Blueprint for the Peace Race. Outline of Basic Provisions of a Treaty on General and Complete Disarmament in a Peaceful World*, Pub. No. 4, General Series No. 3, Washington, DC, USGPO, publié en mai 1962, 35 pages.
 29. R.E. Osgood, « Military Power in a Disarming World », dans Arnold Wolfers, et al., *The United States in a Disarmed World. A Study of the US Outline for General and Complete Disarmament*, Washington, DC, Johns Hopkins University, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1966, p. 33 à 53.
 30. ACDA, *op.cit.*, p. 20 et 21.
 31. Les pays à avoir régulièrement pris part aux opérations de maintien de la paix lancées par l'ONU entre 1946 et 1984 sont : le Canada (douze opérations), la Suède (dix), la Norvège (neuf), l'Italie (neuf), le Danemark (huit), la Finlande (huit), les États-Unis (huit), l'Australie (sept), les Pays-Bas (six), l'Irlande (cinq), la Nouvelle-Zélande (cinq) et l'Inde (cinq). E. Haas, « Collective Management of International Conflict, 1945–1984 », dans *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Dordrecht, Boston, Lancaster, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 40. Au total, 54 pays ont pris part aux différentes opérations de maintien de la paix. Voir aussi H. Wiseman, « The United Nations and International Peacekeeping: A Comparative Analysis », dans *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, *op. cit.*, p. 303.
 32. M. Tricaud, « L'Encyclique "Pacem in Terris" et la création d'une Autorité internationale », *Revue Générale de Droit International Public*, troisième série, tome XXXVII, n° 1, janvier 1966, p. 118.
 33. Herbert Nicholas, tirant prophétiquement des enseignements de cette opération, concluait : « L'on ne peut ignorer délibérément les futurs Congos simplement parce qu'ils n'ont pas été conçus selon la philosophie de San

- Francisco. Nous ne disons pas que l'ONU doit intervenir à chaque fois que l'ordre intérieur s'effondre; si ces crises peuvent être réglées sans qu'une intervention soit nécessaire, c'est bien mieux, mais si elles menacent la paix et la sécurité internationales, l'ONU ne peut les éluder pour des motifs strictement juridiques ». H.I. Nicholas, « UN Peace Forces and the Changing Globe », *International Organization*, vol. 17, n° 2, printemps 1963, p. 336.
34. R.C. Johansen et S.H. Mendlovitz, « The Role of Enforcement of Law in the Establishment of a New International Order: A Proposal for a Transnational Police Force », *Alternatives*, 1980, p. 311 à 313.
 35. Ernst Haas, *op. cit.*, p. 44.
 36. « Somalie – Un constat sévère de l'ancien Commandant des troupes de l'O.N.U. », *Le Monde*, 20 janvier 1994, p. 5.
 37. N. Biegan, « We Can't Do Without It », *Global Rights*, automne 1995, p. 7. Ce type de situation est également très bien résumé par F.T. Liu : « Il ne fait aucun doute qu'en cas de guerre civile complexe, lorsque les structures gouvernementales habituelles se sont effondrées, une opération de l'ONU peut avoir à recourir à la force ou à une menace crédible de recours à la force pour remplir sa mission. Avec le système actuel, les opérations doivent être organisées dans la précipitation avec des troupes fournies sur une base purement volontaire par les États et l'ONU est souvent incapable de rassembler les forces nécessaires. Très peu de gouvernements sont disposés à engager leurs soldats pour combattre dans des conflits qui ne touchent pas à leurs intérêts nationaux ». F.T. Liu, « Using Force: When and Where. The Job of the Blue Helmets », *Work in Progress*, vol. 14, n° 3, juin 1995, p. 4.
 38. C. Conetta et C. Knight, *Vital Force, A Proposal for the Overhaul of the UN Peace Operations System and for the Creation of a UN Legion*, Project on Defense Alternatives, Commonwealth Institute, octobre 1995, Research Monograph No. 4, 141 pages. Voir aussi C. Conetta et C. Knight, *Design for a 15,000-person UN Legion*, Project on Defense Alternatives, Commonwealth Institute, Cambridge, MA, 23 octobre 1995, 11 pages.
 39. C. Conetta et C. Knight, *Vital Force, A Proposal for the Overhaul of the UN Peace Operations System and for the Creation of a UN Legion*, p. v.
 40. *Ibid.*, p. xii.
 41. C. Kaysen et G.W. Rathjens, « Send In the Troops: A UN Foreign Legion », *The Washington Quarterly*, vol. 20, n° 1, hiver 1997, p. 217.
 42. Présentées dans un rapport intitulé *Peace Operations by the United Nations: the Case for a Volunteer UN Military Force*, the Committee on International Security Studies of the American Academy of Arts and Sciences, les réflexions de C. Kaysen et G.W. Rathjens ont été résumées, par la suite, dans un article publié dans *The Washington Quarterly*, *op. cit.*
 43. *Ibid.*, p. 218 et 219.
 44. Pour une vue d'ensemble de la question, voir S.P. Kinloch, « Pragmatic or Utopian? A UN Permanent Military Volunteer Force », *International Peacekeeping*, vol. 3, n° 4, hiver 1996, p. 168 à 192 (édition spéciale « The UN, Peace, and Force »).
 45. I.L. Claude Jr., *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York, Random House, 1965, p. 242.
 46. *Ibid.*, p. 237.
 47. *Ibid.*, p. 259.

Le maintien de la paix en Afrique

Eric G. BERMAN et Katie E. SAMS

Au chapitre VIII de la Charte, les fondateurs de l'ONU envisageaient pour les organisations régionales un rôle important dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Il est de plus en plus évident que l'ONU ne peut s'occuper de tous les conflits et de toutes les menaces de conflits dans le monde. Les organisations régionales ou sous-régionales ont parfois un avantage comparatif qui leur permet de jouer un rôle directeur dans la prévention et le règlement de différends et d'aider l'ONU à les circonscrire.

Boutros Boutros-Gali, 1^{er} novembre 1995, extrait du rapport intitulé *Amélioration de la capacité de prévention des conflits et du maintien de la paix en Afrique*¹

Dans le cadre de la mission première de l'ONU, qui est d'assurer la paix et la sécurité internationales, il est nécessaire et souhaitable de soutenir les initiatives prises aux niveaux régional et sous-régional en Afrique. C'est nécessaire parce que l'Organisation n'a ni les moyens ni les compétences requises pour régler tous les problèmes pouvant surgir sur ce continent. C'est souhaitable parce que la communauté internationale doit essayer, chaque fois que possible, d'accompagner les efforts faits par l'Afrique pour résoudre ses problèmes, plutôt que de se substituer à elle.

Kofi Annan, 13 avril 1998, extrait du rapport intitulé *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique*²

Le maintien de la paix en Afrique : augmentation de la demande et diminution de l'offre de la part de l'ONU

Les organisations africaines régionales et sous-régionales ont un important rôle à jouer dans la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent. Il n'empêche que le Conseil de sécurité a par trop compté sur elles jusqu'ici, en grande partie à cause de sa réticence à autoriser des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. C'est une chose de renforcer les capacités autochtones, mais c'en est une autre de déterminer si les Africains sont prêts à relever le défi d'assumer au premier chef la responsabilité de faire face aux conflits. Que peuvent faire les États et les organisations

Eric G. Berman et Katie E. Sams sont des auteurs prolifiques sur les questions liées à la sécurité en Afrique et aux Nations Unies. Parmi leurs derniers ouvrages, citons *Constructive Disengagement: Western Efforts to Develop African Peacekeeping*, monographie ISS, n° 33, décembre 1998; et *African Peacekeepers: Partners or Proxies?*, Pearson Paper, n° 3, 1998. Cet article est basé sur leur livre *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Genève, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement et Institute for Security Studies, 2000, 572 pages.

africains pour améliorer leurs dispositifs en matière de maintien de la paix ? Comment la communauté internationale pourrait-elle mieux adapter ses initiatives aux besoins des acteurs du continent africain ?

La « renaissance africaine », largement saluée quand a pris fin l'apartheid et que, vers le milieu des années 90, se sont produits sur tout le continent des changements prometteurs, est de plus en plus remise en question. Face aux problèmes socio-économiques qui se posent un peu partout en Afrique, beaucoup se demandent aujourd'hui si cet optimisme était bien de mise³. L'évolution récente donne plutôt à penser qu'il y a lieu de faire preuve d'un certain pessimisme. Ainsi, l'éclatement de conflits armés dans toute l'Afrique a amené *Africa Confidential* à qualifier 1998 d'« annus horribilis »⁴. Horrible, cette année l'a certes été, mais la situation allait encore empirer. La barbarie des guerres et la fréquence des coups d'État ont été telles durant les six premiers mois de 1999 qu'en rétrospective on peut considérer 1998 comme une année relativement calme.

Les perspectives de paix et de sécurité en Afrique sont décourageantes. Les États africains continuent à traîner le fardeau du colonialisme. La fin de la guerre froide a créé un vide au sommet qui est propice à la montée et à l'extension de la violence interne. Les dirigeants des pays africains ont aussi contribué à créer les problèmes auxquels sont confrontés leurs peuples. Les États ont de plus en plus de mal à soutenir la gageure que présente la recherche de solutions aux problèmes économiques, sociaux et de sécurité auxquels ils se heurtent. Certains d'entre eux ont déjà « échoué » dans cette tâche; pour d'autres, le déclin est bien amorcé. La prolifération des armes, en particulier des armes légères, ainsi que la migration et le déplacement d'importants groupes humains sont des facteurs ayant aussi contribué à la diffusion des conflits armés. Dans plusieurs pays, les conflits internes ont débordé sur les pays voisins, quand ils n'ont pas gagné toute une région.

Il est ironique, alors que croît la demande de Casques bleus des Nations Unies, que l'offre ait radicalement diminué. Au début des années 90, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ont connu une expansion exponentielle, tant par les effectifs que par l'envergure. Ne se bornant plus à servir de tampon entre des factions en guerre, les forces constitutives des nouvelles opérations ont endossé des responsabilités aussi diverses que celles de désarmer les combattants, de rapatrier les réfugiés, d'inculquer le respect des droits de l'homme, d'organiser des élections et même de contribuer à l'édification de nations. Certaines de ces tâches ont prêté à controverse ou se sont avérées extrêmement difficiles. Les missions sont aussi devenues de plus en plus coûteuses en termes d'effectifs et de ressources financières. Pour des raisons essentiellement politiques, on a fait peu de cas des succès et monté en épingle les échecs.

Quoi qu'il en soit, après les difficultés rencontrées par les Nations Unies en 1993, en Somalie, le Conseil a, pour l'essentiel, abandonné les opérations de maintien de la paix à facettes multiples et à grande échelle pour les remplacer par des missions de surveillance plus modestes et plus spécialisées. Les chiffres illustrent bien cette contraction. En 1993, plus de 75 000 Casques bleus étaient déployés dans le cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies; ils n'étaient plus que 12 000 au milieu de l'année 1999. Les coupes ont été plus claires encore en Afrique : en 1993, on y comptait près de 40 000 soldats de la paix de l'ONU; ils étaient moins de 1 600 en juin 1999. Entre 1989 et 1993, le Conseil a autorisé dix opérations de maintien de la paix des Nations Unies en Afrique; il n'en a établi que cinq au cours des cinq années suivantes. Les opérations de maintien de la paix sur le continent étaient au nombre de sept en 1993, de trois en juin 1999.

Efforts de l'Afrique pour promouvoir la paix et la sécurité : nombreux mais limités

Au cours de la décennie écoulée, les États africains ont fait de grands efforts pour assumer la charge capitale de promouvoir la paix et de défendre la sécurité. Ils sont conscients des graves dangers qui menacent leur sécurité et de la réticence du Conseil de sécurité à se retrouver impliqué dans des conflits sur le continent. Des organisations africaines notoires comme l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ainsi que diverses coalitions ponctuelles d'États africains s'efforcent d'acquiescer davantage d'autonomie pour ce qui est de faire face aux conflits armés et aux urgences humanitaires complexes auxquelles elles se trouvent confrontées. Elles se sont d'ailleurs montrées de plus en plus disposées à se préparer et à entreprendre des actions militaires et diplomatiques.

Les États africains ont fait de grands efforts pour assumer la charge capitale de promouvoir la paix et de défendre la sécurité. Ils sont conscients des graves dangers qui menacent leur sécurité et de la réticence du Conseil de sécurité à se retrouver impliqué dans des conflits sur le continent.

L'OUA a créé de nouvelles institutions et déboursé un surcroît de ressources pour faire face aux conflits armés sur le continent. Le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, établi en 1993, a institutionnalisé une structure informelle et donné pour mandat à un organe réduit constitué d'États membres de prendre les décisions qui, auparavant, ne pouvaient être prises que moyennant le consensus entre les membres, au nombre de 53. La décision de déployer la Mission d'observation de l'OUA aux Comores, prise au niveau des ambassadeurs membres de l'Organe central, représente un important acquis. Le Fonds de l'OUA pour la paix, de création récente, est parvenu à recueillir les ressources indispensables pour mener diverses initiatives en faveur de la paix et de la sécurité. La Division de la gestion des conflits de l'OUA acquiert petit à petit les compétences et le matériel nécessaires pour appuyer les initiatives de maintien de la paix prises par l'Organisation.

Les membres de la CEDEAO ont joué un rôle clef pour maintenir la paix dans la sous-région grâce à l'action du Groupe de contrôle du cessez-le-feu (ECOMOG). Depuis sa création en 1990, l'ECOMOG est intervenu militairement dans trois conflits sous-régionaux – d'abord au Libéria, puis en Sierra Leone et, tout récemment, en Guinée-Bissau. Tant au Libéria qu'en Sierra Leone, l'ECOMOG est entré en lice alors qu'aucun autre organe n'était prêt à le faire et a manifesté sa détermination de poursuivre son engagement. Bien qu'il n'ait pas atteint ses objectifs en Guinée-Bissau, son activité illustre les progrès institutionnels que la CEDEAO a accomplis. Il est important de noter que l'ordre du jour de cette mission n'a pas été dicté par un État membre à lui seul. La composition de la force et son adhésion à un mandat représentent des progrès significatifs qui laissent bien augurer de l'avenir de l'ECOMOG. Par ailleurs, la décision prise par les États membres de la CEDEAO d'établir un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ainsi que pour le maintien de la paix et de la sécurité confirme que ceux-ci ont l'intention d'abandonner l'approche ponctuelle du maintien de la paix qui était la leur.

Les États membres de la SADC ont, eux aussi, manifesté un intérêt croissant pour une intervention dans les conflits qui ébranlent la sous-région. Ils ont établi en 1996 un cadre officiel dans lequel sont traitées les questions de paix et de sécurité et qui porte le nom d'Organe chargé des politiques, de la défense et de la sécurité. Ils se sont depuis lors efforcés de sortir de l'impasse où ils étaient concernant la structure et le fonctionnement de cet organe. Sans disposer d'un mécanisme viable

pour aborder les questions de paix et de sécurité, les membres de la SADC ont pourtant lancé d'importantes initiatives en matière de formation au maintien de la paix et de renforcement des capacités. Ils ont engagé par ailleurs des opérations multinationales en République démocratique du Congo et au Lesotho.

Plusieurs autres groupements sous-régionaux africains se sont engagés sur la voie de l'établissement de cadres spécialisés dans la recherche de la paix et de la sécurité. L'Union du Maghreb arabe (UMA) a créé en 1990 un organe officieux qui porte le nom de Conseil de la défense commune. Les parties au Traité de coopération de l'Afrique de l'Est ont engagé avec succès en 1998 une opération conjointe de maintien de la paix et étudient actuellement un projet de traité instituant la Communauté de l'Afrique de l'Est, en vertu duquel il leur serait possible de lancer des opérations militaires communes. En 1999, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) a établi un mécanisme de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité dans la sous-région, connu sous le nom de Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX). Depuis le début des années 90, l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) joue un rôle de médiateur en Somalie et au Soudan et le Forum des partenaires de l'Autorité intergouvernementale pour le développement a, depuis sa création en 1997, recueilli à l'échelle internationale les ressources financières et suscité l'appui politique nécessaires pour appuyer ces efforts. L'Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense (ANAD) a décidé de mettre sur pied une force sous-régionale de maintien de la paix.

Ces actions régionales et sous-régionales n'ont cependant eu jusqu'ici que des succès limités. L'OUA est handicapée par sa tradition de non-ingérence. Le Mécanisme n'est donc parvenu à assurer que dans très peu de cas le déploiement de soldats de la paix de l'OUA, et quand il l'a pu, cela n'a été qu'à très modeste échelle. Les obstacles d'ordre financier et opérationnel auxquels s'est heurtée, il y a 20 ans, l'initiative de maintien de la paix au Tchad n'ont pas été surmontés. La prévention des conflits – plutôt que leur gestion ou leur règlement – continuera d'être le domaine offrant le plus de chances de réunir le consensus. Les missions de surveillance des élections resteront la principale entreprise de l'OUA sur le terrain. Aussi, même si le système d'alerte rapide mis au point par la Division de la gestion des conflits entrainé en fonctionnement, il y a peu de chances qu'il ait un profond impact sur les opérations. La prise de décisions opportunes, en temps voulu, est – et restera – un problème beaucoup plus pressant pour l'OUA que celui de l'alerte rapide.

De toutes les organisations sous-régionales africaines, la CEDEAO est celle qui a fait le plus pour mettre sur pied une force de maintien de la paix solide, mais chacune de ses interventions a présenté des aspects troublants et eu d'inquiétantes incidences.

De toutes les organisations sous-régionales africaines, la CEDEAO est celle qui a fait le plus pour mettre sur pied une force de maintien de la paix solide, mais chacune de ses interventions a présenté des aspects troublants et eu d'inquiétantes incidences. L'ECOMOG a exacerbé la guerre civile au Libéria et son intervention dans ce pays a contribué au déclenchement de la guerre civile en Sierra Leone. Les

faiblesses de la force en Sierra Leone ont aussi entraîné la prolongation du conflit. En Guinée-Bissau, l'incapacité où s'est trouvé l'ECOMOG de déployer à temps une force suffisante a préparé le terrain pour un coup d'État. Le manque de ressources financières et humaines fait d'ailleurs douter que l'Organisation puisse financer et superviser un cadre aussi ambitieux que celui que constitue le Mécanisme proposé. D'un autre côté, il est possible que les États à même de fournir des troupes à l'ECOMOG hésitent à participer à une force qui serait assujettie à des contrôles rigoureux.

Les États membres de la SADC ont participé à des activités de formation au maintien de la paix et à d'autres activités de renforcement des capacités, mais l'Organe lui-même a été tenu à l'écart dans le domaine de la recherche de la paix et de la sécurité en raison de son dysfonctionnement et de tensions généralisées à l'échelon sous-régional. Aussi longtemps que le différend concernant

L'Organe ne sera pas vraiment réglé, les initiatives sous-régionales en matière de maintien de la paix seront engagées pour l'essentiel indépendamment de la SADC. Il faut aussi dire que les interventions récentes de membres de la SADC en République démocratique du Congo et au Lesotho ont exacerbé les tensions sous-régionales existantes et en ont créé de nouvelles. Les moyens militaires dont disposent certains membres de la SADC et la place que tient l'Afrique du Sud sur le continent, dans le domaine politique, pourraient amener l'Organe à jouer un rôle très important sur le plan de la paix et de la sécurité, mais les divisions qu'il connaît à l'heure actuelle repoussent à plus tard cette éventualité.

Il n'est pas d'autre organisation sous-régionale en Afrique qui soit prête à entreprendre des opérations de maintien de la paix à vaste échelle et présentant de multiples aspects. Le Conseil de défense commune de l'UMA ne s'est jamais réuni et ses membres sont tacitement convenus de ne pas intervenir sur le plan diplomatique, et encore moins sur le plan militaire, en ce qui concerne des questions « internes » qui sèment la zizanie entre les États membres. Les membres de la CAE pourraient certes mettre sur pied dans un proche avenir une opération de maintien de la paix, mais toute initiative de cet ordre ne peut qu'être limitée, et par l'ampleur et dans la durée. On ne saurait s'attendre à ce que la CEEAC puisse vraiment intervenir dans les crises que traversent ses membres ou qui les opposent les uns aux autres. L'IGAD continuera à s'en tenir à la médiation et à la négociation. Le projet que forme l'ANAD de créer une force de réserve pour le maintien de la paix a peu de chances de se réaliser, faute d'argent et en raison de certains événements qui se sont produits dans la sous-région.

Conscients de ce qu'il n'était pas toujours possible ni pratique d'agir par le truchement d'organisations régionales ou sous-régionales, certains États africains ont continué d'intervenir militairement sur le continent en dehors d'organisations structurées. À l'instar des efforts régionaux et sous-régionaux, ces interventions font ressortir la volonté politique croissante de certains pays africains d'entreprendre des opérations de maintien de la paix. Les deux forces menées par le Maroc au Zaïre, l'opération nigériane au Tchad et l'intervention militaire de pays d'Afrique australe au Mozambique, plus récemment l'action en République centrafricaine de la Mission interafricaine chargée de surveiller l'application des accords de Bangui (MISAB) et la mission projetée au Congo (Brazzaville) montrent qu'il est possible de faire beaucoup en dehors des organisations régionales et sous-régionales africaines, et que beaucoup a déjà été fait. Comme en témoigne la MISAB, une coalition ponctuelle d'États qui déploient des soldats de la paix peut contribuer de manière positive à la paix et à la sécurité dans une région.

Cependant, ces exemples d'initiatives ponctuelles font aussi ressortir les difficultés auxquelles se heurte l'Afrique pour engager des opérations de maintien de la paix. Pour participer à des opérations ponctuelles, les pays africains doivent, en règle générale, faire appel aux pays occidentaux. Quand ils obtiennent l'appui financier et logistique nécessaire, leur action est très souvent couronnée de succès. Dans le cas contraire, comme cela s'est passé au Congo (Brazzaville), ou lorsqu'il est mis fin à l'assistance, comme cela s'est produit pour la MISAB, ils découvrent qu'ils ne peuvent à eux seuls assumer de telles tâches.

L'expérience du maintien de la paix et les moyens militaires dont disposent les pays africains expliquent leurs difficultés

La solide expérience des Africains dans le cadre des diverses opérations de maintien de la paix des Nations Unies et au sein de forces multinationales menées par les Occidentaux permet de cerner les problèmes auxquels ils se heurtent lorsqu'ils entreprennent des missions pour leur propre compte. Les unités constituées qu'apportent les pays africains aux missions de l'ONU sont en général

des bataillons d'infanterie aux moyens modestes. Elles sont le plus souvent déployées grâce à une aide extérieure, dont elles restent tributaires. Très rares sont les pays africains qui peuvent fournir des unités spécialisées. Les pays africains ne participent pas aux opérations de maintien de la paix de l'ONU parce qu'ils y trouvent un intérêt financier – le fait qu'ils sont prêts à déployer des troupes dans nombre d'opérations qui ne sont pas gérées par les Nations Unies le montre bien –, il n'empêche que leur efficacité est singulièrement amoindrie par l'absence de moyens financiers.

Il s'ensuit que les difficultés rencontrées sur le terrain par les forces des organisations et des coalitions ponctuelles africaines sont en grande partie en rapport avec les moyens militaires des États participants. Peu de pays africains sont à même de déployer un bataillon dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ou d'une force multinationale sans l'apport d'une assistance considérable. Par ailleurs, rares sont les pays qui disposent d'unités spécialisées dotées de matériel ou de connaissances spécialisées suffisants pour assurer les services nécessaires – organisation technique, communications, services médicaux ou contrôle des mouvements. Les pays africains dont l'armée est dotée de telles capacités ne peuvent pas s'en passer pour de longues périodes. À quelques exceptions près, les pays africains ne peuvent pas non plus envoyer des forces très loin. Maintenir une force armée substantielle leur est très difficile. S'il peuvent avoir recours à des moyens civils pour transporter troupes et matériel, il n'en est pas de même quand il s'agit de réparer des erreurs de commandement et de contrôle, de logistique et de réapprovisionnement. Les pays africains se heurtent même à la difficulté de déployer leurs soldats avec l'autonomie souhaitable.

Programmes conçus par les pays occidentaux pour développer les capacités africaines : un début de réponse

Conscients des problèmes, mais peu désireux pour autant d'intervenir eux-mêmes militairement, plusieurs pays occidentaux ont conçu des programmes tendant à développer les capacités des pays africains en matière de maintien de la paix. Le niveau d'engagement financier et politique qui soutient ces programmes et les aspects qu'ils privilégient sont très variables. Dans la plupart des cas toutefois est prévu un apport de formation, de matériel et de ressources, fourni soit directement soit par l'intermédiaire d'organisations africaines régionales.

Les plus étoffés des programmes de renforcement des capacités sont les programmes américain, britannique et français. Dans le cadre de l'Initiative pour faire face aux crises en Afrique, les États-Unis prévoient de dispenser une formation au maintien de la paix et de livrer aux pays africains, sur une base bilatérale, du matériel non militaire. La France organise des manœuvres sous-régionales, offre des cours et prépositionne du matériel lourd en des lieux déterminés par le biais de son programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP). Le Programme britannique de soutien à la formation pour le maintien de la paix en Afrique est axé au premier chef sur l'éducation et la formation.

Pour une large part en réponse aux critiques émanant de pays africains, les pays occidentaux ont commencé à coordonner leurs programmes de renforcement des capacités. En mai 1997, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ont annoncé que, par l'« Initiative P-3 », ils visaient à engager un dialogue avec les pays africains en vue d'établir comment mieux promouvoir la paix et la sécurité sur le continent. Le but de l'Initiative était aussi d'encourager les pays donateurs à fournir une assistance à cet effet et d'harmoniser les efforts faits dans ce sens. En décembre 1997 a eu lieu à New York, au Siège de l'Organisation des Nations Unies, une réunion au cours de laquelle ont été étudiés les différents programmes que regroupe l'Initiative P-3 et les programmes mis sur pied par

d'autres pays. Les pays africains ont pu y exposer leurs préoccupations. L'Initiative a été étendue à d'autres États, qui se sont réunis par la suite pour partager l'information recueillie et coordonner leurs activités.

L'Initiative P-3 a déjà atteint quelques-uns de ses objectifs. Un certain nombre de pays occidentaux ont conçu des programmes de renforcement des capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix et commencé à prêter une assistance d'ordre logistique aux contingents de soldats de la paix africains. Un dialogue de la plus haute importance s'est amorcé entre les donateurs potentiels et les pays et organisations bénéficiaires. Tous pays, africains et autres, ont pris conscience des besoins et sont mieux informés de l'offre. Grâce à une diffusion plus large de l'information, il y a plus de transparence et l'esprit de coopération est meilleur.

Il n'en demeure pas moins qu'il reste à établir le « partenariat » souhaité et nécessaire entre pays occidentaux et pays africains. Nombreux sont parmi ces derniers ceux qui sont toujours sceptiques face aux initiatives occidentales. Le fait qu'un an après que la création en a été proposée, le Groupe de travail des Nations Unies pour le renforcement des capacités de formation au maintien de la paix en Afrique ne soit pas encore à l'œuvre permet de se faire une idée des appréhensions de l'Afrique. La réunion initiale de planification tenue en janvier 1999 n'a pas produit d'accord sur le mandat du Groupe. Les réunions qui devaient avoir lieu en mai et en juin 1999 ont été remises à plus tard. Les choses se sont encore compliquées lorsque l'on n'est pas arrivé à désigner un coordonnateur au sein de l'ONU; mais cela n'explique pas pourquoi le Groupe n'est pas parvenu à se réunir. Si les pays africains attermoient, c'est parce qu'ils ne veulent pas que l'on pense qu'ils donnent leur blanc-seing à la politique des pays occidentaux.

L'inquiétude des pays africains est compréhensible. La réalité qui sous-tend le lancement de bien des initiatives de renforcement des capacités est que, tout compte fait, les pays occidentaux n'ont pas envie de s'impliquer militairement dans les conflits africains. En fournissant à l'Afrique une formation et du matériel utiles pour le maintien de la paix, les pays occidentaux espèrent se soustraire à l'obligation d'intervenir directement en Afrique.

Si l'on veut vraiment rendre les Africains plus autonomes, il est indispensable de leur fournir du matériel qui les aide à maintenir la paix et une assistance logistique sur le terrain; or ce sont là les éléments qui tiennent le moins de place dans les programmes occidentaux existants. Apporter aux soldats de la paix africains le type et la quantité de matériel ainsi que l'appui logistique qui leur sont nécessaires pour s'attaquer vraiment aux crises du continent n'est à l'heure actuelle possible ni sur le plan financier ni sur le plan politique. Il n'en est pas de même pour la formation de base. Si le programme français de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP) se détache du peloton des principales initiatives occidentales de renforcement des capacités, c'est parce qu'il prévoit le prépositionnement en de nombreux points du continent africain d'une importante quantité de matériel utile pour le maintien de la paix. Le matériel mis en place aux abords de Dakar en février 1998 avec l'exercice de maintien de la paix *Guidimakha* a servi depuis dans deux missions de maintien de la paix. À la différence de la France, les États-Unis ne fournissent qu'une petite quantité de matériel non militaire aux pays qui participent à l'Initiative pour faire face aux crises en Afrique et le Royaume-Uni ne livre aucun matériel dans le cadre de son Programme d'appui à la formation en matière de maintien de la paix. L'accent mis par la plupart des autres programmes occidentaux de renforcement des capacités est sur la formation de soldats africains plutôt que sur la mise à disposition de matériel.

Lorsque d'aventure la livraison de matériel et un soutien logistique ont été prévus, ils arrivent d'habitude après que la force africaine a subi de cuisants échecs. On en donnera pour exemple le

En fournissant à l'Afrique une formation et du matériel utiles pour le maintien de la paix, les pays occidentaux espèrent se soustraire à l'obligation d'intervenir directement en Afrique.

plus gros de l'apport d'aide américaine à l'ECOMOG au Libéria, aide qui s'est concrétisée alors que le conflit durait depuis six ans. En 1999, le Royaume-Uni a offert à la Sierra Leone et à l'ECOMOG un don de contrepartie s'élevant à 16 millions de dollars des États-Unis, mais lorsque cette aide est arrivée, l'ECOMOG avait déjà subi de nombreuses pertes et menaçait de quitter le terrain.

Alors que les besoins des pays africains sont bien connus, les initiatives occidentales bilatérales de renforcement des capacités sont avant tout le reflet des considérations de politique intérieure. L'ACRI, à l'origine Force africaine de réaction aux crises, devait permettre aux États-Unis d'œuvrer au règlement des conflits en Afrique sans engager leurs troupes. Les principaux programmes du Département américain de la défense qui permettent d'assurer la formation et l'instruction de bénéficiaires africains sont essentiellement conçus à l'avantage des forces armées américaines. Le RECAMP est né en grande partie de la volonté de la France de retirer le gros de ses troupes stationnées en Afrique et de réduire ses dépenses tout en conservant son influence. Tout autant qu'une politique cohérente, le souci d'économie est à l'origine de l'accent mis dans le Programme d'appui à la formation en matière de maintien de la paix sur « la formation des formateurs ». C'est la volonté du Ministre danois de la défense de se tailler un beau rôle qui explique l'ampleur surprenante du programme de son pays. L'appui du Canada à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et la création en Côte d'Ivoire de l'École Zambakro de formation au maintien de la paix sont en partie des retombées du problème québécois. Ce sont aussi des considérations d'ordre intérieur qui poussent d'autres pays à s'occuper activement de renforcer les capacités de l'Afrique en matière de maintien de la paix.

De même, les programmes d'assistance militaire et de renforcement des capacités de l'Afrique des organisations multilatérales traduisent en général les intérêts et les préoccupations de leurs membres. Les réticences à s'impliquer activement dans les conflits africains d'organisations comme l'Union européenne (UE), l'Union de l'Europe occidentale (UEO), le Commonwealth et l'OIF expliquent qu'elles centrent leur attention sur la prévention des conflits. Concrètement, les progrès accomplis sur la voie d'un renforcement des capacités africaines en matière de maintien de la paix restent maigres. À la fin de l'année 1996, l'UE et l'UEO ont parlé de lancer une opération de maintien de la paix ou d'offrir un appui logistique à une force africaine qui opérerait dans l'est du Zaïre, mais, face à l'inquiétude de certains de leurs membres, le projet s'est révélé peu réaliste. La Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) a envisagé le déploiement d'une force en Guinée-Bissau, mais le projet ne s'est pas avéré viable en raison de difficultés d'ordre financier et militaire.

Il ne faut pourtant pas sous-estimer le mérite des politiques occidentales, quelles qu'en soient les origines et les implications. Les programmes en cours présentent beaucoup d'aspects positifs. Les pays occidentaux manifestent un regain d'intérêt (sur lequel certains reviennent) pour l'Afrique et il convient de ne pas faire fi des ressources qu'ils lui destinent. De précieuses compétences, pratiques et théoriques, sont dispensées aux participants à ces programmes. Par ailleurs, les pays occidentaux sont prêts à retoucher leurs programmes quand ils en perçoivent les carences, sous l'aiguillon de la critique. Et puis les pays occidentaux et les pays africains commencent enfin, ensemble et entre eux, à coopérer en faveur de la paix et de la sécurité.

Il faut adopter une approche à court et à moyen terme

Il subsiste de singulières disparités entre les besoins de l'Afrique et la faiblesse de ses moyens d'une part et, de l'autre, les prédispositions de l'Ouest et les moyens qu'il possède. La plupart des pays africains ont les soldats qu'il faudrait pour intervenir, mais ils n'ont pas les moyens de le faire.

De leur côté, les pays occidentaux pratiquent toujours des politiques avant tout axées sur leurs propres besoins et répugnent à investir les ressources qu'il faudrait, au rythme que la situation voudrait. Avec leur insistance sur le renforcement des capacités, les programmes occidentaux ont leurs mérites, mais ce qu'ils offrent, c'est au mieux des solutions à long terme. Le colonel François Dureau, chef de cabinet au Bureau du Conseiller militaire du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, est de manière générale en faveur des objectifs que visent les programmes de renforcement des capacités. Il met toutefois en garde contre la tentation de trop en attendre à court terme et insiste sur le fait que ce ne sont pas « deux, trois ou cinq ans, mais bien vingt, trente ou cinquante ans » qu'il faudra pour que les pays africains et les organisations régionales soient en mesure d'assumer les responsabilités qu'implique le maintien de la paix sur leur continent⁵.

Certes, il n'existe pas de solution simple pour résoudre le problème de la paix et de la sécurité en Afrique; mais on a trop monté en épingle les initiatives en cours : elles n'offrent au mieux qu'une solution partielle. Les pays occidentaux, tout comme les pays africains, peuvent faire beaucoup – aussi bien unilatéralement que collectivement – pour renforcer les capacités africaines en matière de maintien de la paix à court et à moyen termes⁶.

ACTIONS DEVANT ÊTRE PRISES PAR LES ORGANISATIONS ET ÉTATS AFRICAINS

Les États africains doivent accorder une importance toute particulière à pourvoir leurs organisations avec le personnel nécessaire pour assumer les nouvelles responsabilités

Les organisations sous-régionales créent des mécanismes sans se préoccuper réellement des capacités nécessaires à leur fonctionnement. Ainsi, le « Département » des affaires juridiques du Secrétariat de la CEDEAO, qui est également chargé de soutenir les initiatives prises en matière de paix et de sécurité par la CEDEAO, ne se compose que d'un directeur et d'un directeur adjoint. De la même façon, le personnel de la Division de la gestion des conflits de l'OUA n'a pas évolué proportionnellement aux nouvelles missions qui lui ont été assignées. Quinze personnes, y compris les experts et le personnel de soutien, ne suffisent pas à assumer le fonctionnement en continu de la salle de situation du centre de la gestion des conflits, et encore moins l'ensemble de la division. Les organisations africaines doivent recruter et former le personnel qualifié pour répondre aux exigences croissantes attendues de leurs secrétariats.

Les États africains doivent s'efforcer d'avancer progressivement et résister à la tentation de passer d'un plan ambitieux à l'autre sans effet.

Les organisations régionales et sous-régionales africaines devraient se montrer plus pragmatiques sur ce qu'elles peuvent accomplir ou pas à court et à moyen termes. Les projets trop ambitieux détournent des ressources déjà limitées de projets plus réalistes. Par exemple, la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) a créé des structures pour la paix et la sécurité qui sont mal définies et se chevauchent et ne s'est pas vraiment préoccupée de savoir comment elles allaient fonctionner ni comment son Secrétariat allait assurer les services nécessaires. Au lieu de créer de nouveaux mécanismes, les membres de la CEEAC devraient maintenant chercher à rendre opérationnels ceux qui existent. À court terme, les initiatives visant à rassembler des fonds pour des exercices communs de formation au maintien de la paix ou à créer un mécanisme d'alerte

rapide devraient être abandonnées; les États membres devraient plutôt se consacrer au développement du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale et au renforcement du Secrétariat de la CEEAC. La CEDEAO a également lancé différents projets qui semblent irréalistes au vu des limites actuelles et prévisibles. Son système sous-régional d'observation de la sécurité et de la paix, qui devrait comprendre quatre bureaux sur zone, semble largement au-delà des capacités actuelles de l'organisation, tout comme une force permanente de maintien de la paix. Les membres de la CEDEAO seraient bien avisés de reporter la mise en œuvre de ces plans et de se concentrer d'abord sur le développement d'autres aspects du Mécanisme, en particulier la proposition de Conseil de médiation et de sécurité et plusieurs réformes destinées à renforcer le Secrétariat.

ACTIONS DEVANT ÊTRE PRISES PAR LES ORGANISATIONS ET ÉTATS NON AFRICAINS

En l'absence de dialogue réel entre les pays donateurs et bénéficiaires, ceux qui fournissent une aide pour le développement des capacités africaines de maintien de la paix devraient se rencontrer.

Si les pays donateurs étaient mieux informés de leurs programmes respectifs, il est probable qu'ils utiliseraient leurs fonds limités de façon plus intelligente au lieu de réduire leur aide. Les pays occidentaux se sont, à plusieurs reprises, associés avec succès pour assurer une formation de maintien de la paix. Les pays africains comme les États occidentaux ont profité de cette coopération. Le Royaume-Uni finance la participation d'Africains aux cours du centre de formation au maintien de la paix à Zambakro auquel il fournit également des instructeurs de l'unité militaire britannique de conseil et de formation. Les États-Unis ont accepté de couvrir le coût de la participation de plusieurs Africains au cours de l'opération internationale de soutien de la paix soutenue par les Britanniques, qui a eu lieu au collège interarmes ghanéen pendant le second semestre 1999. Le Portugal aidera à la traduction pour les participants lusophones lors des séminaires organisés par le Centre africain pour les études stratégiques, et pour certains documents de conférence. Il convient de ne pas mépriser les craintes de l'Afrique de se voir marginalisée davantage. Les pays occidentaux doivent se montrer transparents dans leur collaboration.

Les pays donateurs devraient consacrer d'abord des fonds aux actions de résolution des conflits et ensuite aux « systèmes d'alerte rapide ».

Pour l'heure, la principale difficulté en ce qui concerne la défense de la paix et de la sécurité en Afrique est de trouver une réponse efficace aux conflits existants et d'agir pour empêcher leur propagation. D'une manière générale, la diplomatie préventive est une option intelligente et valable. L'on a toutefois abusé de certains programmes qualifiés de « préventifs » – en particulier les systèmes dits « d'alerte rapide ». De nombreux pays donateurs et de nombreuses organisations consacrent pourtant une grande part de leurs ressources déjà limitées à de telles initiatives – le plus souvent au détriment d'actions plus urgentes et nécessaires de résolution des conflits. Le financement de missions de maintien de la paix destinées à gérer et à résoudre des conflits en cours devrait l'emporter sur le financement d'initiatives compliquées et coûteuses de collecte et d'analyse de données.

ACTIONS DEVANT ÊTRE PRISES PAR LES NATIONS UNIES

Le Conseil de sécurité doit surveiller et diriger les arrangements régionaux qui interviennent militairement dans la promotion de la paix.

S'il n'est pas toujours envisageable ni même possible pour le Conseil de sécurité de donner son autorisation préalable au déploiement de troupes par des organisations régionales ou des initiatives ponctuelles, il devrait toutefois exiger qu'elles lui communiquent régulièrement les informations pertinentes concernant leurs activités et la situation sur le terrain. Ces exigences devraient être raisonnables et clairement énoncées. Par ailleurs, les forces régionales doivent être mieux informées des besoins et activités des organisations internationales d'aide humanitaire qui travaillent à leurs côtés.

Le Conseil de sécurité devrait revoir la pratique qui consiste à autoriser de petites missions d'observateurs militaires à intervenir aux côtés des forces régionales de maintien de la paix.

Le déploiement d'observateurs militaires des Nations Unies pour compléter des forces de maintien de la paix non onusiennes créera plus certainement de nouvelles tensions qu'il ne servira à contrôler ou à équilibrer la situation ou encore à accroître la confiance. La force régionale a l'impression de faire l'objet d'un examen injuste. Si la mission d'observation des Nations Unies se montre critique dans son rapport, les tensions augmentent. Comme les petites missions d'observation dépendent parfois d'une mission régionale plus grande, il existe une tendance à taire certaines critiques pour préserver de bonnes relations. Lorsque la sécurité n'est ou ne peut être assurée, les missions d'observation des Nations Unies se retirent – avec de graves conséquences politiques et financières. L'envoi de forces d'observation aussi petites et largement inefficaces présente un autre inconvénient, celui de laisser croire au Conseil de sécurité qu'il s'est sérieusement impliqué pour tenter de résoudre un conflit alors qu'il ne l'est pas.

Le Conseil de sécurité devrait autoriser l'intervention de contingents spécialisés des Nations Unies au côté des forces régionales de maintien de la paix.

Si vous demandez à une organisation régionale africaine ou à une coalition ponctuelle d'États quelle serait la meilleure assistance que les Nations Unies pourraient leur apporter dans leurs actions de maintien de la paix, soyez assuré qu'ils ne vous répondront certainement pas « les observateurs militaires ». C'est pourtant précisément ce que leur offre le Conseil de sécurité. Les observateurs militaires répondent aux craintes du Conseil, mais pas à celles des forces régionales. Ce qui manque aux pays africains ce sont des unités spécialisées dotées d'un matériel de pointe et coûteux comme des avions, ou d'équipement de communication ou de génie. Une unité de transmission bien équipée et formée serait particulièrement appréciée par les opérations africaines, vu qu'elles manquent souvent de moyens de communication fiables entre leurs quartiers généraux et les commandements de contingent ou de secteur. Une unité logistique bien équipée serait également utile au vu des insuffisances opérationnelles des opérations africaines. La structure de commandement

de la force est une question délicate qui pourrait être réglée avant son déploiement. Dans ce cas de figure, l'investissement du Conseil de sécurité serait bien meilleur, puisque les unités formées lui coûtent bien moins cher qu'un nombre équivalent d'observateurs militaires. En outre, le Conseil instaurerait une relation plus symbiotique entre les Nations Unies et la force régionale ou ponctuelle.

Conclusion

En résumé, l'enthousiasme récemment suscité par l'idée de confier la promotion de la paix et de la sécurité sur le continent aux pays et organisations africains est imprudent. Boutros Boutros-Ghali, alors Secrétaire général, a certes eu raison d'affirmer que l'Organisation des Nations Unies « ne peut s'occuper de tous les conflits et de toutes les menaces de conflit » [souligné par nos soins]; mais il y a une marge entre cela et le fait que le Conseil de sécurité n'essaie plus de régler les nombreux conflits, en puissance ou réels, qui menacent le monde. Il est particulièrement inquiétant qu'il mette autant d'insistance sur le partage du fardeau pour ce qui est de l'Afrique, continent où le besoin de soldats de la paix est sans doute le plus aigu et où les forces autochtones disponibles se heurtent au plus grand nombre d'obstacles. Le Secrétaire général, Kofi Annan, a bien fait de rappeler que l'Organisation des Nations Unies n'avait « ni les moyens, ni les compétences requis pour régler tous les problèmes pouvant surgir » en Afrique, mais on pourrait en dire autant – sinon plus – des nouveaux « partenaires » africains de l'ONU. Les organisations et groupements ponctuels africains font face, à la plupart des mêmes difficultés que les forces de maintien de la paix des Nations Unies, mais ils ont à surmonter de nombreux autres obstacles. Les efforts que font les pays africains et les pays occidentaux pour renforcer les capacités de l'Afrique en ce qui concerne le maintien de la paix constituent une assise. Il faut partir de là, mais le Conseil de sécurité des Nations Unies doit pour sa part s'affirmer de nouveau pour assurer le maintien de la paix sur le continent.

Notes

1. Document des Nations Unies A/50/711 et S/1995/911, *Amélioration de la capacité de prévention des conflits et du maintien de la paix en Afrique : Rapport du Secrétaire général*, 1^{er} novembre 1995, par. 4.
2. Document des Nations Unies A/52/871 et S/1998/318, *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durables en Afrique : Rapport du Secrétaire général*, 13 avril 1998, par. 41.
3. Ainsi, le journaliste Robert Kaplan, dans un article controversé, a écrit en 1994 : « Il est évident que l'Afrique est confrontée à des cataclysmes au regard desquels les famines en Éthiopie et en Somalie ne sont rien ». Robert D. Kaplan, « The Coming Anarchy », *The Atlantic Monthly*, février 1994, www.theatlantic.com/election/connection/foreign/anarchy.htm.
4. Voir « USA/Africa: Battle Lines in Washington and Africa », *Africa Confidential*, vol. 40, n° 7, 2 avril 1999, p. 1.
5. Entretien avec le colonel François Dureau, chef de cabinet, Bureau du Conseiller militaire, Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, 22 juin 1999, New York.
6. Les sept recommandations suivantes figurent parmi plus d'une vingtaine proposées dans *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*.

Des partenaires distants : la coopération civilo-militaire dans les interventions humanitaires

Catrina GOURLAY

Les organisations militaires et humanitaires tirent toutes deux leurs origines de la guerre. En fait, l'humanitarisme moderne est apparu sur un champ de bataille. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) fut créé après la bataille de Solferino, au 19^e siècle, alors que le Save the Children Fund et l'American Relief Association apparurent après la première guerre mondiale et après la guerre civile et la famine qui frappèrent la Russie. La seconde guerre mondiale a, de la même façon, entraîné l'apparition de plusieurs organisations humanitaires comme Oxfam et CARE. H. Slim a d'ailleurs souligné que « Au cours des cent dernières années, le militarisme et l'humanitarisme ont constitué les deux facettes d'un même problème – l'incapacité de l'humanité à gérer pacifiquement les conflits »¹. Les forces militaires s'engageaient dans des guerres et les organisations humanitaires passaient derrière et intervenaient comme elles le pouvaient. Les organisations humanitaires fréquemment présentes sur les champs de bataille ont toujours été en contact avec les forces militaires, mais ces rapports ont toujours été clairement définis et limités en raison de leurs rôles respectifs.

Depuis la fin de la guerre froide, la réponse militaire internationale face aux guerres internes et aux souffrances qu'elles engendrent a radicalement changé, passant d'une logique de conduite de guerre à celle de rétablissement de la paix. Les soldats internationaux, qui interviennent généralement avec l'aval du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, cherchent maintenant à s'interposer entre toutes les parties impliquées dans les guerres civiles, en exerçant leur propre impartialité au nom de la paix et de l'humanité. Les interventions humanitaires sont donc conduites par toute une série d'acteurs internationaux (organismes de l'ONU, organisations non gouvernementales, organisations humanitaires internationales, différentes forces des Nations Unies et alliances militaires régionales comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord). Le recours à la force est désormais une option, et non pas un élément déterminant de l'intervention humanitaire².

Les raisons politiques d'intervention humanitaire se sont accrues tandis que se multipliaient les situations dans lesquelles elle semblait s'imposer. Nous avons toutes les raisons de croire qu'au 21^e siècle, les conflits seront aussi nombreux et aussi graves que ceux qui ont éclaté au cours des années 90 puisque de nombreuses difficultés politiques s'opposent à la résolution des problèmes qui sont à l'origine de ces guerres (le fossé qui va s'élargissant entre pauvres et riches, les contraintes liées à l'environnement ou la prolifération des armes). Les interventions humanitaires feront

Catrina Gourlay est le directeur exécutif de l'International Security Information Service, Europe (www.fhit.org/isis). Cette organisation non gouvernementale, basée à Bruxelles, cherche à améliorer la qualité du contrôle parlementaire de la politique de défense et de sécurité en communiquant des informations et des analyses sur des questions de sécurité internationale et en organisant des groupes de travail parlementaires et des conférences.

certainement partie intégrante de la stratégie occidentale qui vise à contrôler les nouveaux conflits³ et il ne fait aucun doute que les acteurs militaires et civils chercheront systématiquement à atteindre ces objectifs humanitaires mondiaux.

Pour mieux comprendre les dynamiques qui influent sur les relations civilo-militaires dans ce nouveau contexte, il importe de connaître les intérêts que chacun tire de la coopération, mais aussi les tensions inhérentes aux structures, aux cultures, aux compétences et aux ressources des différentes parties impliquées.

Présentation des acteurs et définition de termes

Nous avons décidé de distinguer dans cet article deux catégories d'acteurs humanitaires : le camp militaire et le camp civil. Ils ne sont ni l'un ni l'autre monolithiques et chacun regroupe un ensemble d'institutions très variées. Les forces militaires peuvent prendre des formes très diverses et se distinguer par leur taille, leur organisation, leurs capacités et leur position. Certaines peuvent comprendre des unités essentiellement civiles ainsi que des contingents totalement militaires. Les dispositifs militaires relèvent de commandements nationaux, de l'ONU ou de l'OTAN et le professionnalisme et les compétences des forces nationales peuvent être très variables. Cette diversité influence la répartition des rôles et la nature de la coopération que nous allons examiner.

Les acteurs civils se divisent généralement en trois catégories : les organismes de l'ONU; le CICR et le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge; et les ONG nationales et internationales. Les organismes de l'ONU et le CICR sont considérés comme des organisations intergouvernementales car leur mission est définie sur la base d'accords conclus entre les États. Ces instruments juridiques internationaux attribuent aux organismes de l'ONU et au CICR des mandats particuliers et leur fixent des instructions précises qui permettent de s'assurer que les relations qu'ils doivent entretenir avec les militaires pendant les opérations sont claires, sinon faciles.

La multiplication des ONG internationales au cours des années 90 est incontestable et elles furent plusieurs centaines à s'investir dans des opérations d'urgence comme au Rwanda, en Somalie et dans les Balkans. Reste que c'est un petit nombre de grandes ONG internationales qui s'est partagé la majorité des fonds pour les secours. Les organisations nationales et internationales compétentes dans d'autres domaines, comme la surveillance des droits de l'homme ou la consolidation de la paix par l'instauration de relations, font partie du groupe beaucoup plus grand des petites ONG. Le rôle et la taille des ONG sont donc des éléments qui déterminent le niveau de coopération avec les forces militaires.

Intérêts communs

Dans la mesure où l'intervention humanitaire tente d'inscrire les capacités militaires classiques dans une action visant à répondre aux besoins humains, les acteurs militaires et civils de l'intervention humanitaire défendent un objectif commun sur le long terme, à savoir la sécurité humaine dans les sociétés touchées par les conflits. Ces acteurs perçoivent souvent les mêmes limites de l'action humanitaire. Ils insistent sur le fait que l'assistance humanitaire et l'intervention militaire n'apportent pas de solution aux états d'urgence politiques ni aux guerres. Les chefs des forces militaires, les organismes de l'ONU, le CICR et les ONG s'accordent à dire que leurs interventions ne peuvent remplacer un règlement politique des conflits et des engagements à long terme en faveur d'un

développement juste⁴. En réalité, ils ont souvent l'impression qu'elles sont mises en place pour compenser l'absence d'action politique sérieuse et se font ensuite reprocher d'avoir échoué dans des situations qui les dépassaient⁵.

La coopération civilo-militaire ne découle ni d'une analyse concertée ni d'objectifs à long terme, mais bien plus d'une impérieuse nécessité. Les relations civilo-militaires les plus fortes apparaissent généralement sur le terrain, lorsque les militaires s'investissent pour venir combler les lacunes des capacités civiles. L'implication croissante des forces militaires dans les actions humanitaires n'entraîne pas, pour autant, une meilleure collaboration. Pour comprendre le potentiel et les limites de cette relation, il convient de rappeler les différences fondamentales qui existent entre les deux types d'institutions.

Les relations civilo-militaires les plus fortes apparaissent généralement sur le terrain, lorsque les militaires s'investissent pour venir combler les lacunes des capacités civiles. L'implication croissante des forces militaires dans les actions humanitaires n'entraîne pas, pour autant, une meilleure collaboration.

Diversité institutionnelle

POLITISATION

L'armée a de tout temps combattu pour défendre des intérêts politiques, collectifs ou nationaux. Les forces militaires sont entraînées et payées pour recourir à la violence en se conformant à certaines règles afin d'atteindre des objectifs fixés par les gouvernements. L'action d'une armée est donc toujours fondamentalement politique, même si sa mission peut comprendre des objectifs humanitaires « neutres » d'un point de vue politique.

À l'inverse, l'un des objectifs premiers des organisations humanitaires civiles est de soulager les souffrances de tous. La réalisation de cet objectif implique de pouvoir atteindre toutes les populations concernées. Il faut pour cela que les organisations soient perçues comme des acteurs neutres dénués de toute motivation politique.

Cette différence fondamentale entraîne inévitablement des tensions entre militaires et civils au niveau de l'action humanitaire. La coopération civilo-militaire dépend en effet de la politisation de l'intervention militaire et de la façon dont cette mission est admise par les parties concernées. Si la population locale n'accepte pas cette action ou si l'armée est perçue comme une partie au conflit, alors les tensions se multiplient entre acteurs civils et militaires et les organisations humanitaires civiles prennent leurs distances par rapport à l'armée.

Le rapport entre approbation d'une intervention et relations entre civils et militaires a déjà été analysé par de nombreux spécialistes. En 1995, Weiss a établi un classement des opérations humanitaires récentes selon le degré d'approbation. Le Cambodge, le Mozambique et El Salvador figuraient en tête de liste alors que la Bosnie et la Somalie se trouvaient en fin de liste. Weiss en a conclu que plus une organisation civile est proche d'une force militaire internationale impopulaire, plus sa marge de manœuvre est réduite et plus les relations civilo-militaires deviennent difficiles⁶.

L'intervention récente au Kosovo est un autre cas extrême qui montre à quel point la politisation peut influencer de façon diverse la neutralité des activités humanitaires. Une étude fouillée de l'action humanitaire et du rôle de l'OTAN pendant la crise du Kosovo⁷ montre que du fait de l'action militaire de l'Organisation et des actions militaires et paramilitaires sur le terrain presque toute la communauté humanitaire a dû quitter le champ de bataille au début de la campagne

aérienne, mais qu'après « la bataille, la reprise des opérations humanitaires relevait davantage des considérations politiques de l'hôte et des donateurs ». En outre, « certaines organisations humanitaires ont tenté de se distancier du contexte politique de l'engagement de l'OTAN, mais elles n'y ont, dans l'ensemble, pas vraiment réussi »⁸. Par exemple, certaines organisations comme Médecins Sans Frontières ont décidé de refuser tout financement de la part des États de l'OTAN tandis que d'autres essayaient de démontrer qu'elles travaillaient avec les deux parties au conflit en instaurant des bureaux chargés de l'ensemble de la région. Malgré leurs efforts, ces organisations n'ont pas été bien accueillies par les autorités serbes dont les tentatives visant à compliquer l'accès des acteurs humanitaires ont été considérées comme autant de réactions politiques hostiles. Les effets de la politisation de l'intervention humanitaire au Kosovo se font encore sentir aujourd'hui. Il n'est que de rappeler que les ONG qui accèdent le plus facilement à la Serbie sont les organisations grecques, russes et polonaises.

Si le cas du Kosovo illustre les effets négatifs que l'absence d'approbation peut entraîner pour les opérations humanitaires civiles, les organisations ont des conceptions différentes de la question. Si certaines agences se battent pour limiter les incursions politiques dans le domaine humanitaire, d'autres estiment que la politisation de l'humanitaire est inévitable en raison des liens entre la volonté politique indispensable pour réagir face à de telles crises et la politisation due à l'intrusion excessive des facteurs politiques. Certains acteurs soutiennent que le domaine humanitaire sera toujours délimité par des facteurs politiques et qu'il importe dès lors d'instaurer des programmes partout où cela est possible. En outre, comme il est de l'intérêt des organisations, aussi bien civiles que militaires, de préserver l'assentiment des parties, certains suggèrent qu'elles devraient pouvoir coopérer dans ce but. Les différentes parties pourraient ainsi élaborer une politique commune visant à préserver cette approbation et prévoir différents types d'associations pour les interventions afin de s'adapter au degré d'approbation.

DIFFÉRENCES DE STRUCTURES ET DE MÉTHODES DE TRAVAIL

Les institutions militaires accordent une très grande importance au commandement et au contrôle, à l'organisation et à une subordination hiérarchiques clairement définies, à la discipline et à la responsabilité. La logistique leur est essentielle et elles consacrent des ressources considérables à l'acquisition de matériel et à la formation du personnel pour être certaines de pouvoir intervenir en toute indépendance dans les situations les plus difficiles. L'armée a généralement une façon plutôt directive et coercitive d'aborder les problèmes.

Ces structures et ces conceptions sont radicales et reflètent l'héritage guerrier des forces militaires. L'expérience des opérations de maintien de la paix a conduit à une certaine évolution des conceptions et de la structure des forces. Par exemple, les forces canadiennes sont connues pour leur habileté diplomatique et leur don de la négociation acquis grâce à une formation intensive aux missions de maintien de la paix et appliqués selon des règles d'engagement soigneusement étudiées. De la même façon, la longue expérience des britanniques dans les conflits de faible intensité explique leurs connaissances en matière de négociation et d'interaction civilo-militaire. Il paraît que la présence, au Kosovo, d'unités de civils et de réservistes dotés de compétences civiles a permis de combler certaines différences culturelles entre les acteurs civils et militaires et favorisé leur collaboration⁹. La formation et la composition des forces peut faciliter dans certains cas la collaboration entre acteurs civils et militaires.

Quant aux organisations humanitaires, elles sont, pour leur part, moins hiérarchiques et la concertation est, pour elles, un élément important dans la prise de décisions et l'engagement

d'opérations. Elles sont particulièrement attentives au processus même de leurs opérations et cela s'explique, en partie, par le fait qu'elles accordent une plus grande importance aux résultats à long terme, mais elles prévoient peu de ressources de rechange et peu de plans de secours pour s'assurer que les objectifs à court terme pourront être atteints.

Ces différences structurelles ressortent plus particulièrement dans la façon qu'ont les organisations civiles et militaires d'aborder l'aide directe aux civils. L'approche militaire est dictée davantage par la volonté de sécurité plutôt que par des considérations de développement à long terme. Par exemple, les projets militaires d'infrastructure pour les populations locales tiennent rarement compte des conséquences à long terme de ce qu'ils construisent ou réparent. Ces projets d'affaires civiles (pour reprendre l'expression utilisée au Royaume-Uni et aux États-Unis) sont en fait des exercices de relations publiques qui cherchent à toucher les cœurs et les esprits pour faire avancer un objectif de sécurité. L'approche militaire, qui est rarement concertée et s'inscrit dans le court terme, est souvent une source de tensions avec les organisations civiles, qui se lancent pour leur part dans des activités avec un objectif de développement.

L'approche militaire, qui est rarement concertée et s'inscrit dans le court terme, est souvent une source de tensions avec les organisations civiles, qui se lancent pour leur part dans des activités avec un objectif de développement.

Tout comme certaines structures militaires peuvent être plus favorables à une collaboration avec les acteurs civils, certaines organisations civiles peuvent être mieux disposées que d'autres à collaborer avec les militaires en raison de leurs pratiques et expériences opérationnelles. Dans le cas du Kosovo, les organismes de l'ONU et les ONG qui étaient leurs partenaires connaissaient mieux la culture militaire que d'autres ONG. De la même façon, les ONG ayant des programmes dans le monde entier et déjà collaboré avec l'ONU étaient mieux préparées que les groupes plus petits conçus pour gérer des crises précises. S'il est vrai que des différences fondamentales existent au niveau de la structure et de la façon qu'ont les organisations militaires et civiles d'aborder une crise, il est aujourd'hui évident que l'évolution des pratiques militaires pour les missions de soutien à la paix et l'expérience acquise par un travail commun permettent de surmonter les différences culturelles et structurelles et facilitent la coopération.

Il semble également que les organisations militaires et civiles reconnaissent l'importance d'une plus grande socialisation institutionnelle et font des efforts pour mieux se connaître dans la mesure où cela peut faciliter leur collaboration. C'est le cas depuis longtemps déjà au sein de l'ONU, mais c'est relativement nouveau pour les structures de l'OTAN. Par exemple, le personnel militaire du Grand quartier général des puissances alliées en Europe (SHAPE) et les représentants de grandes organisations humanitaires sont convenus récemment de se rendre quelque temps dans leurs sièges respectifs pour se familiariser avec les méthodes de travail de leurs homologues. Quant à l'OTAN, elle révisé actuellement ses programmes sur le maintien de la paix donnés à des participants civils et militaires à Oberammergau pour développer les connaissances qu'ils ont de leurs politiques et pratiques respectives. L'Alliance s'est également rendu compte qu'il peut être utile d'impliquer des acteurs civils dans le processus de planification. Les applications concrètes sont limitées par le secret militaire, mais prévoient l'engagement d'organisations civiles dans des exercices militaires comme l'exercice « Open Road » du Commandant suprême allié de l'Atlantique (SACLANT) et dans la planification d'autres exercices pour l'avenir.

Les initiatives de ce genre peuvent multiplier les possibilités de collaboration mais ne peuvent en définitive effacer les différences. En réalité, la principale difficulté de la collaboration entre civils et militaires consiste à trouver comment préserver certaines différences par une division claire des tâches tout en profitant des avantages comparatifs de chacun de ces deux groupes. C'est cet objectif que nous allons examiner dans la section suivante.

Les relations civilo-militaires : complémentarité ou concurrence ?

La répartition des tâches entre institutions militaires et civiles relève souvent d'un principe flexible et *ad hoc* qui fait que l'armée se charge des activités pour lesquelles les organisations civiles ne sont pas du tout compétentes ou qu'elles ne pourraient accomplir à court terme. Les tâches civiles sont conduites provisoirement par les forces militaires et transmises aux organisations civiles dès que possible. Les activités conduites par les civils et les militaires se chevauchent inévitablement, mais l'action de l'armée doit clairement compléter, et non pas concurrencer, celle des acteurs humanitaires. Pour être plus précis, l'on peut distinguer trois catégories¹⁰ d'activités militaires dans le domaine humanitaire, chacune empiétant plus ou moins sur les activités civiles.

INSTAURER UN CLIMAT DE SÉCURITÉ POUR LES POPULATIONS CIVILES ET LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES

Contrôler la violence

Les forces militaires sont, à l'évidence, compétentes pour garantir la sécurité face à toute opposition militaire. Leur intervention est donc particulièrement adaptée pour réduire la violence entre formations militaires organisées et appuyer, à l'occasion, les opérations de maintien de l'ordre. Elles ne sont pas pour autant les mieux à même de contrôler les émeutes et les agitations civiles comme celles qui ont éclaté récemment à Mitrovica au Kosovo, même s'il est vrai qu'elles comprennent des forces spéciales pouvant être utiles dans ce genre d'opérations. Parmi les nombreux exemples, citons celui de l'Administration transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO) qui fit appel à une société polonaise pour contrôler les émeutes. D'une façon générale, les gendarmeries ou les missions civiles internationales peuvent être les plus appropriées pour faire face aux émeutes civiles de grande ampleur ou aux éléments criminels organisés et armés. De par leur nature, la plupart des interventions militaires internationales ne peuvent qu'apporter des solutions insuffisantes face au manque de sécurité. Si des problèmes surgissent, c'est le plus souvent en raison d'une mobilisation insuffisante de moyens paramilitaires et de forces de maintien de l'ordre plutôt que d'un chevauchement avec les activités des organisations civiles.

Assurer la protection des secours

L'une des missions principales de l'armée est de protéger les populations et les organismes de secours dans les contextes de résolution ou de confinement musclé d'un conflit, comme ce fut le cas en Somalie, en Bosnie ou au Kosovo. Nombreux sont ceux qui estiment qu'assurer la protection des organismes de secours, pour leur permettre de remplir leur mission, est l'un des rôles principaux de l'armée dans le cadre des interventions humanitaires et qu'il n'existe, à ce niveau, aucun risque de chevauchement entre les capacités civiles et militaires. Les organismes de secours comptent sur l'assistance militaire pour éviter le grave problème du détournement de l'aide humanitaire et se protéger contre les manœuvres d'intimidation des parties au conflit. Il semble donc que tant que ces

organismes auront à intervenir en pleine guerre, une certaine conciliation avec l'armée sera inévitable. Vu les conséquences négatives de la politisation sur l'action humanitaire civile (voir supra), la nature et le niveau des rapports civilo-militaires en termes de sécurité resteront très variables. L'on peut dire, de manière générale, que le niveau de collaboration sera indirectement proportionnel à la politisation des actions militaires.

SOUTENIR L'ACTION DES ORGANISATIONS HUMANITAIRES CIVILES

Cette mission comprend l'apport de soutien logistique et technique (par exemple, du transport) et des interventions concernant les infrastructures de base (eau, énergie et route). L'exode que peuvent entraîner des violences soudaines et massives (Iraq 1991, Rwanda 1994, Zaïre 1996), la prolongation d'un siège d'une extrême violence (Sarajevo) ou l'impossibilité d'accéder au terrain d'opérations militaires (Somalie) ont souvent conduit les organisations civiles à faire appel à l'aide militaire pour transporter des personnes ou des secours. Si certains organismes d'aide ont soutenu qu'ils étaient clairement plus compétents pour le transport des personnes, l'ampleur de la demande est telle que l'intervention de l'armée sera, à ce niveau, toujours appréciée par les organisations civiles.

Les forces militaires effectuent également des missions de soutien pour la sécurité comme le déminage et la démobilisation et, s'il est vrai que la coopération entre civils et militaires dans la conduite de ces opérations dépend de l'approbation manifestée à l'égard des militaires, les organisations civiles accueillent généralement favorablement ce type de soutien de la part des militaires et ne contestent pas leur compétence dans ce domaine, comme l'illustre le cas récent du Kosovo. Au début de la crise (avril 1999), le Secrétaire général de l'OTAN et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sont convenus, après un échange de lettres, que l'OTAN apporterait son soutien dans les domaines de logistique (coordination du transport aérien, délestage et entreposage dans les ports et aéroports), la construction de camps, le transport des réfugiés et des secours et la réparation et l'entretien des routes¹¹. Selon l'étude de Minear, van Baarda et Sommers, les organismes d'aide ont beaucoup apprécié la protection et le soutien logistique de l'OTAN. En fait, les critiques concernant le soutien de l'OTAN portaient davantage sur la réticence de la Force internationale de sécurité au Kosovo (KFOR) à s'engager à développer certaines opérations comme le déminage (elle limitait sa mission au déminage militaire) et sur les priorités définies par les militaires. Par exemple, de nombreux organismes d'aide en Albanie et en Macédoine auraient préféré qu'une importance plus grande fut accordée à la réparation des routes et à la construction de centre de transit plutôt qu'à la construction de camps.

ASSISTER DIRECTEMENT CEUX QUI EN ONT BESOIN

Le plus grand défi de l'aide humanitaire est l'aide directe aux populations civiles. L'« infiltration » des militaires dans le domaine habituellement civil de l'humanitaire soulève des questions sur la distinction entre actions civiles et actions militaires. Les organismes d'aide estiment souvent que les actions civiques entreprises par les militaires prouvent la militarisation de l'humanitaire, soutiennent qu'elles concurrencent directement leurs activités et critiquent la qualité et l'efficacité en termes de coût de ces opérations. Nous allons examiner tour à tour ces différentes critiques.

La militarisation de l'humanitaire ?

Du point de vue de l'armée, les actions civiles améliorent l'image de l'engagement militaire auprès des populations locales et contribuent ainsi à préserver le soutien dont jouissent leurs interventions et à bénéficier d'une attitude d'appui à la paix. L'importance accordée à ces différentes tâches varie toutefois considérablement d'une situation à l'autre. Citons le cas de l'Allemagne : sa prudence légendaire à s'engager à l'étranger dans des opérations liées à la sécurité a fait place récemment à l'enthousiasme pour les actions militaires civiles admises par les populations, comme l'illustre l'ampleur des actions civiles entreprises par la brigade allemande à Prizren au Kosovo. Elle aurait disposé de 5 millions de deutsche marks versés par le gouvernement et des sources privées. Un officier de la KFOR a d'ailleurs déclaré qu'elle agissait « comme une immense ONG ayant engagé des projets »¹². À l'inverse, les autres unités de la KFOR disposaient généralement de ressources nettement moins importantes et certaines avaient choisi d'engager leurs troupes dans des projets qui n'étaient pas une priorité pour les ONG.

Pour ce qui est des donateurs, l'on ne constate pas d'orientation générale tendant à prouver que les partenaires militaires l'emportent sur les civils. En ce qui concerne la majorité des interventions

En ce qui concerne la majorité des interventions humanitaires effectuées dans le cadre de l'ONU, les institutions militaires ont reçu très peu d'aide au développement pour conduire directement des projets d'assistance.

humanitaires effectuées dans le cadre de l'ONU, les institutions militaires ont reçu très peu d'aide au développement pour conduire directement des projets d'assistance. Il convient toutefois de rappeler certaines exceptions. Lors de la phase de secours d'urgence en pleine crise du Kosovo, alors que la présence militaire était nettement supérieure à la présence civile sur le terrain, les États ont clairement exprimé leur préférence pour des organismes bilatéraux et militaires plutôt que multilatéraux et humanitaires. Les contingents britannique, grec et allemand de la KFOR ont ainsi reçu une aide de leurs ministères respectifs qui aurait, en temps normal, été attribuée aux organismes de l'ONU ou aux ONG.

Les compétences militaires en matière d'aide directe

La compétence des militaires pour les missions d'aide directe aux civils a souvent été mise en question par les organisations civiles. Citons, parmi les exemples récents, le programme du contingent allemand de la KFOR qui visait à fournir 8 000 repas chauds par jours aux Albanais kosovars. Il fut dénoncé pour son inefficacité en termes de coût et pour la dépendance qu'il engendrait. Parmi les autres projets controversés, citons celui de la construction de camps inappropriés pour les réfugiés ou de logements coûteux « ultramodernes » face aux abris en toile du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. De la même façon, une grande polyclinique construite par un contingent militaire national a été critiquée parce qu'elle contrecarrait les actions globales entreprises dans la région en matière de santé. En octobre 1999, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Sodako Ogata soulignait que certains « cas d'aide fournie directement par les militaires pour acquérir une certaine légitimité et visibilité avaient compromis la coordination et privé les organisations humanitaires civiles de l'efficacité et de l'influence qu'elles pouvaient avoir » et concluait en rappelant que « les militaires devraient appuyer et non pas remplacer les organisations ayant une mission humanitaire »¹³. Dans le cas du Kosovo, on estime généralement qu'avec de meilleurs

mécanismes de coordination et une plus grande attention aux avantages comparatifs, la réaction internationale aurait été plus efficace.

Efficacité en termes de coût

Les organisations civiles soutiennent souvent que les opérations d'aide qu'elles conduisent sont plus efficaces en termes de coût par rapport à celles des militaires. Elles fondent cette position sur différentes études comme les conclusions de l'évaluation par l'ONU de l'opération menée au Rwanda, mais l'absence de rapport financier détaillé sur les opérations militaires et le manque de méthodologie précise pour déterminer quels coûts devraient être inclus dans les calculs rendent difficiles toutes conclusions sur la question.

Les difficultés de la coordination et de la coopération

Les différences fondamentales qui opposent les institutions militaires et les organisations humanitaires civiles au niveau de leurs valeurs, leurs structures, leurs démarches et leurs capacités font qu'il sera toujours difficile de trouver une solution organisationnelle à la coopération civilo-militaire. Il en va de même de la difficulté qu'il y a à intervenir en pleine guerre ou en situation de crise lorsqu'une multitude de problèmes se posent aux niveaux de la pratique, de la protection et de la politique dans un contexte particulièrement explosif. Lorsqu'on se prépare ou intervient dans de telles situations, il reste des choix à faire pour savoir jusqu'à quel point, à quel niveau et de quelle façon la relation entre civils et militaires peut et doit être gérée officiellement.

UNE COOPÉRATION AD HOC

Au cours des années 90, la coordination civilo-militaire dans le cadre des urgences humanitaires relevait essentiellement de l'improvisation et du pragmatisme. Elle a ainsi évolué, au fil du temps, en fonction des besoins de coordination et de coopération qui surgissaient sur le terrain. Cette conception intéressante présente très certainement des avantages. D'aucuns soutiennent que chaque crise est particulière et se caractérise par des circonstances propres qui doivent inspirer les stratégies et les structures pour les relations civilo-militaires. L'armée ou les acteurs militaires devraient se charger de ces activités selon les spécificités de la situation politique et militaire du théâtre d'opérations et le niveau des ressources disponibles et engagées depuis l'extérieur. Les activités devraient être déterminées selon de simples mécanismes de consultations de haut niveau, comme ce fut le cas avec l'échange de lettres entre Solana et Ogata lors de la crise du Kosovo, et précisées ensuite par le biais de mécanismes de consultations de base sur le terrain comme ceux de la coopération civilo-militaire (CIMIC) de l'OTAN (décrit plus loin). La formation serait un point crucial car elle permettrait de préparer les acteurs à leurs responsabilités, sensibiliserait réciproquement les acteurs militaires et humanitaires et permettrait de développer les qualités d'improvisation rapide et

Au cours des années 90, la coordination civilo-militaire dans le cadre des urgences humanitaires relevait essentiellement de l'improvisation et du pragmatisme.

correcte requises. De cette façon, les domaines d'intervention humanitaire et militaire seraient clairement définis selon des circonstances précises et tout problème de chevauchement des compétences ou de politisation serait considéré comme inévitable.

ORGANISER LES RÉPONSES HUMANITAIRES DES ACTEURS CIVILS ET MILITAIRES

Différentes propositions visent, en revanche, à organiser les acteurs militaires et civils impliqués dans les interventions humanitaires afin d'améliorer leur efficacité sur le court terme du point de vue humanitaire et accroître leur utilité pour ce qui est de la consolidation de la paix. De manière générale, ces différentes approches comprennent des propositions pour gérer la collaboration civilo-militaire aux niveaux stratégique et opérationnel. Nous allons les examiner tour à tour.

La coopération au niveau stratégique

Une façon d'envisager les interventions humanitaires consisterait à répartir à l'avance le travail en tenant compte des avantages comparatifs des institutions militaires et civiles. Les militaires auraient pour mission prioritaire de garantir la sécurité et leur rôle de soutien pour l'action des organisations humanitaires serait secondaire. Ils ne se chargeraient que très rarement d'apporter une aide directe aux populations civiles¹⁴. Une telle répartition des tâches devrait faire l'objet d'une entente préalable dans le cadre de protocoles d'accord bilatéraux et multinationaux. Les organisations civiles sauraient ainsi, dès le départ, l'importance et les limites de l'appui qu'elles pourraient attendre de la part des militaires. Reste que cette proposition ne prévoit pas de mécanisme pour adapter ces accords généraux à un contexte particulier et s'assurer que les ressources nécessaires seraient disponibles et ne répond pas à la question de savoir comment les organisations militaires et humanitaires pourraient se répartir les tâches dans le cadre d'une crise particulière avec des ressources limitées.

Une autre suggestion afin de réduire au minimum la politisation des actions humanitaires serait d'établir une distinction au niveau national entre les acteurs militaires impliqués dans l'aide humanitaire et ceux engagés dans des actions militaires offensives. Cette mesure risquerait toutefois de ne pas être particulièrement bien accueillie au niveau politique. Quant au caractère politique de l'engagement militaire, il pourrait être réduit si l'action était conduite par des forces permanentes spéciales ne dépendant pas de contributions nationales destinées à l'intervention de troupes particulières en cas de crise. Une force de ce type existe déjà; il s'agit de la Brigade multinationale d'intervention rapide des forces en attente des Nations Unies qui peut intervenir dans un délai de 15 à 30 jours pour des missions de maintien de la paix pouvant durer jusqu'à six mois. S'il est vrai qu'une force de ce type peut aider l'action des organisations humanitaires lorsque les États ne sont pas réellement disposés à envoyer des troupes nationales, il est peu probable que les États décident de les multiplier pour remplacer les opérations multilatérales de maintien de la paix.

Thomas Weiss, dans un examen approfondi des interventions humanitaires estime que « au lieu des accords féodaux qui existent encore aujourd'hui, il convient d'instaurer un organe unique chargé d'établir des priorités, de mobiliser et distribuer des ressources, et de coordonner les participations en cas d'urgence »¹⁵. Il poursuit en expliquant combien les appels nationaux pour une coordination centralisée sont peu sincères lorsqu'on sait à quel point les États aiment à rappeler qu'ils ont pris part à telle intervention d'assistance. David Last a très habilement exprimé cette idée : « Tout le monde réclame la coordination, mais personne ne veut être coordonné par les

autres »¹⁶. En conclusion, si l'idée d'une solution cohérente est logique et souvent invoquée, de sérieux obstacles politiques s'opposent encore à sa concrétisation.

Ces obstacles politiques sont largement illustrés par les difficultés de coordination entre les secteurs militaire et humanitaire. L'une des recommandations de l'étude de Minear, van Baarda et Sommers sur la crise du Kosovo était de renforcer la coordination entre acteurs militaires et humanitaires, en dehors des interactions de ces deux catégories d'institutions. Pour répondre à l'impression généralisée selon laquelle la KFOR ne savait pas vraiment ce que faisaient ses différentes composantes nationales et des façons très divergentes qu'elles avaient d'aborder la coopération civilo-militaire et l'aide humanitaire, l'étude soulignait la nécessité d'améliorer la coordination militaire et de s'attaquer aux problèmes d'inégalités et de divergences entre les contingents militaires nationaux. De la même façon, une meilleure coordination entre les organismes d'aide permettrait de s'attaquer aux problèmes de planification divergente et de professionnalisme inégal dans le secteur humanitaire. Ils concluent que le « sérieux de toutes les parties à l'égard de la coordination déterminera certainement s'il est possible d'envisager une architecture humanitaire applicable »¹⁷.

Faute de structures assurant une coordination au plus haut niveau, ils sont nombreux à penser que les actions humanitaires peuvent avoir un effet compensateur, du moins en partie, en agissant de bas en haut pour instaurer les structures opérationnelles nécessaires. En réalité, c'est à ce niveau que la plupart des progrès ont été enregistrés jusqu'à présent.

La coopération au niveau opérationnel

Les Nations Unies ont une très grande expérience en matière d'intervention sur le terrain avec des acteurs civils et ont utilisé toute une série de mécanismes pour tenter de résoudre les difficultés qu'il y a à coordonner les activités des militaires, de la police et des acteurs civils. Chaque opération est différente. Des exercices rétrospectifs ont permis d'en tirer « officiellement » des enseignements, mais ceux-ci sont, le plus souvent, ingorés lorsqu'une crise éclate car elle implique généralement de nouveaux acteurs.

L'OTAN a également tiré un certain nombre d'enseignements de son expérience en Bosnie et au Kosovo. À la différence de l'ONU, son interface entre civils et militaires n'a qu'un seul nom : le programme de coopération civilo-militaire (CIMIC). Il s'agit des « ressources et dispositifs qui soutiennent les relations entre les commandants de l'OTAN et les autorités civiles et militaires locales ou nationales et les populations civiles dans les zones où les forces militaires de l'OTAN sont, ou pourraient être, engagées. Ces dispositions prévoient la coopération et la coordination avec les organisations non gouvernementales ou internationales et les autorités »¹⁸. Au cours des dix dernières années, l'OTAN a révisé et adapté le concept de la CIMIC pour reprendre tous les éléments de l'interface civilo-militaire. Il existe des ressources propres au programme de coopération civilo-militaire : un personnel spécialisé détaché auprès de chaque commandant et des centres CIMIC chargés de coordonner la coopération civilo-militaire sur le terrain. Si le développement du programme CIMIC au sein de l'OTAN traduit une appréciation grandissante de l'importance de la coopération civilo-militaire, cela ne transparaît généralement pas dans les structures militaires plus larges. Les officiers du CIMIC sont souvent frustrés, par exemple, par le fait que les décisions clés en matière de personnel donnent toujours la priorité à la planification et à la logistique et non aux fonctions toujours plus importantes assumées par les structures des affaires civilo-militaires.

Si le développement du programme CIMIC au sein de l'OTAN traduit une appréciation grandissante de l'importance de la coopération civilo-militaire, cela ne transparaît généralement pas dans les structures militaires plus larges.

Le rôle clef du CIMIC pour ce qui est de déterminer les relations entre civils et militaires dans les opérations de l'OTAN mérite qu'on s'y attarde un peu. Les tâches du CIMIC se divisent en trois étapes : pré-opérationnelle, opérationnelle et transitionnelle.

Tâches pré-opérationnelles

Elles comprennent la planification, les conseils à la chaîne de commandement et la formation des forces. De nombreux progrès ont été accomplis à ce niveau après l'expérience en Bosnie. Bien que l'OTAN ne fasse pas directement appel à des organisations civiles dans l'élaboration des plans d'urgence, elle a instauré des mécanismes de consultation à ce niveau. Les organisations civiles et les ONG interviennent donc indirectement dans la planification en prenant part à des exercices militaires. De la même façon, l'OTAN met à jour ses programmes de formation afin de familiariser le personnel militaire et civil avec les structures, les ressources et les méthodes de travail des différentes institutions.

La crise récente du Kosovo souligne néanmoins qu'il reste des progrès à accomplir en termes de planification. Pour être plus précis, la planification devrait permettre aux organisations civiles de faire des suggestions quant aux décisions relatives aux priorités définies pour les tâches militaires de soutien humanitaire. Lorsque ces décisions ont été prises au tout début de l'acheminement des secours au Kosovo, les organisations civiles et militaires ont trouvé qu'il était très difficile de se consulter à temps en l'absence de structures de coordination établies.

Tâches opérationnelles

Les activités opérationnelles clefs de la CIMIC sont la communication, la coordination, l'échange d'informations, l'élaboration d'accords, les tâches d'évaluation et les opérations auxquelles vient s'ajouter une foule de « tâches particulières » assumées par différents spécialistes pour compléter celles généralement effectuées par les organisations civiles. Dans le cas de la crise du Kosovo, une fois instaurés, ces mécanismes de coordination et la conduite militaire de tâches de soutien ont été considérés comme un succès aussi bien par les partenaires humanitaires que les militaires.

Un dernier sous-groupe de tâches opérationnelles est celui des « tâches implicites » qui vise à donner aux organismes d'aide locaux et internationaux les moyens d'assumer la pleine responsabilité des actions civiles. Fait révélateur, aucune tâche concrète ne correspondant à ce rôle n'apparaît dans la doctrine du CIMIC, ce qui explique peut-être pourquoi l'OTAN connaît toujours autant de difficultés à mettre en œuvre les opérations finales du CIMIC, celles de la phase dite transitionnelle.

Tâches transitionnelles

Il s'agit du passage en douceur des différentes tâches aux autorités et organisations civiles et de la fin de l'engagement militaire. Cette phase comprend la planification de ce passage aux autorités civiles et la fermeture des bureaux CIMIC. Il faut pour cela que les structures nécessaires aient été mises en place.

À ce niveau, la principale difficulté rencontrée par le programme de la CIMIC concerne la concrétisation de ces stratégies en l'absence de structures civiles alternatives. Selon Last, cette difficulté

à transmettre les responsabilités relève d'une insuffisance au niveau des capacités de consolidation de la paix – une insuffisance dans notre capacité à restaurer la confiance nécessaire à la coopération entre les parties¹⁹. Il prône une solution cohérente au niveau local dans une zone raisonnable. Dans ces communautés, un tiers serait chargé de contrôler l'ensemble des actes de violence et de développer les relations dans les domaines de la sécurité, du développement, de la réconciliation et de la gestion des affaires publiques. En soutenant la confluence des domaines d'intervention des acteurs militaires et civils, ainsi qu'une plus grande participation des acteurs locaux et des facilitateurs en matière de consolidation de la paix pour ces structures qui reposent sur la communauté, cette proposition cherche à optimiser le potentiel de coopération civilo-militaire novatrice au niveau local et à le combiner avec différentes initiatives pour développer l'implication dans la gestion des affaires publiques et les capacités de sécurité et de réconciliation.

Conclusion

La dynamique des relations entre acteurs civils et militaires découle d'une foule de facteurs : la structure, la culture et les compétences des acteurs impliqués ainsi que les besoins humanitaires particuliers et le contexte politique propre à l'opération. Devant les intérêts en jeu, les différences structurelles fondamentales et une très forte réticence à céder tout élément de contrôle opérationnel ou de projet, il est tentant de conclure que la seule façon de gérer ces relations est d'essayer de multiplier les consultations et la coopération à tous les niveaux en s'adaptant aux circonstances.

La logique d'une coordination structurée n'est pas moins intéressante et devrait favoriser des gains en efficacité et susciter un plus grand respect pour les avantages comparatifs des acteurs civils et militaires. Vu les lourdes exigences politiques et structurelles concernant les niveaux de synergie et de coordination devant être atteints au niveau stratégique, la meilleure façon de progresser est d'essayer les modèles améliorés de coopération au niveau opérationnel où les besoins sont souvent les plus évidents.

Il n'existe aucun moyen de gérer les relations entre acteurs civils et militaires à ce niveau, mais si nous voulons voir progresser les opérations humanitaires, nous devons mieux organiser les expériences opérationnelles et en tirer systématiquement des enseignements. Ainsi, nous pourrions développer de nouvelles opérations sur la base des expériences passées et des enseignements tirés par les différents acteurs.

Notes

1. H. Slim, « The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations », *International Peacekeeping*, vol. 3, n° 2, 1996, p. 124.
2. O. Ramsbotham et T. Woodhouse, *Humanitarian Intervention in Contemporary Armed Conflict*, Londres, Polity, 1995.
3. P. Rogers, *International Security in the Early Twenty-First Century*, ISIS Europe Briefing Paper n° 22, février 2000 (www.fhit.org/isis).
4. H. Slim.
5. L. Minear, T. van Baarda et M. Sommers, *NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*, Occasional Paper, n° 36, Thomas J. Watson Jr. Institute of International Studies, Brown University, 2000.
6. T. Weiss, « Military Civilian Humanitarianism: The Age of Innocence is Over », *International Peacekeeping*, vol. 2, n° 2, 1995.
7. Minear, van Baarda et Sommers, *op.cit.*

8. *Ibid.*, p. 55.
9. *Ibid.*
10. Cette typologie est tirée d'une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (L. Minear et P. Guillot, *Soldiers to the Rescue: Humanitarian Lessons from Rwanda*, Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, 1996).
11. Ces activités ont été définies dans une correspondance entre le Secrétaire général de l'OTAN, Javier Solana, et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Sadako Ogata, le 21 avril 1999.
12. Voir Minear, van Baarda et Sommers, *op. cit.*, p. 28.
13. Discours d'ouverture du Haut Commissaire lors de la cinquantième session du Comité exécutif, 4 octobre 1999.
14. Minear, van Baarda et Sommers.
15. T. Weiss, *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*, Lanham, Rowmand and Littlefield, 1999, p. 201.
16. D. Last, « Organizing for Effective Peacebuilding », *International Peacekeeping*, vol. 7, n° 1, printemps 2000 (à paraître), p. 13 à 25.
17. Minear, van Baarda et Sommers, *op. cit.*, p. 104.
18. *NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, AJP-09, 2000 (à paraître).
19. Last, *op. cit.*, p. 5 à 25.

La vérification et le contrôle des accords de paix

Jane BOULDEN

La vérification et le contrôle (*monitoring*) des accords de paix est un sujet qui n'a pas fait l'objet d'une très grande attention¹. Cette situation est particulièrement surprenante lorsqu'on sait à quel point le succès ou l'échec d'un accord de paix est étroitement lié au régime de contrôle ou de vérification mis en place et lorsqu'on voit la multiplication des opérations de vérification et de contrôle depuis la fin de la guerre froide.

Une conférence, co-organisée récemment par le Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC) à Wilton Park, entendait débattre et mettre en évidence différents problèmes liés à la vérification et au contrôle des accords de paix et évoquer différentes questions appelant d'autres discussions. Parmi les thèmes abordés, citons les liens entre les conditions du contrôle et de la vérification, comme le contrôle du respect des droits de l'homme et de la police civile, l'incidence du contexte politique (par exemple, tensions fortes ou non) sur les conditions de vérification et de contrôle ainsi que le rôle, voire l'influence, des nouvelles méthodes et technologies. Cet article entend présenter une vue d'ensemble des différentes questions soulevées par la vérification et le contrôle du respect des accords de paix, en examinant tout d'abord les tendances générales qui l'ont emporté pendant et après la guerre froide et en traitant ensuite de questions particulières liées aux débats actuels sur les accords de paix.

La vérification et le contrôle des accords de paix sont conduits essentiellement, mais cependant pas exclusivement, par l'Organisation des Nations Unies par le biais d'opérations de maintien de la paix ou d'imposition de la paix². Cet article porte principalement sur ces opérations, mais les points évoqués concernent également les opérations qui ne sont pas menées par l'ONU.

Quelle différence existe-t-il entre les fonctions de contrôle et celles de vérification ? Le contrôle est le processus qui consiste à rassembler de l'information au sujet d'une activité particulière. Elle peut être effectuée, selon la situation, soit par des êtres humains soit par des moyens techniques, ces derniers s'entendant des méthodes de contrôle sur place, comme les dispositifs de surveillance dans les centrales nucléaires et des méthodes de télésurveillance comme l'observation par satellite. Le contrôle peut être particulièrement ciblé, en cherchant à déceler un type d'activité précis et en ignorant tout le reste ou alors général, comme le légendaire agent de police britannique faisant sa ronde.

La vérification est, quant à elle, toujours ciblée. Elle utilise différentes informations pour juger du respect par les parties des engagements pris aux termes d'un accord. Dans le cas des accords de

Jane Boulden est chercheur associé auprès du Conseil canadien pour la paix et la sécurité internationales, Ottawa (Canada). Elle est également professeur adjoint au Département d'études politiques de l'Université Queen's, Kingston (Canada) où elle est aussi membre du Centre de relations internationales et du Programme d'études en gestion de la défense.

paix, la vérification est le processus d'évaluation de l'attitude des parties. Elle consiste à rassembler des informations, qu'elles aient été obtenues par les activités de contrôle ou communiquées directement par les parties, et à les utiliser pour évaluer la façon dont certaines ou la totalité des dispositions de l'accord sont mises en œuvre. La notion de vérification englobe donc à la fois les personnes et les organes chargés d'évaluer le respect des engagements pris et les procédés employés pour mener à bien cette tâche. Dans le cas de la mission de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), il s'agissait de la Military Mixed Commission, qui jugeait les aspects militaires du respect des engagements; de la composante droits de l'homme, qui évaluait le respect par les parties de différentes lois et conventions en matière de droits de l'homme; du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, M. Akashi; du Secrétaire général et, enfin, du Conseil de sécurité de l'ONU³.

De la guerre froide à l'après-guerre froide

Depuis la fin de la guerre froide, l'objectif et la nature des missions instaurées pour contrôler et vérifier le respect des accords de paix ont incontestablement changé. Pendant la guerre froide, les opérations privilégiaient généralement les cessez-le-feu. Elles leur associaient parfois d'autres mesures comme l'instauration de zones tampons et la démilitarisation, mais le contrôle du cessez-le-feu restait, et de loin, la partie essentielle de leur mission. En outre, pendant la guerre froide, les liens entre les processus politiques de négociation des accords de paix et la phase même de mise en œuvre de ces accords étaient très limités. L'ONU pouvait, par exemple, avoir pour mission de superviser un cessez-le-feu tandis que les négociations d'un accord officiel ou d'un accord de paix plus global se poursuivaient en dehors du cadre des Nations Unies⁴.

Avec la fin de la guerre froide, la nature de ces opérations a changé sur trois points essentiels. Premièrement, si contrôler le respect du cessez-le-feu demeure l'objectif principal de la mission, la portée et la complexité des missions liées aux accords de paix se sont accrues considérablement. Elles impliquent désormais la démobilisation et le désarmement des troupes, parfois même de groupes de guérilla, et leur réinsertion dans la société ou dans de nouvelles forces armées. Les opérations récentes ont également dû veiller au respect des sanctions et des zones d'exclusion aérienne. Ces nouvelles activités ont entraîné l'implication de forces navales et aériennes, qui participaient

L'objectif des opérations s'est non seulement développé, mais cette évolution a entraîné une augmentation du nombre et du type d'acteurs impliqués dans le contrôle des accords de paix.

jusqu'alors rarement aux missions de contrôle des accords de paix. Ces missions sont aujourd'hui souvent chargées, en plus des mesures militaires, de contrôler les élections, de former et contrôler les forces de police locales et de veiller au respect des droits de l'homme⁵. Ces différentes tâches impliquent l'intervention de civils, de forces de maintien de l'ordre et d'observateurs civils et militaires. L'objectif des opérations s'est non seulement développé, mais cette évolution a entraîné une augmentation du nombre et du type d'acteurs impliqués dans le contrôle des accords de paix.

Deuxièmement, l'ensemble du processus – de la phase de négociation d'un accord de paix au contrôle et à la vérification du respect de ses dispositions – est aujourd'hui beaucoup plus intégré qu'au temps de la guerre froide. L'ONU est de plus en plus impliquée dans l'ensemble du processus, que ce soit la négociation de l'accord, sa phase de mise en œuvre et celle de consolidation de la paix après un conflit⁶.

Troisièmement, la période de l'après-guerre froide a été marquée par une volonté renforcée du Conseil de sécurité d'autoriser le recours à la force dans les opérations de paix et l'a fait pour des

situations qui impliquaient des activités de désarmement et de démobilisation. L'autorisation du recours à la force dans des cas autres que ceux de légitime défense complique considérablement le contexte des opérations de contrôle et de vérification.

Alors qu'intervenaient tous ces changements, deux caractéristiques n'ont pas changé depuis la fin de la guerre froide. Premièrement, le rôle des observateurs militaires est toujours un élément central des tâches de vérification et de contrôle. La simple présence physique d'un tiers conserve une incidence considérable sur ces opérations. L'observateur symbolise l'engagement et la préoccupation de la communauté internationale. C'est en ce sens que sa présence peut dissuader certaines actions et violations et accentuer, le cas échéant, la gravité des violations.

Deuxièmement, il existe des mécanismes de contrôle et de vérification sur plusieurs niveaux qui n'ont pas changé. Ils sont à la base de différents accords et opérations pour des missions bien précises. Chaque mécanisme a un but précis, mais vient également soutenir et renforcer d'autres mécanismes. Citons, entre autres, les observateurs, les renseignements communiqués par les parties, (les informations de base), les inspections servant à confirmer l'exactitude des informations (les inspections de référence), les renseignements fournis par des tiers, les inspections en cours, les patrouilles et l'observation continue pour s'assurer du maintien des cessez-le-feu et des positions ou effectifs convenus pour les troupes, la surveillance aérienne et l'utilisation d'un processus de commission mixte.

Le rôle de la technologie

La technologie a permis d'améliorer considérablement les procédures de vérification et de contrôle. Les progrès enregistrés avec le système de positionnement universel (GPS) et les téléphones mobiles ont contribué au développement des capacités de communication sur le terrain et ont même rendu possible la localisation précise des observateurs dans des lieux retirés et des communications fiables. Le développement et la disponibilité des téléphones mobiles ont joué un rôle considérable pour les observateurs qui se trouvaient dans des situations très dangereuses. Les caméras numériques permettent aujourd'hui d'enregistrer des événements ou des lieux et de télécharger les images dans un point centralisateur des données dans un délai très court ce qui facilite et accélère les processus de collecte de données et de prise de décision en matière de vérification. L'imagerie satellitaire est aujourd'hui accessible à un prix raisonnable à un plus grand nombre d'acteurs, y compris l'ONU et les organisations non gouvernementales.

Les progrès en termes de capacités et de rapidité des techniques informatiques associés au développement des technologies de surveillance aérienne ou spatiale pourraient favoriser la mise au point, dans un avenir proche, de méthodes de contrôle mécanique (plutôt qu'humain) plus performantes et moins intrusives. Les progrès technologiques pourraient ainsi permettre de compléter et, dans certains cas, remplacer le rôle des observateurs militaires grâce à des moyens extrêmement performants d'observation continue des lignes de cessez-le-feu et des zones tampons. Les avancées technologiques devraient également permettre le développement de la télésurveillance des sites de stockage d'armes, des installations de production et autres sites militaires.

Il est encore trop tôt pour savoir quel peut être l'impact potentiel de ces avancées technologiques toutes récentes. L'un des arguments qui plaide en faveur des nouvelles technologies est le fait qu'elles permettront de réduire le caractère intrusif des procédures de contrôle et de vérification. Les observateurs militaires, pour citer cet exemple, ne sont techniquement présents que pour contrôler et observer des zones et des actions précises. Ils peuvent pourtant obtenir, de façon parfois

involontaire, d'autres informations concernant les activités menées dans la zone où ils se trouvent basés. Les tenants du contrôle par des moyens technologiques soutiennent que l'utilisation de techniques spécialement conçues pour contrôler certaines activités, comme par exemple déterminer si la ligne du périmètre d'une zone tampon a été franchie, éliminerait le risque que d'autres informations soient obtenues en même temps et diminuerait d'autant le caractère intrusif du contrôle.

Cet argument peut toutefois être invoqué dans le sens contraire. Ceux qui sont soumis à ce contrôle technologique peuvent estimer qu'il représente la même menace que le contrôle effectué par des êtres humains pour ce qui est de collecter des informations autres que celles définies au départ. Comment peuvent-ils être certains que les détecteurs automatisés ne disposent pas de capacités leur permettant d'obtenir d'autres informations ? Cette question montre à quel point il est important, lorsque les options technologiques sont envisagées pour le contrôle et la vérification, de prévoir des dispositions qui permettront à ceux qui en feront l'objet de pouvoir s'assurer que ces technologies seront utilisées uniquement aux fins convenues.

Le contrôle technologique présente d'autres avantages potentiels. L'idée de contrôle par des moyens automatisés, que ce soit sur le terrain ou par les airs, peut jouer un rôle de dissuasion très fort parce qu'elle ajoute un élément d'incertitude quant au moment du contrôle ou parce que celui-ci peut se dérouler en continu.

Il se peut, à première vue, que le recours aux méthodes technologiques de contrôle pour remplacer les observateurs humains permette de réduire le coût des missions. Il n'est toutefois pas certain que ce soit le cas, du moins à court terme, puisque le développement, l'acquisition et l'utilisation de ces technologies entraînent des coûts élevés. Les technologies, comme les téléphones mobiles et les caméras numériques qui sont facilement disponibles à des prix relativement bas, viennent compléter et augmenter les aspects du contrôle effectué par l'homme et n'ont donc pas vraiment d'incidence réelle sur le coût de la mission.

Si les avancées technologiques ont permis d'améliorer les capacités qu'ont les observateurs de mener à bien leur mission, elles n'ont pas modifié la nature fondamentale des mécanismes et des procédures sur plusieurs niveaux utilisés pour vérifier les accords de paix. L'ensemble des mécanismes sur lesquels reposent les accords de paix, à savoir l'intervention des observateurs, les patrouilles, les inspections et autres formes de surveillance, reste au cœur même des procédures de contrôle et de vérification des accords de paix.

Vérification et recours à la force

Avec la fin de la guerre froide, le Conseil de sécurité de l'ONU a été de plus en plus enclin à autoriser le recours à la force dans les opérations des Nations Unies et l'a fait dans des situations qui impliquaient la vérification de cessez-le-feu précaires, le désarmement de troupes et la démobilisation⁷. Ces opérations sont souvent désignées comme des opérations d'imposition de la paix. Le Conseil de sécurité a prévu une autorisation particulière de recours à la force dans des cas autres que ceux de légitime défense pour ces opérations qui restent autrement des opérations de maintien de la paix. L'opération doit donc conserver son caractère impartial tout en se réservant la possibilité de recourir à la force contre une ou plusieurs parties dans des circonstances particulières, ce qui complique énormément le contexte dans lequel intervient la vérification. Ceux qui en font l'objet ont du mal à distinguer les tâches liées à la vérification de celles d'imposition de la paix. Quant au jugement des vérificateurs concernant le respect des points militaires de l'accord de paix, il peut avoir une incidence directe sur la décision de recourir ou non à la force. Dans ces circonstances,

le risque que les observateurs soient attaqués ou pris à partie est nettement plus élevé que pour les missions classiques de maintien de la paix.

Les expériences négatives des missions en Somalie et en Bosnie ont relancé la question de savoir si l'envoi d'observateurs est envisageable lorsqu'il existe une probabilité que la force soit employée. Les images de soldats de la paix pris en otages, notamment en Bosnie, en signe de protestation contre le recours à la force par les Nations Unies resteront longtemps gravées dans les mémoires et ont, à juste titre, relancé le débat sur les conséquences de l'autorisation de recours à la force pour les missions de maintien de la paix. D'une part, en acceptant de placer leurs forces dans des situations potentiellement dangereuses, les États démontrent la ferme intention qu'ils ont de veiller à ce que les engagements pris dans les accords de paix soient respectés. D'autre part, si la situation se dégrade et la force doit être employée et si les troupes de maintien de la paix font l'objet de mesures de rétorsion, les missions pourraient à terme en subir les conséquences, les États pouvant décider de retirer leurs forces ce qui affaiblirait la mission et le niveau de l'engagement international.

À la suite des expériences en Bosnie, en Somalie et au Timor oriental, certains États ont décidé de ne pas envoyer leurs troupes dans des situations analogues à moins qu'elles ne soient lourdement armées, ou tout simplement de ne plus engager de troupes dans ce genre d'opérations. C'est, en quelque sorte, une réaction aux pertes et aux risques encourus dans le cadre de ces opérations, mais également un refus d'accepter les situations où les observateurs se trouveraient dans l'impossibilité d'intervenir alors que les accords de paix et les droits de l'homme sont bafoués. Si ces tendances se poursuivent, elles pourraient instaurer une situation où les observateurs non armés ou légèrement armés ne seraient plus engagés lorsqu'il existe un risque que la force soit utilisée.

Gestion de l'information

La complexité des opérations menées après la guerre froide pour contrôler le respect des accords de paix et le recours croissant aux techniques de collecte de l'information avec, par exemple, les caméras numériques, génèrent un flot d'informations bien plus important que celui obtenu avec les opérations conduites pendant la guerre froide. En conséquence, les exigences en matière de contrôle et de traitement de l'information sont nettement plus grandes. Le contrôle du respect des droits de l'homme par la Mission de vérification au Kosovo a ainsi généré un flot incroyable de données qu'il a fallu organiser dans une base de données consultable. La mission a dû créer un système de contrôle de l'information en même temps qu'elle rassemblait les données. En raison de la nature de ces informations, il a également fallu protéger les données contre ceux qui auraient pu vouloir les détruire ou en abuser.

La question du contrôle de l'information se complique avec la présence d'un certain nombre d'acteurs dans une même opération, en particulier avec la tendance récente de participation croissante des organisations régionales. Le fait que davantage d'acteurs collectent des informations renforce la nécessité d'un traitement et d'une analyse adaptés de l'information. Les organisations régionales ne sont pas les seuls nouveaux acteurs à être devenus un élément régulier du contexte de vérification. Les ONG sont également de plus en plus présentes. La disponibilité croissante des technologies comme les caméras numériques, l'Internet et les téléphones mobiles font que les ONG ont également les moyens de rassembler – et de diffuser – des informations de qualité sur ce qui se passe sur le terrain⁸. Cette tendance pourrait aboutir à une situation où l'opinion publique et les décideurs auraient à gérer différentes conceptions de ce qui se passe sur le terrain. C'est un facteur que ne devront pas négliger ceux qui conduisent les opérations.

Toutes les opérations conduites par les Nations Unies sont lancées de façon ad hoc. Elles partent donc toutes de zéro et les systèmes d'information doivent être créés à nouveau au début de chaque opération sans profiter des informations déjà collectées. L'efficacité de ces opérations pourrait être améliorée si l'ONU pouvait rassembler et analyser, de façon régulière, des renseignements sur les lieux potentiels des missions. Cette perspective est toutefois très improbable, les États Membres étant particulièrement réticents à l'idée d'autoriser l'Organisation à entreprendre tout ce qui pourrait ressembler, même de façon très indirecte, à des activités indépendantes de renseignement. Il n'en reste pas moins qu'une fois que les opérations sont établies, elles finissent souvent par développer, par nécessité, de telles activités.

Ressources

Les Nations Unies sont confrontées à un problème grave et récurrent, celui de l'insuffisance de personnel et de matériel pour accomplir la mission. Ce problème s'étend à tous les aspects de l'opération, y compris les tâches de contrôle de la police civile et du respect des droits de l'homme, et de contrôle et vérification des aspects militaires des accords de paix. Sur les 9 000 postes de police civile mandatés à ce jour par les Nations Unies, seulement la moitié ont été pourvus. Lorsque la Mission de vérification au Kosovo a été instaurée, 1 100 observateurs devaient prendre part à l'opération : ils ne sont pour l'instant que 800⁹. En réalité, il s'agit d'un problème endémique aux opérations de l'ONU. Outre les problèmes évidents que cela pose pour l'exécution de la mission, cette situation aggrave le problème lorsqu'il existe une probabilité de recours à la force et rend encore plus problématique une situation déjà difficile en raison d'un personnel et d'un matériel insuffisants. C'est un problème qu'il ne sera pas facile de résoudre puisque, par définition, ces opérations reposent sur les contributions volontaires des États Membres.

Un centre de vérification

L'un des thèmes récurrents de ce débat concerne les conséquences dues au caractère ad hoc de ces opérations qui, outre les difficultés évoquées plus haut, implique également l'absence de communication officielle d'une opération à l'autre pour ce qui est des informations, des procédures ou des enseignements tirés. Cette lacune est particulièrement problématique en raison de la complexité des opérations de paix conduites dans ce contexte d'après-guerre froide.

L'une des façons de s'attaquer au problème serait d'établir un centre de vérification. Il pourrait se charger de toute une série de questions liées à la vérification et centraliser les informations. Un centre de vérification pourrait, par exemple, élaborer des protocoles standard de vérification pour les accords de paix et établir une planification générique pour des opérations élémentaires. Un tel centre pourrait également fournir le matériel et les informations nécessaires à la formation d'observateurs et de vérificateurs potentiels. Dans le cas de la Mission de vérification au Kosovo, un programme de formation avait été rapidement établi sur le terrain. Un centre de vérification peut soit assurer la formation nécessaire soit s'occuper de faire venir le personnel et organiser la formation sur place.

Un centre de vérification devrait également faciliter la gestion du flot d'informations liées aux opérations en instaurant des procédures et en fournissant les moyens techniques de traitement et d'analyse de l'information. En théorie, un tel centre devrait pouvoir effectuer de façon régulière des

recherches et des analyses sur les lieux et situations pouvant faire l'objet d'une mission afin de préparer la capacité d'intervention pour le cas où une opération serait décidée¹⁰. Il est toutefois fort probable que les États Membres de l'ONU jugent une telle fonction trop proche d'une activité de renseignement.

Un centre de vérification jouerait au moins toujours un rôle précieux en centralisant les « leçons tirées » des opérations en cours et passées, en les analysant et en les diffusant. Ce serait une façon d'intégrer l'expérience – bonne ou mauvaise – tirée des expériences passées dans la planification et la mise en œuvre du désarmement et des procédures de vérification des opérations futures. Le centre de vérification pourrait, à cet effet, recueillir les témoignages des acteurs clés dès qu'ils quitteraient l'opération puis à nouveau six à douze mois plus tard, une fois qu'ils auraient eu le temps de décompresser et de réfléchir à leur expérience. Les entretiens pourraient se dérouler au centre de vérification ou les experts du centre pourraient se déplacer pour aller rencontrer les personnes en question et les interroger. Des procédures visant à tirer des enseignements des expériences passées sont déjà en place dans de nombreuses armées, dans certaines organisations régionales ainsi qu'à l'ONU. Leurs résultats pourraient être communiqués au centre de vérification, qui pourrait les centraliser pour les États souhaitant de l'aide et de l'information.

Un centre de vérification jouerait au moins toujours un rôle précieux en centralisant les « leçons tirées » des opérations en cours et passées, en les analysant et en les diffusant. Ce serait une façon d'intégrer l'expérience – bonne ou mauvaise – tirée des expériences passées dans la planification et la mise en œuvre du désarmement et des procédures de vérification des opérations futures.

Résumé

Nous avons abordé un certain nombre de questions qui mériteraient de faire l'objet de plus amples études. Premièrement, le rôle de la technologie. Il faudrait continuer d'étudier les conséquences des futures avancées technologiques sur la vérification. Peut-on envisager que les progrès technologiques parviennent à modifier la nature de la vérification ou le rôle des observateurs est-il si fondamental qu'il restera permanent ? Deuxièmement, il convient d'examiner l'incidence sur les opérations en cours et passées du recours à la force. Les expériences de la Somalie et de la Bosnie ont très clairement influencé la position des décideurs des États impliqués dans ces opérations. Il importe de déterminer dans quelle mesure cela va influencer sur les opérations futures et de décider s'il convient, et si oui dans quelles circonstances, d'engager des observateurs non ou légèrement armés dans des situations où la force pourrait être employée.

La permanence des mécanismes fondamentaux sur lesquels reposent la conception et la mise en œuvre des missions de vérification atteste de l'importance de la vérification pour ces opérations. Le respect des aspects militaires des accords de paix et de cessez-le-feu témoigne de la volonté des parties à un conflit d'avancer vers une résolution pacifique. Il est donc essentiel de vérifier et contrôler le respect des engagements pris pour garantir le succès de ces accords. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de combler l'insuffisance de recherche à ce niveau.

Notes

1. Le Gouvernement canadien a inlassablement pressé l'Organisation des Nations Unies de s'intéresser rigoureusement et efficacement à la question de la vérification. En 1995, un groupe d'experts gouvernementaux concluait dans un

rapport que « La vérification en tant que telle n'a été reconnue comme partie intégrante des opérations de paix et de sécurité qu'au cours des dernières années » et appelait à prendre des mesures dans ce sens. *La vérification sous tous ses aspects, y compris le rôle de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la vérification*, Rapport du Secrétaire général, A/50/377, 22 septembre 1995.

2. Certaines activités de contrôle et de vérification des accords de paix ne sont toutefois pas placées sous les auspices des Nations Unies. Citons, par exemple, la Force multinationale et observateurs (FMO) dans le Sinaï, la Commonwealth Observation Force, au Zimbabwe, la Mission d'observation militaire Équateur-Pérou (MOMEPE), le Groupe de surveillance de la paix à Bougainville et la Force internationale au Timor oriental (INTERFET).
3. Ces exemples et définitions sont tirés de l'intervention de Trevor Findlay de VERTIC, « Opening Address to Wilton Park Conference on the Monitoring and Verification of Peace Agreements », 24 mars 2000.
4. Citons, entre autres exemples, les processus de paix au Moyen-Orient avec la Force d'urgence des Nations Unies au Sinaï, alors que les négociations politiques concernant la résolution du conflit intervenaient souvent sous les auspices des États-Unis.
5. Citons l'exemple des opérations conduites par les Nations Unies après la guerre froide en Namibie (GANUPT) et au Cambodge (APRONUC).
6. Les conseillers de l'ONU ont ainsi joué un rôle clef dans la négociation de l'accord de paix au Mozambique en apportant des conseils sur la nature et le détail des dispositions de vérification.
7. Citons, par exemple, l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II) ainsi que les opérations menées en Bosnie-Herzégovine avant et après l'accord de paix de Dayton (FORPRONU, ATNUSO, IFOR, SFOR).
8. Pour en savoir plus sur cette question, voir Andrew Rathmell, « The Information Revolution and Verification », *Trust & Verify*, n° 90, mars 2000, p. 5 et 6.
9. Chiffres extraits des débats de la conférence de Wilton Park.
10. Dans ce cas, le centre de vérification pourrait servir de liaison avec le Centre de situation au Département des opérations de maintien de la paix au siège de l'ONU à New York.

La privatisation du maintien de la paix : perspectives et réalités

Damian LILLY

Les années 90 ont vu les sociétés privées de services de sécurité et militaires intervenir de plus en plus dans les conflits. Gouvernements, sociétés privées et organisations humanitaires ont fait appel à des sociétés comme Military Professional Resources Inc., Sandline International et Defence Systems Ltd. pour assurer – selon les circonstances – toute une série de services militaires et de sécurité : appui tactique et opérationnel, conseil et formation militaires, approvisionnement en armes, soutien logistique, services de sécurité, activités de renseignement et de prévention du crime. Dans les situations de conflit, il est difficile de distinguer les deux types de sociétés, même si les activités des sociétés privées de services militaires ont le plus souvent des visées militaires et si les sociétés privées de services de sécurité s'occupent essentiellement de protéger les biens et les personnes. Un certain nombre de sociétés proposent toutefois les deux types de services. À ce jour, les sociétés privées de services de sécurité et militaires n'ont été utilisées par les organisations multilatérales de maintien de la paix que pour des activités de logistique et de soutien, et pour certaines fonctions de sécurité.

D'aucuns pourraient soutenir que les actions des sociétés privées de services de sécurité et militaires témoignent des failles de l'Organisation des Nations Unies et autres organisations multilatérales face au nombre croissant de crises et qu'elles devraient pouvoir prendre le relais lorsque ces organes ne peuvent ou ne veulent intervenir¹. Des réserves sérieuses ont toutefois été émises sur l'implication de sociétés privées dans les opérations de maintien de la paix présentant un caractère militaire – certains estiment en effet que leurs activités sont très proches de celles des mercenaires. L'ONU ne considère pas, pour sa part, le recours à ces sociétés privées comme une option envisageable.

Cet article évalue le rôle actuel et potentiel de ces sociétés dans les opérations de maintien de la paix. Après avoir examiné les arguments justifiant leur intervention et différents exemples actuels, nous soulignerons une série de craintes qui expliquent pourquoi elles ne seront probablement pas bien tolérées par les responsables politiques dans un avenir proche.

Les sociétés privées de services militaires : une solution pour le maintien de la paix ?

L'une des principales raisons invoquées pour expliquer le recours croissant aux sociétés privées de services de sécurité et militaires au cours des années 90 est le refus ou l'incapacité des États

¹ Damian Lilly est responsable du programme sur la privatisation de la sécurité auprès de International Alert à Londres. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'International Alert.

Membres de l'ONU à réagir face à la multiplication des crises. L'on justifie l'intervention de ces sociétés privées par le fait qu'elles apportent une solution aux contraintes politiques, financières et institutionnelles qui pèsent sur l'ONU et d'autres organes.

CONTRAINTES POLITIQUES

Depuis la fin de la guerre froide, de nombreux gouvernements occidentaux (notamment les États-Unis d'Amérique) se sont montrés de plus en plus réticents à l'idée d'engager leurs troupes nationales dans des missions multilatérales de maintien de la paix à moins que des intérêts vitaux ne soient en jeu et ce en raison de la tourmente politique nationale que susciteraient des pertes en vies humaines. L'origine de cette tendance remonte à l'intervention malheureuse de 1993 en Somalie. Elle s'est faite très vive lors de la crise du Kosovo l'année dernière avec la réticence de la plupart des pays alliés à engager des troupes sur le terrain pour la campagne de l'OTAN. Les intérêts bilatéraux se sont également effacés : la France et d'autres anciennes puissances coloniales ont retiré leurs troupes postées dans d'anciens territoires ou colonies. Le fait que la France ne soit pas intervenue après le récent coup militaire en Côte d'Ivoire est, à cet égard, révélateur.

Dans ce contexte, les sociétés privées de services militaires ont montré qu'elles étaient prêtes à intervenir dans de nombreuses situations qui présentaient peu d'intérêt stratégique pour les principales puissances mondiales. Elles ne semblent pas subir les mêmes pressions politiques que les gouvernements pour ce qui est des pertes humaines. En effet, l'engagement de personnel militaire privé ne suscite pas le même tollé auprès de l'opinion publique que celui des troupes nationales car

Les sociétés privées de services militaires ont montré qu'elles étaient prêtes à intervenir dans de nombreuses situations qui présentaient peu d'intérêt stratégique pour les principales puissances mondiales.

il est essentiellement motivé par des raisons financières et non par la volonté d'assurer la sécurité nationale. Plusieurs rapports tendent à démontrer que l'on attache une importance nettement moins grande au décès de personnes engagées par des sociétés privées de services militaires qu'aux pertes humaines des forces nationales. Les pertes subies par

la DynCorp², une société utilisée en Colombie par les États-Unis, auraient suscité une réaction bien moindre que la disparition de cinq américains en service dans un accident d'avion survenu l'année dernière dans ce même pays³. La plupart des sociétés – mais pas toutes – se montrent toutefois défavorables à l'idée d'accepter des contrats par lesquels leur personnel aurait à jouer un rôle précis de combat et risquerait de subir des pertes.

MANQUE DE CAPACITÉS ET INSUFFISANCE DES RESSOURCES

L'ONU et les différentes organisations multilatérales n'ont tout simplement pas eu les moyens ni les fonds nécessaires pour assurer l'envoi régulier de soldats de la paix dans les nombreuses zones de conflit qui existent à travers le monde. Le nombre de soldats de la paix de l'ONU a fortement diminué dès le milieu des années 90 : alors qu'ils étaient passés de 10 000 en 1989 à 70 000 en 1995, ils n'étaient plus que 19 000 en 1998⁴. Le projet récent de maintien de la paix au Kosovo est également venu souligner le manque de moyens. À l'origine, ce projet comptait 4 780 officiers de police qui devaient venir de 42 pays différents et travailler sous la direction de l'ONU, mais en janvier 2000, seuls 1 970 officiers avaient été engagés et l'on se demandait avec inquiétude où trouver les autres. Les sociétés privées de services de sécurité et militaires apparaissent donc, au vu

de ces difficultés, comme une source potentielle de personnel pour les opérations de maintien de la paix.

En outre, les sociétés privées apparaissent comme un moyen plus efficace, en termes de coûts, pour disposer des personnes nécessaires et ce en raison des économies généralement réalisées en faisant appel au secteur privé. Le Gouvernement américain est, à l'évidence, de plus en plus convaincu des économies qu'il réalise en confiant à des sociétés privées certains aspects de ses opérations militaires à l'étranger. Le Département d'État américain a, par exemple, chargé la Military Professional Resources Inc. (MPRI), basée en Virginie, d'une grande partie de sa formation militaire à l'étranger comme, par exemple, avec l'Initiative pour faire face aux crises en Afrique. L'objectif de cette initiative est de créer une force locale de maintien de la paix en Afrique et la MPRI forme actuellement un certain nombre d'armées africaines dans ce but. Le Gouvernement américain n'a pourtant pas encore fait appel à ce type de sociétés pour honorer ses engagements à l'égard des missions multilatérales de maintien de la paix.

IMPOSSIBILITÉ D'AGIR PROMPTEMENT

L'ONU et les organisations multilatérales souffrent d'un autre problème : l'incapacité d'agir promptement lorsqu'une crise éclate et de déployer rapidement des forces de maintien de la paix. Certains organes politiques fonctionnent selon le principe du consensus et sont régis par d'importantes institutions bureaucratiques. Leurs décisions peuvent donc se faire attendre même si des signaux indiquent que des crises menacent. Même lorsqu'il existe *en principe* la volonté de mettre sur pied une opération onusienne de maintien de la paix, il est extrêmement difficile de mettre en place les accords nécessaires et de mobiliser les forces pour atteindre à temps la zone de conflit. La capacité de réaction des forces australiennes dans le cas du Timor oriental est une exception parmi les exemples les plus récents. L'ONU (ni aucun autre organe multilatéral) ne dispose d'une force permanente d'intervention rapide pouvant être utilisée dans de telles situations. D'aucuns ont avancé que les sociétés privées de services de sécurité et militaires pourraient être mobilisées et déployées beaucoup plus rapidement que les forces multilatérales classiques. Il pourrait être beaucoup moins cher de faire appel à ces sociétés lorsque cela s'avérerait nécessaire plutôt que d'entretenir une force permanente composée de contingents nationaux fournis par les États Membres de l'ONU.

Les activités actuelles des sociétés privées dans les opérations de maintien de la paix

Malgré les arguments invoqués en faveur de l'intervention des sociétés privées de services de sécurité et militaires dans les opérations de maintien de la paix, elles ne sont intervenues que dans des cas bien précis. Il s'agissait d'ailleurs apparemment d'activités modestes de logistique ou de soutien plutôt que d'actions militaires ou de sécurité. Nous allons maintenant examiner trois domaines d'activités des opérations de maintien de la paix : les services d'appui et de logistique, les fonctions de sécurité et de surveillance et l'appui militaire.

LES SERVICES D'APPUI ET DE LOGISTIQUE

Les sociétés privées interviennent très souvent dans les opérations de maintien de la paix pour fournir des services d'appui et de logistique. Citons l'exemple de la société Brown and Root, qui est l'un des principaux fournisseurs du Gouvernement américain et a emporté un contrat d'un milliard de dollars pour cinq ans avec les forces américaines de l'OTAN engagées au Kosovo⁵. Le Département d'État américain a également passé un marché avec Pacific Architects and Engineers, qui travaille avec une autre société américaine, International Charter Inc., pour fournir un soutien logistique au Groupe de contrôle du cessez-le-feu (ECOMOG) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la force d'intervention de la CEDEAO dominée par le Nigéria. Le Gouvernement britannique se réserve également le droit de faire appel à des sociétés privées dans son mémorandum d'accord avec le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU pour des activités logistiques⁶.

LES FONCTIONS DE SÉCURITÉ ET DE SURVEILLANCE

Les sociétés privées sont rarement intervenues pour assurer des fonctions de sécurité ou de surveillance dans le cadre des opérations classiques de maintien de la paix (celles fondées sur les principes de non-ingérence et d'impartialité ayant pour but de garantir un environnement sûr propice au processus de paix)⁷. La société britannique Defence Systems Ltd. (DSL) a fourni par le passé des gardes locaux aux soldats de la paix envoyés par l'ONU en Angola⁸. L'appel à des sociétés privées de services de sécurité sud-africaines pour les opérations de maintien de la paix conduites par l'ONU l'année dernière au Timor oriental illustre les controverses que peut susciter l'intervention de ces sociétés. En octobre 1999, les membres de l'ANC (African National Congress) ont fait appel aux services de deux sociétés privées basées en Afrique du Sud, Empower Loss Control Services et KZN Security, pour répondre à la demande de protection de Jose Xanana Gusmao, le dirigeant du Conseil national de la résistance timoraise (CNRT), qui hésitait à confier sa sécurité à la protection rapprochée indonésienne. Cette opération, qui ne devait faire l'objet d'aucune publicité et se dérouler apparemment sous l'égide de l'ONU, a suscité des critiques en Afrique du Sud car il était difficile de savoir si le Gouvernement sud-africain avait autorisé le recours à ces sociétés⁹. D'aucuns estimaient que cette action pouvait constituer une violation des lois anti-mercenaires introduites en Afrique du Sud en juillet 1998 qui stipulent que les sociétés de services de sécurité qui veulent passer des marchés en dehors de l'Afrique du Sud doivent obtenir l'autorisation du gouvernement (et celle du pays hôte) et qu'il s'agissait en l'occurrence d'une mission pour l'ONU qui ne concernait en rien les sociétés sud-africaines¹⁰. L'idée de faire appel à des sociétés privées de services de sécurité a finalement été abandonnée.

La protection des opérations d'aide humanitaire fait partie des tâches de maintien de la paix. Il s'agit d'un domaine où les sociétés privées sont de plus en plus sollicitées pour assurer des fonctions de sécurité et de surveillance. De grands pans de l'industrie humanitaire ont déjà été privatisés, les sociétés privées se chargeant de lourdes tâches logistiques liées aux opérations humanitaires. Les sociétés privées de services de sécurité commencent également à être utilisées dans de telles situations. DSL est un acteur clef qui a été engagé par un certain nombre d'organismes humanitaires du système des Nations Unies, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial, pour assurer la protection de leurs biens et de leur personnel¹¹.

Bien souvent, la communauté internationale ne peut apporter d'autre réponse aux « urgences complexes » que l'aide humanitaire. Si le gouvernement hôte est dans l'incapacité de garantir un

couloir sûr pour l'acheminement de l'aide et si une intervention militaire de la communauté internationale est impossible parce que celle-ci hésite ou ne dispose pas des moyens nécessaires, il incombe aux organisations humanitaires d'assumer leur propre sécurité. Cet impératif est devenu particulièrement urgent avec la multiplication inquiétante ces dernières années des attaques violentes perpétrées à l'encontre des agents humanitaires, notamment ceux travaillant pour l'ONU. En 1998, le nombre d'agents civils tués alors qu'ils travaillaient pour l'ONU a dépassé pour la première fois celui des pertes humaines militaires de l'ONU¹². Depuis 1992, 184 fonctionnaires de l'ONU sont morts en service; 98 d'entre eux ont été assassinés, mais seulement deux des auteurs de ces crimes ont été traduits devant la justice. La sécurité du personnel est aujourd'hui l'une des principales préoccupations des donateurs et des organisations. L'ONU a établi deux groupes spéciaux chargés d'examiner la question et nommé en février 2000 un coordonnateur afin d'améliorer les mesures de sécurité pour protéger le personnel dans les zones de conflit.

Le recours aux sociétés privées de services de sécurité est une option envisagée par les organisations humanitaires pour organiser leur sécurité. Dans la plupart des cas, ces sociétés interviennent pour protéger le personnel et les biens des organisations près de leur lieu d'affectation lorsque le droit et l'ordre ont disparu plutôt que dans les situations de conflits armés. La plupart des organisations refusent les escortes armées (qui peuvent être assumées par les sociétés privées de services de sécurité) car elles compromettent l'impartialité sur laquelle repose leur action humanitaire. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge envisagerait pour sa part le recours exceptionnel à la protection armée des convois humanitaires¹³. L'intervention d'escortes armées multiplie sans doute plus qu'elle ne réduit les risques. L'insécurité est telle dans certains cas, que les organisations doivent faire un choix difficile : abandonner les civils ou chercher à conclure des accords avec des sociétés privées de services de sécurité pour pouvoir assurer l'acheminement de l'aide.

L'APPUI MILITAIRE

Les sociétés privées de services de sécurité et militaires sont très rarement intervenues pour accomplir des tâches militaires généralement assurées par les troupes et le personnel réguliers. L'un des rares exemples s'est produit en octobre 1998 : le Gouvernement américain a fait appel à une société privée, DynCorp, pour fournir le contingent militaire américain à la mission de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) chargée de vérifier le retrait des forces serbes du Kosovo avant l'intervention de l'OTAN¹⁴. Si le Gouvernement américain a fait appel à cette société, c'est qu'il ne voulait pas envoyer ses propres troupes non armées dans cette situation. Le recours à une société privée était un moyen de contourner les risques politiques qu'impliquait une telle action¹⁵. Même si le personnel envoyé par DynCorp n'était pas armé, c'était la première fois qu'une société américaine intervenait dans une zone de combat, ce qui a fait sourciller plus d'un analyste. Les commentateurs estimaient, en effet, que les États-Unis ne prenaient pas au sérieux leurs engagements et se tenaient à l'écart de l'opération¹⁶.

Les actions des sociétés privées de services militaires en Sierra Leone et leurs relations avec ECOMOG constituent, à ce jour, le meilleur exemple d'intervention de sociétés privées dans des opérations de maintien de la paix. Un certain nombre de sociétés privées de services de sécurité et militaires, notamment Gurkha Security Guards, Control Risks Group, DSL et Executive Outcomes, ont été particulièrement actives en Sierra Leone durant une grande partie des années 90 – même si, jusqu'en 1997, leurs services étaient essentiellement utilisés par le gouvernement de l'époque ou par les sociétés minières internationales présentes dans le pays. En 1997 et 1998, la société Sandline

International, basée au Royaume-Uni, a commencé à coordonner ses actions avec celles d'ECOMOG afin de rétablir Tejah Kabbah, le Président de la République de Sierra Leone démocratiquement élu qui avait été destitué. Son personnel s'est alors chargé de la logistique, d'activités de renseignement et d'appui aérien¹⁷.

En lançant l'opération « Python », qui prévoyait le transfert de 35 tonnes de matériel militaire de la Bulgarie aux forces de l'ECOMOG, Sandline International a mis un terme à ses activités en Sierra Leone. L'envoi d'armes constituait une violation des sanctions imposées alors à la Sierra Leone par le Conseil de sécurité de l'ONU¹⁸ ce qui a provoqué un véritable scandale au Royaume-Uni et motivé une enquête afin d'établir si la société avait reçu l'autorisation du Gouvernement britannique. Cet épisode marquait la fin d'une période où les sociétés privées de services militaires étaient devenues de plus en plus actives dans un grand nombre de conflits en Afrique. L'on peut dire que, depuis lors, les perspectives d'intervention de ce type de sociétés dans les opérations de maintien de la paix ont diminué.

Tendances futures

La privatisation de certaines activités dans le cadre des opérations de maintien de la paix est déjà une réalité dans différents contextes. Au milieu des années 90, les succès obtenus en Angola et en Sierra Leone par ce qui est peut-être la société privée de services militaires la plus connue, Executive Outcomes (basée en Afrique du Sud), qui ont permis d'inverser la tendance dans les conflits apparemment sans issue qui frappaient ces deux pays, a conduit un certain nombre de commentateurs à laisser entendre que les sociétés privées de services militaires avaient réussi là où l'ONU avait échoué et que l'Organisation devrait peut-être les utiliser pour imposer des accords de paix¹⁹. Un représentant de Executive Outcomes est même allé jusqu'à déclarer qu'ils auraient pu empêcher le génocide au Rwanda en 1994 et agir là où l'ONU avait piétiné²⁰.

Bien qu'elles aient emporté certains succès sur le terrain, les sociétés privées de services militaires sont, depuis la fin des années 90, sur le déclin et leurs chances de prendre part à de nouvelles missions de maintien de la paix de façon plus importante semblent compromises. En janvier 1999, Executive Outcomes a annoncé qu'elle mettait un terme à ses activités et invoqué pour se justifier un motif peu plausible – le semblant de paix et de stabilité à travers l'Afrique²¹. La raison la plus probable de cette décision est l'introduction en 1998 de lois anti-mercenaires en Afrique du Sud et un rejet général de leurs activités de la part de la communauté internationale.

Bien qu'elles aient emporté certains succès sur le terrain, les sociétés privées de services militaires sont, depuis la fin des années 90, sur le déclin et leurs chances de prendre part à de nouvelles missions de maintien de la paix de façon plus importante semblent compromises.

En juin 1998, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a déclaré qu'il avait envisagé la possibilité d'engager une société privée pour séparer les combattants des réfugiés dans les camps de réfugiés au Rwanda, mais qu'il ne pensait pas que le monde était prêt à privatiser la paix²². Il est peu probable que l'ONU ou d'autres organisations multilatérales s'éloignent de cette position dans un avenir prévisible. En février 2000, Sandline International a annoncé qu'elle était un fournisseur désormais enregistré dans la United Nations Common Supply Database (UNCSD) utilisée par un certain nombre d'organes et d'institutions spécialisées des Nations Unies souhaitant conclure des marchés particuliers²³. Excepté ce rôle apparemment axé sur l'offre de services, les sociétés privées de services militaires ont dû se contenter de réactions mitigées de la part des organisations de maintien de la paix, et plus particulièrement de l'ONU. Plusieurs raisons évidentes expliquent pourquoi

l'idée de faire appel aux sociétés privées de services militaires pour les opérations de maintien de la paix n'est plus aussi populaire.

L'ENGAGEMENT CROISSANT DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE À L'ÉGARD DU MAINTIEN DE LA PAIX

La raison principale est peut-être l'engagement que la communauté internationale a réitéré à l'égard du déploiement de forces de maintien de la paix au cours des dernières années. Le rôle joué par les sociétés privées de services militaires en Angola et en Sierra Leone au milieu des années 90 pour l'imposition de la paix a, d'une certaine façon, secoué l'ONU et différentes organisations multilatérales et les a incité à multiplier leurs efforts et à développer leurs capacités pour faire face aux crises qui menaçaient d'éclater. Il s'est agi, en grande partie, d'une question de volonté politique. Comme l'a souligné Funmi Olonisakin au sujet de l'intervention de Executive Outcomes en Sierra Leone, le recours décisif à la force qu'offrent les sociétés privées de services de sécurité n'est pas impossible pour les armées multinationales si elles bénéficient du soutien politique nécessaire²⁴.

Bien que le nombre des soldats de la paix de l'ONU ait considérablement chuté jusqu'en 1998, cette tendance s'est inversée au cours des deux dernières années. En avril 2000, le nombre de soldats de la paix de l'ONU sur le terrain a atteint son plus haut niveau depuis 1995²⁵ avec les missions en Sierra Leone et au Timor oriental et une autre prévue en République démocratique du Congo. L'ONU et d'autres forces de maintien de la paix sont aujourd'hui présentes ou plus nombreuses dans des pays où les sociétés privées de services militaires étaient actives auparavant, comme en Sierra Leone et en Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'apparition de mécanismes régionaux et sous-régionaux de maintien de la paix (généralement dirigés par une puissance hégémonique régionale bien précise) et la délégation de responsabilités de l'ONU en matière de maintien de la paix ont entraîné l'apparition de nouvelles capacités de maintien de la paix²⁶. Tous ces facteurs combinés ont rendu la présence des sociétés privées de services militaires superflue dans un certain nombre de situations²⁷.

CRAINTES ET FAIBLESSES

Malgré le déploiement ces dernières années de nouvelles missions de maintien de la paix par l'ONU et d'autres organes régionaux, de nombreuses craintes et faiblesses concernant l'intervention des sociétés privées de services de sécurité et militaires dans les opérations de maintien de la paix expliquent en partie pourquoi elles n'ont pas été davantage sollicitées.

Taille insuffisante

Tout d'abord, les sociétés privées de services militaires sont tout simplement trop petites pour pouvoir être impliquées de façon importante dans les opérations de maintien de la paix. Les nombreuses activités qui composent ces opérations, comme celles prévues par l'ONU en République démocratique du Congo, dépassent les capacités de la plupart des sociétés privées de services militaires. Il n'est pas certain qu'il existe à l'heure actuelle une société capable de recruter et déployer les milliers de personnes nécessaires pour patrouiller la totalité d'une zone de conflit. Il serait également difficile de confier différents aspects des opérations de maintien de la paix bien précises à des

sociétés privées de services militaires. L'intégration avec les contingents des forces nationales serait aussi très certainement problématique. Toutes ces raisons expliquent peut-être pourquoi les sociétés privées de services de sécurité sont intervenues davantage pour les opérations à caractère humanitaire que pour celles de maintien de la paix plus classique.

Difficultés politiques

Même si les sociétés privées de services militaires ne semblent pas subir les mêmes contraintes politiques que les forces classiques de maintien de la paix, il ne faut pas oublier que seul le Conseil de sécurité de l'ONU, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, peut autoriser l'envoi de missions de maintien de la paix. Les sociétés privées de services de sécurité ne peuvent déroger à cette exigence et n'échappent donc pas aux nombreuses contraintes politiques qui pèsent sur le Conseil de sécurité. Même si l'intervention d'une société privée de services militaires semblait possible dans un cas bien précis, il est fort peu probable que le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU soit prêt à la recommander aux États Membres ou à accepter qu'un État Membre fasse appel pour son contingent à une société privée basée sur son territoire. De nombreux contingents nationaux refuseraient tout simplement d'intervenir aux côtés de sociétés privées ou de leur céder un quelconque contrôle opérationnel. L'on peut dire qu'il conviendrait de créer une force permanente des Nations Unies avant de pouvoir envisager le recours aux sociétés privées de services militaires pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ces sociétés pourraient alors être intégrées dans cette force permanente. L'idée d'une force permanente rassemble les suffrages de nombreux partisans qui estiment que ce serait la seule manière pour l'ONU d'agir efficacement et promptement en cas de crise, mais elle est perçue comme une abomination par les puissances comme les États-Unis et la Fédération de Russie, qui la voient comme un premier pas vers un gouvernement mondial dérangeant.

Les associations de mercenaires

Les personnes envoyées dans des conflits à l'étranger par les sociétés privées de services militaires sont essentiellement motivées par des raisons financières et peuvent donc être considérées comme des mercenaires au sens classique du terme. Les Nations Unies ont condamné à maintes reprises le

Les personnes envoyées dans des conflits à l'étranger par les sociétés privées de services militaires sont essentiellement motivées par des raisons financières et peuvent donc être considérées comme des mercenaires au sens classique du terme.

recours aux mercenaires et adopté la Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction de mercenaires²⁸. L'attitude de l'ONU, qui consisterait à admettre l'intervention de mercenaires dans ses missions de maintien de la paix ou dans les opérations régionales que le Conseil de sécurité doit approuver serait parfaitement hypocrite. Le Rapporteur spécial,

Enrique Bernales Ballesteros, a déclaré que les sociétés privées de services militaires « ne pourraient pas à strictement parler entrer dans le champ d'application juridique » du statut des mercenaires²⁹. Il n'en reste pas moins que tant que l'on ne saura pas plus précisément qui sont les mercenaires et comment les distinguer du personnel des sociétés privées de services militaires, l'ONU et les autres organes seront toujours réticents à l'idée de faire appel à leurs services.

Responsabilité

La question de la responsabilité des actions des sociétés privées de services militaires lors d'opérations multilatérales de maintien de la paix est très préoccupante. L'ONU est responsable des missions de maintien de la paix, mais toute irrégularité commise par un contingent relève de la responsabilité de son gouvernement. Avec l'intervention de sociétés privées la question de la responsabilité se complique. L'organisation des opérations de maintien de la paix serait plus difficile pour l'ONU car elle aurait finalement à répondre des irrégularités qui pourraient intervenir. Nous ne disons pas que le personnel des sociétés privées n'est pas professionnel ni que la conduite des forces classiques de maintien de la paix ne se heurte à aucune difficulté, mais soulignons qu'en l'absence de dispositions claires concernant la responsabilité de ces sociétés, leur intervention présente des risques³⁰.

L'ONU est responsable des missions de maintien de la paix, mais toute irrégularité commise par un contingent relève de la responsabilité de son gouvernement. Avec l'intervention de sociétés privées la question de la responsabilité se complique.

D'aucuns ont suggéré la création d'un organe régulateur sous l'égide de l'ONU pour enregistrer et surveiller les actions des sociétés privées de services militaires. Ce mécanisme permettrait certainement d'établir en matière de transparence les précédents qui s'imposent dans le marché international des sociétés privées de services de sécurité et militaires en élaborant des normes internationalement admises auxquelles les sociétés devraient se conformer. Avant de pouvoir jouer un rôle régulateur significatif, l'ONU aurait toutefois besoin que les pays concernés fassent de grands progrès et adoptent des dispositions pour les sociétés agissant à l'extérieur de leurs frontières. Si l'ONU, ou une autre organisation multilatérale, devait accréditer ces sociétés, l'on pourrait être tenté de penser qu'elle a le pouvoir d'autoriser leur utilisation – ce qui n'est clairement pas le cas.

L'ONU a toutefois un rôle très important à jouer pour ce qui est de relater et surveiller la conduite des sociétés privées de services de sécurité et militaires afin de s'assurer que leurs activités ne violent pas les droits de l'homme ni le droit international humanitaire. Les dangers que représentent les activités de ces sociétés privées pour la protection des droits de l'homme en l'absence d'une réglementation et d'un contrôle adaptés figurent de plus en plus souvent dans l'analyse du rapporteur spécial sur les mercenaires, qui doit rendre compte à la fois à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Dans sa formulation actuelle, le mandat sur lequel repose l'action du rapporteur spécial ne mentionne pas les sociétés privées de services de sécurité et militaires ni les difficultés voilées qu'elles posent à la protection des droits de l'homme. Le mandat du rapporteur spécial sera révisé en 2001. Il est de la plus haute importance que la Commission élargisse ce mandat pour qu'il s'applique également à ces sociétés et garantisse une coordination dans la réponse que l'ONU apportera à cette question.

Conclusion

La privatisation des activités de maintien de la paix est une réalité qui reste limitée aux services de logistique et d'appui et à quelques fonctions de sécurité et de surveillance. L'intervention des sociétés privées pour des actions de nature militaire est très clairement rejetée. Les sociétés privées de services de sécurité et militaires sont apparues au cours des années 90 comme une option pour l'ONU et d'autres organisations multilatérales pour conduire des opérations de maintien de la paix, mais la nouvelle volonté affichée par l'ONU, au cours des deux dernières années, au sujet du déploiement de forces de maintien de la paix a rendu inutiles les services de ces sociétés dans bon

nombre de situations. En outre, leur intervention soulève toute une série de questions : leur capacité à conduire des missions de maintien de la paix, le caractère mercenaire de leurs activités et l'absence de responsabilité qui expliquent que leur intervention ne sera pas souvent envisagée dans un avenir proche.

L'ONU et les autres organisations multilatérales doivent néanmoins régler un certain nombre de questions si elles veulent pouvoir agir efficacement devant le nombre croissant de crises qui éclatent à travers le monde. À la suite de rapports critiques concernant l'action de l'ONU lors du génocide au Rwanda en 1994 et la chute de Srebrenica en 1995 dans l'ex-Yougoslavie, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a établi une commission indépendante d'experts chargée d'examiner les opérations de maintien de la paix conduites aujourd'hui et par le passé par l'ONU et de faire des recommandations afin de les améliorer. Il sera important de tenir compte des enseignements tirés des récentes interventions des sociétés privées de services de sécurité et militaires dans des situations de maintien de la paix et de régler les problèmes que nous venons d'évoquer.

Notes

1. Voir Herbert Howe, « Private Security Forces and African Stability: The Case of Executive Outcomes », *Journal of Modern African Studies*, vol. 34, n° 2, 1998; et David Shearer, « Private Armies and Military Intervention », *Adelphi Paper 316*, International Institute for Strategic Studies, Oxford, Oxford University Press, 1998.
2. DynCorp compte 17 500 employés, 550 établissements à travers le monde et dégage un chiffre d'affaires annuel de 1,3 milliard de dollars.
3. Tod Robberson, « Contractors Playing Increasing Role in US Drug War », *The Dallas Morning News*, 27 février 2000.
4. Mark Malan, « The Crisis in External Response », dans Jakkie Cilliers et Peggy Mason, *Peace, Profit and Plunder, The Privatisation of Security in War-Torn Africa Societies*, Institute for Security Studies, Afrique du Sud, 1999, p. 48.
5. « War and piecework », *The Economist*, 10-16 juillet 1999, p. 67.
6. « A Consultation on Private Military Companies », International Alert, Londres, décembre 1998, p. 7.
7. Pour une définition du maintien de la paix au sens classique, voir Christopher Bellamy, *Knights In White Armour: The New Art of War and Peace*, Londres, Random House, 1996, p. 85.
8. Daniel Burton-Rose et Wayne Madsen, « Corporate Soldiers: The US Government Privatises the Use of Force », *Multinational Monitor*, vol. 20, n° 3, mars 1999.
9. Paul Kirk et Ivor Powell, « Private SA force for East Timor conflict », *The Mail & Guardian*, 29 octobre 1999.
10. Déclaration de presse du Général de brigade Philip Schalkwyk, député, porte-parole de la défense, parti démocratique, 31 octobre 1999.
11. « Can We Control the Dogs of War », *New African*, mai 1998, p. 5.
12. United Kingdom Department for International Development, *Conflict Reduction and Humanitarian Assistance*, Policy Statement, février 1999, p. 5.
13. Résolution 9 du Conseil des Délégués, adoptée lors de la session des 1^{er} et 2 décembre 1995, Genève (Suisse), « Protection armée de l'aide humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 817, janvier-février 1996, p. 159. Disponible sur l'Internet : <http://www.cicr.org/fre/revue>.
14. Jonathon Steele, « US gives Kosovo monitoring job to mercenaries », *The Guardian*, 31 octobre 1998.
15. Kevin A. O'Brien, « PMCs, Myths and Mercenaries: the debate on private military companies », *Royal United Service Institute Journal*, février 2000.
16. Le Royaume-Uni a contribué à la mission de l'OSCE de façon apparemment plus classique en envoyant des militaires à la retraite dotés d'une expérience internationale. Cette contribution ne provenait pas d'une société privée, mais il est difficile de voir une très grande différence avec celle de DynCorp.
17. Kevin O'Brien, « Private Military Companies and Africa Security 1990-98 », dans A. Musah et J. Kayode Fayemi, *Mercenaries: An African Security Dilemma*, Centre for Democracy and Development, Pluto Press, 1999, p. 60.
18. Résolution 1132 du Conseil de sécurité de l'ONU, 8 octobre 1997, par. 6.
19. Voir par exemple Herbert Howe, « Private Security Forces and African Stability: The Case of Executive Outcomes », *Journal of Modern African Studies*, vol. 34, n° 2, 1998; et David Shearer, « Private Armies and Military Intervention », *Adelphi Paper 316*, International Institute for Strategic Studies, Oxford, Oxford University Press, 1998.

20. A. J. Venter, « Market Forces: how hired guns succeeded where the United Nations failed », *Jane's International Defence Review*, 3/1998.
21. Victor Mallet, « Mercenary company closes in South Africa », *The Financial Times*, 11 décembre 1998.
22. Discours du Secrétaire général de l'ONU à Ditchley Park, Royaume-Uni, 26 juin 1998 (communiqué de presse SG/SM/6613).
23. <http://www.sandline.com/site/index.html>
24. Funmi Olonisakin, « Mercenaries Fill the Vacuum », *The World Today*, juin 1998, p. 167.
25. Service d'information de l'ONU, 12 avril 2000.
26. Pour un examen plus approfondi de la délégation des responsabilités en matière de maintien de la paix par l'ONU, voir Michele Griffin, « Blue Helmet Blues: Assessing the Trend Towards "Subcontracting" UN Peace Operations », *Security Dialogue*, vol. 30, n° 1, mars 1999.
27. Voir A. Musah et J. Kayode Fayemi, « Mercenaries: An African Security Dilemma », Centre for Democracy and Development, Pluto Press, 1999.
28. Résolution 44/34 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 4 décembre 1989.
29. *Rapport sur la question de l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, E/CN.4/1997/24, 20 février 1997.
30. En août 1999, l'ONU a annoncé différentes mesures destinées à s'assurer que les soldats de la paix de l'ONU respectent les principes des Conventions de Genève. Cette décision intervenait à la suite de plusieurs cas de violation par les troupes de l'ONU des principes de droit international humanitaire.

Bilan des événements dans le domaine du désarmement et de la reconversion

Les opérations militaires – guerres au Kosovo, en République démocratique du Congo, en Angola et en Tchétchénie et combats au Timor oriental ainsi que dans d'autres parties du monde – ont été les faits marquants en matière de sécurité en 1999. En Europe, la guerre au Kosovo a été jugée particulièrement dévastatrice alors qu'elle a en réalité fait moins de ravages que certaines guerres beaucoup plus longues en Afrique. Cependant, le fait que l'OTAN se soit elle-même donné pour mission d'intervenir au Kosovo a créé un précédent qui aura des conséquences pour l'avenir : la première illustration en a peut-être été l'opération militaire menée par la Russie en Tchétchénie. Contrairement à ces guerres, le désarmement et les opérations de reconversion ont assez peu fait les gros titres des journaux. D'importants travaux concrets ont pourtant été engagés, et se poursuivent, pour gérer le processus de réduction des capacités militaires.

Les atrocités observées dans ces conflits – destruction et expulsions massives, « nettoyage ethnique », des dizaines de milliers de personnes tuées, des centaines de milliers d'autres qui ont été blessées ou qui, déracinées, se sont retrouvées dans la situation de réfugiés – sont très préoccupantes. En outre, les faits nouveaux touchant les armes nucléaires sont particulièrement inquiétants : les tendances récemment observées en matière de contrôle et de reconversion des armes nucléaires sont loin d'être encourageantes et il n'y a pas beaucoup de raisons d'espérer que l'avenir proche sera plus brillant. Tant les négociations sur le contrôle des armes nucléaires que le désarmement nucléaire sont affectés par deux évolutions fâcheuses. Premièrement, ils sont entravés par des approches dépassées et timides qui restent ancrées dans l'idéologie de la guerre froide alors que cette dernière a cessé il y a dix ans. On continue de faire des couplages entre, d'une part, les arsenaux nucléaires et, d'autre part, un programme et des accords touchant la maîtrise des armements qui remontent à trente ans, à une époque où deux superpuissances nucléaires étaient engagées dans une course visant à assurer leur supériorité quantitative et qualitative. Deuxièmement, les États-Unis, en tant que puissance militaire dominante, prennent de plus en plus de décisions unilatérales en vue de moderniser

Ce texte est l'introduction du *Yearbook Conversion Survey 2000: Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization* publié par le Bonn International Center for Conversion (BICC). Cet ouvrage expose et analyse les initiatives de désarmement et de reconversion entreprises au niveau mondial, et plus particulièrement la démobilisation et la réinsertion des anciens combattants et l'élimination des armes excédentaires.

ISBN 378 90 67 237, 180 pages

leur propre arsenal nucléaire, s'écartant ainsi des dispositions des traités en vigueur en matière de maîtrise des armements.

En octobre 1999, le rejet par le Sénat des États-Unis du Traité d'interdiction complète des essais (TICE), instrument censé mettre fin aux essais nucléaires, a ébranlé la communauté internationale. Ce n'est pas la fin de la maîtrise des armes nucléaires, mais cette décision est à la fois un danger parce qu'elle remet en cause l'ensemble du dispositif de maîtrise des armes nucléaires et un défi parce qu'elle offre l'occasion de repenser complètement l'approche adoptée par le passé, fondée sur des réductions progressives mais insuffisantes. Sur le plan quantitatif, le processus de désarmement nucléaire était initialement vigoureux au début des années 90, mais son rythme s'était déjà ralenti avant la décision du Sénat des États-Unis. Une fois de plus, l'avenir des armes nucléaires ressemble à un champ de mines mondial : outre que l'avenir du TICE est incertain, il reste difficile de préserver le vaste arsenal d'armes de destruction massive de la Russie ainsi que les matériaux, la technologie et le savoir-faire correspondants. Les ambitions nucléaires de l'Inde et du Pakistan ont conduit à une course aux armements nucléaires et aux missiles en Asie du Sud et peut-être même au-delà de cette région. La politique nucléaire et missilière de la Corée du Nord reste imprévisible. Le problème de l'absence de coopération de l'Iraq dans le contexte des inspections d'armements demandées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies n'est toujours pas réglé. L'arsenal nucléaire israélien n'est toujours soumis à aucun accord international. Les relations des États-Unis avec la Russie et la Chine se sont détériorées en raison de la guerre aérienne menée au Kosovo. Les plans des États-Unis visant à établir un système de défense antimissile ont suscité des inquiétudes parmi les autres puissances nucléaires et la communauté internationale et ont remis en cause l'un des piliers du contrôle des armements : le Traité sur la limitation des systèmes de missiles antimissile (Traité ABM) de 1972. Tandis que l'armée russe affaiblie fait étalage de sa force et met à nouveau l'accent sur l'importance des armes nucléaires pour démontrer que la Russie est une superpuissance, la Chine a beaucoup investi dans de nouveaux systèmes missiliers et met au point une capacité de seconde frappe. Compte tenu de ces tendances négatives, l'avenir de la non-prolifération (codifiée tout d'abord par le Traité sur la non-prolifération) est systématiquement remis en cause. Ce problème est encore aggravé par le fait que l'on note parmi le grand public une insouciance largement répandue, voire même une apathie, en ce qui concerne l'évolution de la situation dans le domaine nucléaire.

Le tableau n'a cependant pas été complètement sombre en 1999. S'agissant des armes classiques, le Traité concernant la limitation des forces armées conventionnelles en Europe (FCE) a été révisé, malgré de nombreux obstacles, au sommet de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe tenu en novembre 1999 à Istanbul. Cet instrument laisse de nombreuses questions controversées en suspens et comporte de nombreuses lacunes, mais il représente un progrès important. En révisant le Traité FCE de 1990, qui avait été négocié et adopté alors que les deux blocs militaires antagonistes existaient encore, on a convenu d'un nouvel équilibre avec des forces offensives ramenées à un niveau plus faible en Europe. La ratification et l'entrée en vigueur de cet accord seront difficiles et, vu les modifications fondamentales intervenues en Europe en matière de sécurité, on aurait pu et on aurait dû aller beaucoup plus loin, notamment pour tenir compte de la disparition des blocs militaires opposés. Cependant, dans le contexte des crises récurrentes en Russie, le Traité FCE ajoute un élément de stabilité et définit des orientations à un moment marqué par les incertitudes et l'imprévisibilité.

À l'échelle mondiale, les moyens – ressources financières, armes et personnel – investis dans les forces armées et leurs arsenaux sont moins importants que les années précédentes. Les dépenses militaires sont maintenant inférieures à 2 % du produit national brut (PNB) mondial contre 5 % à la fin des années 80. Quantitativement, le désarmement mondial se poursuit, mais à un rythme plus lent, ainsi que le montrent les données statistiques figurant dans la présente étude sur la reconversion.

Des ressources sont ainsi libérées à d'autres fins non militaires, contribuant ainsi de manière notable à une reconversion effective. Des changements positifs sont aussi intervenus dans le domaine des mesures pratiques de désarmement. La majorité des pays continuent à réduire leurs dépenses militaires; des accords de paix prometteurs sont appliqués; des soldats démobilisés reçoivent une aide pour se réintégrer dans la vie civile; des initiatives novatrices ont été lancées pour faire face à des questions urgentes : enfants soldats, mines terrestres et armes légères par exemple. Ces initiatives n'ont pas permis de régler les problèmes fondamentaux de sécurité et de développement humain, mais ce sont des pas importants dans la bonne direction. La restructuration des industries de défense et la réduction de leurs capacités, de même que le réaménagement des bases et autres installations militaires, ont aussi continué. Il est coûteux de démanteler des structures militaires et de débarrasser le monde de l'héritage des accumulations d'armes, mais les effets sociaux et économiques à long terme de la réduction des capacités militaires sont positifs.

Alors qu'un certain nombre de guerres « anciennes » continuent sans perdre de leur intensité et de leur violence et que de nouveaux conflits internes ou internationaux éclatent, il ne faut pas oublier que la prévention et la gestion des conflits et les activités de maintien de la paix ont eu des effets bénéfiques dans de nombreuses régions du monde. On peut citer comme exemples positifs l'établissement d'un nouveau gouvernement en Irlande du Nord après trois décennies marquées par des explosions de bombes, des coups de feu et des bains de sang; la baisse d'intensité des combats, liés à la question du Cachemire, entre deux puissances nucléaires, l'Inde et le Pakistan, et le fait que ces deux pays aient évité de longues luttes à grande échelle ou une guerre totale; la fin récente de longues guerres internes en Sierra Leone et en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Dans tous ces cas, les désengagements, les cessez-le-feu ou le lancement d'un processus de paix ne sont pas des garanties contre la réapparition de la violence et le lancement de nouvelles opérations militaires, mais ce sont des signes encourageants dans des situations où l'on tente trop souvent de régler les conflits par la force militaire.

Interventions militaires, prévention des crises et effets économiques de la violence

Les activités de prévention des crises au niveau international ont toujours eu certains effets, mais elles ont souvent été entravées par les antagonismes qui ont marqué la guerre froide. Elles ont été intensifiées dans les années 90, période pendant laquelle il a été demandé à l'Organisation des Nations Unies de mener un nombre record d'opérations de maintien de la paix. On attend aujourd'hui de l'ONU qu'elle joue un rôle qui va bien au-delà de celui de tampon entre des parties en guerre. On attend de plus en plus d'elle qu'elle brise le cycle de la violence, aide à bâtir les nouvelles nations et assiste les États dans leurs efforts visant à faire prévaloir le droit. La prévention et la gestion des conflits sont devenues des outils importants en politique internationale bien qu'un certain nombre des mesures prises pour régler les crises se soient avérées inadéquates pour limiter ou faire cesser les actes de violence. D'autre part, certaines des opérations de maintien de la paix de l'ONU n'ont pas répondu aux grands espoirs de la communauté internationale (problèmes rencontrés en Somalie et en Bosnie en particulier, inertie au Rwanda). Au cours des dernières années, les capacités qu'avait l'ONU pour s'acquitter de ses tâches et contribuer à la prévention des conflits ont diminué plutôt qu'augmenté. En raison de ce fait, aggravé par le manque de ressources humaines et financières, l'ONU a dû réduire l'ampleur de ses responsabilités à l'échelle mondiale. Ainsi, elle ne peut toujours pas garantir qu'elle pourra véritablement fournir une aide soutenue lorsque cela sera nécessaire. Un nouvel appui de la communauté internationale s'impose afin de renforcer l'ONU et lui donner des outils meilleurs et plus perfectionnés pour s'acquitter de sa tâche.

La prévention des crises et la gestion des conflits sont actuellement caractérisées par des tendances contradictoires. Préconisée à l'origine comme corollaire de la diplomatie préventive, la prévention des conflits a considérablement changé de nature. Alors que la diplomatie préventive était le maître mot de la prévention des conflits au début des années 90, c'est maintenant souvent une intervention armée qui est demandée – et ce beaucoup plus rapidement après l'apparition d'un conflit. Les cas de la Bosnie, du Rwanda, du Kosovo et du Timor oriental illustrent cette tendance. Ils montrent aussi que les interventions visant à prévenir les catastrophes humanitaires sont souvent impossibles (faute de consensus ou de volonté politique) ou n'atteignent pas les objectifs recherchés. En outre, la question se pose à chaque fois de savoir qui a le droit d'intervenir militairement au nom de la communauté internationale pour mettre fin aux crimes contre l'humanité et quelle situation mérite une intervention étrangère. Il faut répondre à des questions délicates et faire des choix difficiles pour trancher entre une intervention militaire, d'autres mesures punitives, ou des mesures volontaristes non violentes qui sont généralement moins efficaces à court terme. L'urgence d'une intervention militaire est souvent due à des omissions antérieures ou à des insuffisances dans la prévention des conflits.

Alors qu'au début de 1999 le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pas réussi à définir les mesures à prendre pour mettre fin aux atrocités au Kosovo, une nouveauté est apparue. L'action militaire unilatérale de l'OTAN – entreprise sans mandat de l'ONU – pourrait constituer un précédent pour lancer des actions similaires ailleurs. Cependant, la question suivante continue de se poser : que peut-on faire quand un ou plusieurs membres du Conseil de sécurité exercent ou menacent d'exercer leur droit de veto contre une action militaire ?

D'autre part – et ceci est quelque peu contradictoire avec la tendance à une intervention militaire rapide – une nouvelle gamme d'instruments est apparue pour répondre aux besoins à court et long terme avant et après un conflit. Il est encourageant de voir que la prévention et la gestion des conflits font maintenant l'objet de débats ouverts et sont de plus en plus des parties intégrantes des politiques de développement. De nombreux acteurs divers (organisations multilatérales, donateurs bilatéraux, ONG, etc.) sont engagés dans l'aide humanitaire et l'assistance d'urgence, la réintégration des réfugiés, la remise en état des infrastructures physiques, sociales et économiques, des programmes visant la viabilité sociale, l'appui aux efforts de réconciliation et l'établissement d'une société civile – outils qu'ils jugent importants pour prévenir les conflits violents et gérer les conflits en général. Au début de ce nouveau siècle, la prévention des conflits violents passe à la fois par l'élimination de leurs causes fondamentales et par des actions visant à empêcher la réapparition des conflits après la fin d'une guerre.

Cependant, les politiques adoptées par les acteurs internationaux manquent trop souvent de cohérence et de logique. Aussi bonnes que puissent être les intentions qui les sous-tendent, elles peuvent même contribuer aux conflits et au renforcement de la violence. L'aspect le plus pervers de ces politiques contradictoires apparaît aux yeux du public lorsque les « Casques bleus » de l'ONU font face, dans le cadre de leurs opérations visant à imposer la paix, à des armes qui ont été fournies par les gouvernements mêmes qui s'efforcent alors d'enrayer la violence. Parmi les nombreux exemples que l'on peut citer, le plus récent est celui du Timor oriental.

Chacun sait qu'il est moins coûteux d'investir dans la prévention des conflits que de réparer les dommages de guerre, mais il est extrêmement difficile d'obtenir les fonds nécessaires pour réaliser les programmes de prévention. Les gouvernements, les organisations internationales et les organismes d'aide jugent apparemment plus facile d'allouer ou de mobiliser des ressources pour faire face aux guerres qui ont déjà éclaté et pour réparer les dommages de guerre que de mobiliser les moyens de prévenir des conflagrations. Les ressources disponibles pour prévenir les conflits représentent peu de choses par rapport aux coûts des guerres et aux frais de reconstruction des sociétés ravagées par la

guerre. Les coûts de la guerre au Kosovo le montrent bien : on estime que les seuls coûts de l'OTAN ont atteint 3 à 4 milliards de dollars des États-Unis d'Amérique; on prévoit en outre que les dépenses relatives aux forces internationales de maintien de la paix seront de 2 à 3,5 milliards de dollars par an. L'Union européenne quant à elle a estimé les coûts de reconstruction à 7 milliards de dollars pour les trois premières années; le total pourrait atteindre pas moins de 30 milliards de dollars.

Pendant la guerre froide, les intérêts économiques du complexe militaro-industriel ont largement contribué à alimenter la course aux armements. La production et la vente d'armes restent profitables même si les quantités ont baissé à l'échelle mondiale. En outre, un autre aspect économique des guerres et de la violence a malheureusement gagné en importance au cours des dernières années : la privatisation de la violence et le recours à la force militaire sont devenus des moyens importants pour soutenir des intérêts économiques. Des armes sont utilisées pour imposer des activités économiques licites ou illicites. De telles activités vont de la privatisation de fonctions relatives à la sécurité intérieure à l'extraction de ressources naturelles – pétrole, or, diamants, bois tropical, etc. – et d'actes criminels individuels tels qu'attaques de banque ou vols de voitures à des actions criminelles organisées telles que le trafic de drogues ou les activités mafieuses. De plus en plus de personnes jugeant difficile de vivre « décemment » dans le contexte de l'économie ordinaire, le recours à la violence et à la force est devenu pour certaines d'entre elles un moyen d'assurer leur survie. L'emploi illicite et la possession par des civils d'armes de type militaire est un problème qui prend de l'ampleur.

La production, l'achat et la vente d'armes continuent à présenter des intérêts économiques mais les guerres sont souvent menées et les actes de violence commis avec des armes relativement simples et peu coûteuses. Le fait qu'il soit assez facile de se procurer des armes, ce qui est en partie un effet négatif du désarmement et de la réduction des capacités militaires, a entraîné de nombreuses violations des droits de l'homme et d'indicibles souffrances. Dans de nombreuses régions du monde, quiconque veut obtenir des armes, à quelque fin que ce soit, a un accès quasi illimité aux armes légères et de petit calibre. On ne pourra régler le problème de la circulation des armes légères en se contentant de durcir les contrôles à l'exportation. Il faut s'y attaquer à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande. Il est particulièrement important de se pencher sur la circulation des armes, leur détention par des criminels et leurs emplois abusifs.

Conclusions du BICC

RALENTISSEMENT DU RYTHME DU DÉSARMEMENT MONDIAL

Le désarmement et les activités de reconversion ont continué à l'échelle mondiale vers la fin des années 90, mais leur rythme s'est ralenti. Selon les données statistiques du BICC, le secteur militaire a connu une baisse de 30 % au cours de la dernière décennie – 2 % en 1998, dernière année pour laquelle on dispose de données comparatives concernant 156 pays. Le rythme de cette baisse correspond à environ 50 % de celui de la première moitié des années 90. Des quatre composantes de l'indice du BICC relatif à la reconversion, au désarmement, à la démilitarisation et à la démobilisation (indice BIC3D) – dépenses militaires, stocks d'armes, personnel militaire et emploi dans l'industrie de la défense – la contribution récente la plus importante au désarmement est venue des diminutions des stocks d'armes et de la réduction du nombre d'emplois dans la production d'armements (3 % pour chacune de ces deux catégories en 1998) tandis que les effectifs globaux des forces armées ont presque stagné.

NOUVELLES RÉDUCTIONS PROGRESSIVES DES DÉPENSES MILITAIRES

Les dépenses militaires mondiales ont été estimées à 671 milliards de dollars en 1998, dont 61% dans les pays de l'OTAN. Contrairement à ce que beaucoup prévoyaient, les dépenses militaires ont à nouveau baissé en 1998 de près de 2 % alors qu'elles avaient légèrement augmenté l'année précédente. Des évolutions assez différentes expliquent cette tendance. L'actuelle diminution à l'échelle mondiale est due essentiellement aux réductions intervenues aux États-Unis et en Russie, deux pays qui avaient prévu d'accroître leurs dépenses militaires en 1999, inversant ainsi très probablement à nouveau la tendance. Cependant, certains pays et régions n'ont jamais été fortement touchés par la tendance générale au désarmement, en particulier le Moyen-Orient et les pays d'Asie qui ont continué à accroître leurs budgets militaires et dont la part dans les dépenses militaires mondiales est maintenant d'à peu près un quart.

RÉORIENTATION DE LA RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT MILITAIRE : INITIATIVES DU SECTEUR PRIVÉ

Les dépenses mondiales de recherche-développement militaire stagnent à un niveau bien inférieur à celui de la fin des années 80. Les réductions des dépenses sont dues essentiellement à l'effondrement de la recherche-développement militaire en Russie. Dans les pays membres de l'OCDE, les dépenses de recherche-développement consacrées à la défense se sont maintenues à un niveau élevé : à peu près 18 % seulement en dessous du niveau enregistré à la fin de la guerre froide. La modernisation de la technologie des armements garde un rang de priorité élevé dans certains pays de premier plan. Les États-Unis sont de loin le pays qui dépense le plus pour la recherche-développement militaire : presque les deux tiers du total mondial. Une tendance claire que l'on peut observer est que la mise au point de nouvelles technologies des armements est de plus en plus fondée sur des technologies civiles élaborées à des fins commerciales. La recherche-développement dans le secteur privé a aussi été stimulée à la fois par les « dividendes de la paix » et par la réaffectation de compétences et d'institutions de recherche-développement qui avaient auparavant un caractère militaire, ainsi que de personnes ayant des connaissances présentant un intérêt dans le contexte des applications civiles. La réorientation de la recherche-développement militaire a été essentiellement le fait du secteur privé et, là où ce secteur est faible – en Russie par exemple – la réaffectation des ressources de la recherche-développement militaire a été limitée.

RECONVERSION DE L'INDUSTRIE DE LA DÉFENSE : LA RESTRUCTURATION SE POURSUIT

La relance partielle de la demande d'armes dans certains pays améliore les perspectives économiques des sociétés productrices. À l'échelle mondiale cependant, l'industrie de la défense a continué à être soumise à des pressions en faveur de fusions et de restructurations. Le nombre d'emplois dans l'industrie de la défense a aussi continué à baisser : près de 450 000 emplois en moins en 1998; les effectifs dans cette industrie étaient passés d'un nombre record de 17,6 millions en 1987 à même pas la moitié de ce chiffre en 1998. Ces effectifs sont actuellement estimés à moins de 8,3 millions. Les gros conglomérats travaillant pour la défense aux États-Unis s'efforcent d'intégrer les entreprises qu'ils ont acquises antérieurement. En Europe occidentale, les opérations de fusion se sont intensifiées en 1999, année au cours de laquelle deux grands groupes d'entreprises sont devenus les organisations dominantes dans le domaine des activités aérospatiales et électroniques à

vocation militaire. Dans d'autres segments du marché des armements et dans d'autres pays, les fusions et les restructurations sont moins avancées. En Russie, l'industrie de la défense continue de faire face à des difficultés, mais les entreprises dont les activités sont axées sur l'exportation ont profité de la dévaluation du rouble. On peut s'attendre à de nouvelles réductions du nombre d'emplois dans cette industrie et par conséquent à des demandes de réaffectation à des activités civiles de personnes qui travaillaient précédemment pour la défense tant dans les pays occidentaux qu'en Russie.

PERSONNEL MILITAIRE : TOUJOURS DU RETARD DANS LA DÉMOBILISATION ET LA RÉINTÉGRATION

Les effectifs globaux des forces armées à l'échelle mondiale ont baissé fortement et continuellement, passant du chiffre record de 28,8 millions en 1987 à 22 millions en 1998 (baisse de 24 %). Ces réductions ont cependant été moins importantes que dans d'autres domaines, en particulier celui de l'emploi dans l'industrie de la défense. Les réductions des effectifs militaires ont presque stagné en 1998, mais compte tenu de l'évolution générale du désarmement et de la reconversion, on peut s'attendre à de nouvelles baisses au cours des prochaines années. De toutes les régions du monde, c'est en Europe que les effectifs militaires ont accusé les baisses les plus spectaculaires au cours des dix dernières années. Alors qu'ils représentaient 33 % du total mondial en 1987, ils n'en représentent plus aujourd'hui que 26 %. Les baisses ont été concentrées dans les pays qui avaient annoncé et commencé une démobilisation et des réductions les années précédentes. En chiffres absolus, les réductions les plus importantes ont été observées dans les pays tels que la Chine, la Russie, l'Allemagne, les États-Unis, l'Iraq, le Viet Nam et l'Éthiopie. Il y a eu en Afrique une inversion de la tendance à la baisse, du fait essentiellement de mobilisations intervenues en Érythrée et en Éthiopie, deux pays en guerre, tandis que l'Angola a engagé sans succès deux grandes initiatives de démobilisation. Les statistiques du BICC montrent que le nombre de soldats en Asie centrale et en Asie du Sud a augmenté au cours des dix dernières années; la moitié des soldats dans le monde servent maintenant dans des armées asiatiques. D'autres grands efforts plus positifs de démobilisation ont été notés en 1999, mais sont encore loin d'avoir pleinement abouti au Cambodge, au Kosovo, en Sierra Leone et au Tadjikistan.

FERMETURE ET RÉAMÉNAGEMENT DES BASES : TRAVAUX CONCRETS À RÉALISER

De nombreux succès ont été enregistrés en ce qui concerne le réaménagement d'anciens sites militaires. Cependant, l'intérêt manifesté par les politiciens et l'opinion publique pour la fermeture des bases a faibli. On peut citer pour exemple la conclusion du programme KONVER II de l'Union européenne. Si la fermeture des bases suscite moins qu'avant l'intérêt et l'appui des responsables politiques aux niveaux international et national, la tâche difficile consistant à trouver les moyens de réutiliser durablement les anciens sites demeure importante pour les dirigeants régionaux et les chefs des communautés dans de nombreux pays. On peut citer l'exemple du Panama qui a récupéré sous sa juridiction les anciennes bases des forces armées des États-Unis. Le processus de fermeture et de réaffectation des bases a été plus lent que celui des réductions dans certains autres secteurs militaires, essentiellement parce que le premier est complexe et nécessite un temps considérable. Cependant le réaménagement des bases est une voie prometteuse pour la reconversion parce qu'il offre toutes sortes de possibilités de lancer des activités économiques. L'un des signes les plus encourageants est le fait qu'il arrive souvent – si le tissu politique et économique est adapté – que l'on crée sur les

anciennes bases plus de nouveaux emplois civils qu'il n'y en avait auparavant. La fermeture et le réaménagement des bases restent une tâche à long terme pour deux raisons : premièrement, dans le cas de nombreuses bases qui peuvent être difficiles à réaménager faute de potentiel économique ou en raison d'une forte dégradation de l'environnement, on n'a pas trouvé d'utilisations non militaires pratiques et viables. Le processus de réaménagement traîne tout particulièrement dans les pays en transition. Deuxièmement, les contraintes financières touchant plusieurs pays et les plans établis par les militaires donnent à penser que des bases supplémentaires seront à court ou moyen terme libérées par l'armée. Malgré de nombreuses caractéristiques communes des réaménagements de sites, la diversité des facteurs géographiques, environnementaux, économiques et politiques d'un site à l'autre (et d'un pays à l'autre) fait qu'il est difficile d'« homologuer » tel ou tel processus de réaménagement. Cependant, une expérience précieuse a été acquise au niveau international pour l'aide au réaménagement.

LES ARMES EXCÉDENTAIRES ET LEUR ÉLIMINATION : EFFETS SECONDAIRES NÉGATIFS DU DÉSARMEMENT

L'élément le plus dynamique du désarmement, au moins du point de vue quantitatif, reste les réductions touchant les principales armes classiques des divers types. Malgré une baisse de plus de 3 % en 1998, les principaux systèmes d'armements classiques figurent encore en grand nombre dans les arsenaux militaires. Le stock actuel de ces systèmes est estimé à 425 000 pièces (à peu près une moitié dans les pays en développement et l'autre moitié dans les pays industrialisés). Il y a eu dans les années 90 d'énormes réductions des armements à travers le monde. Il y a aussi actuellement un fléchissement de cette tendance, mais de nouveaux progrès ont été faits en 1999 dans le domaine du désarmement : le Traité FCE a été révisé, l'interdiction des mines antipersonnel est entrée en vigueur et diverses initiatives ont été prises pour lutter contre la prolifération des armes légères. On peut s'attendre à ce que ces initiatives conduisent à de nouvelles réductions des armes classiques. Du fait que les systèmes d'armes ont rarement des applications civiles, il est essentiel de les éliminer et de les détruire de manière adéquate. La pratique de la dernière décennie consistant à exporter des armes excédentaires afin d'économiser sur les coûts de destruction ou d'en tirer des revenus revient tout simplement à exporter le problème. Les armes usagées qui continuent de présenter un intérêt militaire sont de plus en plus facilement disponibles, souvent à bas prix, voire même gratuitement. Ce commerce d'armes excédentaires est devenu un aspect problématique du désarmement : si de telles armes ne font pas l'objet d'une reconversion, ne sont pas mises au rebut ou ne sont pas placées en lieu sûr, il y a de bonnes chances qu'on les retrouve en fin de compte dans les zones de conflit.

Conclusion : nécessité de modifier les politiques de sécurité dans un monde qui évolue

Si l'on considère les changements historiques intervenus dans le contexte de la sécurité mondiale, on note que l'aspect le plus frappant des politiques de sécurité et du désarmement au cours de la dernière décennie est leur caractère très classique et très peu évolutif et que peu de mesures courageuses ou novatrices ont été prises. Pour cause d'anxiété et d'inertie bureaucratique, les forces armées et leurs arsenaux, nucléaires notamment, n'ont pas été fondamentalement restructurés. Prisonniers d'anciens modes de pensée et frappés par l'immobilisme, de nombreux planificateurs militaires maintiennent les dispositifs militaires à des niveaux bien trop élevés. Il est vrai que le

désarmement a eu lieu à grande échelle (30 % selon les données statistiques de la présente étude), que la plupart des forces armées ont fait l'objet d'importantes révisions et réévaluations et que de nouvelles doctrines militaires ont été formulées, mais il existe encore malgré tout une forte résistance aux changements. Indépendamment de la crise d'identité que la fin de la guerre froide a créée chez les militaires, les structures de base des forces armées les plus puissantes restent telles qu'elles étaient auparavant. L'évolution a été marquée par la continuité et la progressivité et non par des changements fondamentaux dans un monde essentiellement changeant. De nombreuses forces armées européennes (à l'Est et à l'Ouest) par exemple donnent toujours l'impression de faire face à un ennemi situé de l'autre côté du rideau de fer. Les gros stocks d'armes classiques lourdes constituent encore l'épine dorsale de nombreuses forces terrestres européennes. Les puissances nucléaires continuent de croire à la valeur militaire des armes nucléaires; elles répugnent à renoncer à l'option nucléaire et à adopter une dissuasion minimale avec des armes nucléaires en nombre considérablement réduit et ces armes sont toujours considérées comme des parties intégrantes des dispositifs militaires. Il y a donc un risque que la prolifération nucléaire augmente à nouveau.

Si les analystes ont raison de penser que les principaux problèmes en matière de sécurité dans le monde d'aujourd'hui ne sont plus les grandes guerres classiques ou nucléaires mais les guerres internes, les conflits régionaux ou ethniques, les États en déroute, les sociétés déstabilisées et la rupture du monopole de l'État sur l'emploi de la force, il y a lieu de se demander pourquoi les forces armées de nombreuses puissances moyennes ou grandes et leur rôle dans le contexte plus large de la prévention et de la gestion des conflits n'ont pas changé plus systématiquement. Il n'a pas été pleinement répondu aux questions fondamentales – qui, dans certains cas, n'ont même pas été posées – concernant la nature des menaces, les mesures que les forces armées peuvent prendre ou non pour y faire face et la manière dont lesdites forces devraient être structurées. Si le maintien de la paix, l'imposition de la paix et les réactions rapides face aux catastrophes humanitaires, aux génocides et aux atrocités commises par des dictateurs constituent les tâches primordiales pour assurer aujourd'hui la sécurité, il est clair que les réformes entreprises au cours de la dernière décennie dans les divers domaines de la sécurité – notamment les forces armées, mais aussi la diplomatie et les politiques de développement – ont été insuffisantes.

De nombreux pays ont de sérieuses raisons de vouloir réduire encore leurs arsenaux militaires, leur manque de ressources étant la plus évidente. Le concept de parité quantitative des stocks nucléaires a toujours été mal compris. Aujourd'hui encore plus qu'hier, les États-Unis comme la Russie n'ont, en matière de sécurité, pas de raisons valables à invoquer pour ne pas réduire fortement leurs stocks nucléaires, unilatéralement et sans accord formel. Les réductions aux États-Unis ne sont pas tributaires d'une acceptation par la Russie et l'arsenal nucléaire de la Russie diminue en tout état de cause par suite de l'usure du matériel. La position consistant à insister sur un parallélisme des processus est inutile et dépassée. La domination de la technologie militaire des États-Unis, tant pour les armes classiques que pour les armes de destruction massive, est si écrasante que l'accroissement des investissements dans les nouvelles technologies des armements ne peut être décrit que comme une course de l'armée des États-Unis contre elle-même. Les systèmes d'armes coûteux génèrent leur propre avenir. La seule part des États-Unis dans les dépenses militaires mondiales est de 37 % et elle continue à augmenter. Il est grand temps que les Américains engagent un débat vigoureux sur le sens d'une telle politique.

Au deuxième rang pour les dépenses militaires dans le monde figure le Japon, au troisième la France et au quatrième l'Allemagne, pays qui font tous partie du même groupe d'États amis. Qu'espère-t-on donc obtenir en faisant des dépenses aussi considérables ? Quel est l'objet du nouveau débat qui s'engage selon lequel les Européens dépenseraient trop peu pour la défense ? Une politique étrangère et une politique de sécurité européennes communes, une capacité européenne d'autonomie d'action appuyée par des forces militaires crédibles, un corps européen d'intervention

rapide – toutes idées que la guerre menée par l'OTAN au Kosovo a encouragées – et l'écart entre les capacités militaires des États-Unis et de l'Europe, tout cela ne doit pas conduire à accroître les dépenses. Au contraire, le fait que des ressources financières considérables aient été disponibles au cours de la dernière décennie a empêché de définir une politique européenne unifiée ou commune et a permis le lancement d'actions par tel ou tel pays ou groupe de pays. Redondance des capacités des industries de défense, absence de coordination dans les achats et politiques militaires inefficaces et parfois même contradictoires, tels ont été les résultats de cette situation. Il faut engager un débat approfondi sur les objectifs des politiques européennes en ce qui concerne les affaires étrangères, la sécurité et la paix, notamment la « démilitarisation » des évaluations et de la planification en matière de sécurité. C'est la réduction et non l'augmentation des moyens financiers qui forcera les planificateurs chargés des questions militaires et des questions de sécurité à ne plus faire preuve de mauvaise volonté pour ce qui est de suggérer les modifications fondamentales à apporter et de coopérer au niveau européen.

Dans un certain nombre d'autres pays, la restructuration fondamentale des forces armées s'impose aussi d'urgence. Certaines des vérités liées à l'évolution des politiques de sécurité dans un monde qui bouge seront difficiles à accepter : des pays comme la Russie ou l'Ukraine – et ceci est encore plus vrai pour plusieurs pays en développement – qui consacrent une forte part de leur produit national brut (PNB) aux dépenses militaires, devront admettre qu'ils ne peuvent se permettre de conserver le type de forces armées dont ils disposaient jusque-là s'ils veulent libérer suffisamment de ressources aux fins du développement économique et social. Leur comportement actuel entraîne des dépenses excessives.

Il existe des solutions de remplacement. Si on veut que le désarmement soit viable, il faut adopter une approche à long terme et non quelques mesures palliatives. La première raison d'une telle démarche est la prévention de la guerre. Il existe cependant une autre raison importante : la répartition des ressources mondiales reste très inégale; l'aide publique au développement reste faible par rapport aux dépenses militaires mondiales. Dans le même ordre d'idées, les dépenses consacrées au développement sont dans de nombreux pays inférieures au niveau des investissements dans les forces armées. L'argent ne permet pas de régler tous les problèmes de développement humain, mais la communauté internationale doit beaucoup plus s'attacher à encourager les dépenses pour la prévention des conflits, la paix et le développement et à réduire les dépenses aux fins de la guerre. Plus fondamentalement, il faut se poser la question de savoir à quels éléments menaçant la sécurité à long terme il est possible de faire face avec des moyens militaires. Il faut un processus de désarmement viable et durable pour libérer des ressources aux fins du développement et réduire les risques que les forces armées soient utilisées pour tenter de régler des problèmes politiques.

La reconversion a un rapport avec les conséquences économiques et sociales du désarmement et de la réduction des capacités militaires. Les avantages tirés de la reconversion pourraient aussi avoir un effet sur la volonté de désarmer. La « reconversion dynamique », expression qui indique qu'il ne s'agit pas seulement de réagir en fonction d'une réduction des capacités militaires, pourrait être un moyen de se préparer au désarmement. La reconversion n'est pas limitée à l'identification des possibilités qui s'offrent. Elle facilite l'utilisation productive de maigres ressources et, si elle est bien gérée, réduit le risque de conflits violents. Les reconversions bien gérées ouvrent des possibilités et peuvent servir de catalyseur pour ce type de transformation, rendant possibles le développement humain et économique et, par conséquent, la paix et la sécurité.

Accroître la confiance en un moratoire sur la production des matières fissiles avec l'imagerie satellitaire commerciale

Hui Zhang et Frank von Hippel

Introduction

Le traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles, qui interdirait la production de plutonium et d'uranium fortement enrichi pour la fabrication d'armes nucléaires, serait essentiel dans une stratégie globale visant à limiter puis à éliminer les armes nucléaires. Reste que la négociation, à Genève, de ce traité est dans l'impasse depuis 1993 et l'on peut raisonnablement penser que cet instrument n'entrera pas en vigueur avant plusieurs années. Si l'on veut pouvoir profiter d'ici là des avantages d'un tel traité, il convient d'encourager l'élaboration d'un moratoire sur la production des matières fissiles pour la fabrication d'armes¹.

Quatre États dotés d'armes nucléaires (les États-Unis, la Fédération de Russie, la Grande-Bretagne et la France) ont annoncé avoir arrêté la production de plutonium et d'uranium fortement enrichi pour des armes et la Chine a déclaré en privé qu'elle n'avait pas produit de telles matières pour la fabrication d'armes depuis 1991. Le moratoire aurait donc une incidence essentiellement sur Israël, l'Inde et le Pakistan, les seules nations soupçonnées de produire à ce jour des matières fissiles pour des armes². L'observation par satellite pourrait être une mesure de confiance extrêmement utile pour vérifier qu'une installation fonctionne ou non.

Contrôle du moratoire

L'arrêt de nombreux réacteurs plutonigènes a été annoncé à l'occasion des moratoires russe et américain. Cette mesure porte sur l'ensemble des quatorze réacteurs plutonigènes américains et sur dix des treize réacteurs plutonigènes russes. La Russie utilise toujours trois réacteurs pour produire l'énergie nécessaire pour chauffer les populations locales. Il est toutefois prévu, dans un accord bilatéral, que les États-Unis peuvent s'assurer que le plutonium ainsi produit n'est pas utilisé dans des armes.

La Chine aurait arrêté ses deux réacteurs plutonigènes, mais elle n'a fait aucune déclaration officielle à ce sujet. La France utiliserait toujours ses deux réacteurs Célestin à eau lourde pour produire du tritium à des fins militaires et le surgénérateur Phénix comme réacteur de recherche civile. Quant à la Grande-Bretagne, elle utilise ses huit réacteurs de Calder Hall et Chapel Cross pour produire de l'énergie. Rappelons que les réacteurs britanniques et français, à l'exception des réacteurs Célestin, sont soumis aux contrôles de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom).

Hui Zhang est chargé de recherche au Belfer Center for Science and International Affairs, à la Harvard University's Kennedy School of Government; Frank von Hippel est professeur, spécialisé dans les questions d'affaires publiques et internationales, à l'Université de Princeton. Cet article est tiré du papier intitulé « Using Commercial Imaging Satellites to Detect the Operation of Plutonium-Production Reactors and Gaseous-Diffusion Plants », qui sera publié dans *Science & Global Security*.

En raison du moratoire sur sa production, la France a également arrêté ses installations d'enrichissement par diffusion gazeuse à Pierrelatte. En Europe, d'autres installations du même type ainsi que des usines d'enrichissement par centrifugation sont soumises aux garanties d'Euratom. Les États-Unis ont arrêté leur installation d'enrichissement par diffusion gazeuse d'Oak Ridge. Ils utilisent actuellement celles de Paducah et Portsmouth pour produire de l'uranium faiblement enrichi et ont proposé de les soumettre aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). La Fédération de Russie avait converti, dès 1992, ses installations d'enrichissement par diffusion gazeuse en installations plus efficaces d'enrichissement par centrifugation et les utiliserait essentiellement pour produire de l'uranium faiblement enrichi comme combustible des réacteurs de puissance. Si elle produisait encore de l'uranium fortement enrichi de qualité militaire – ou utilisable pour des armes nucléaires – (moins de 20 % d'uranium 235), la Russie ne respecterait pas l'accord américano-russe aux termes duquel les États-Unis achètent le surplus d'uranium militaire russe après qu'il a été transformé par dilution en uranium faiblement enrichi. L'on pourrait croire davantage en l'efficacité de cet accord américano-russe pour ce qui est de réduire la menace de prolifération que représente le surplus d'uranium fortement enrichi des stocks russes, si les États-Unis et la Russie pouvaient conclure un accord bilatéral leur permettant de s'assurer que leurs usines d'enrichissement ne produisent que de l'uranium faiblement enrichi.

Le Pakistan utiliserait depuis plus d'une décennie des centrifugeuses à gaz pour produire de l'uranium fortement enrichi destiné à des armes. L'image IKONOS publiée récemment sur le site Web de la Federation of American Scientists³ montre que le nouveau réacteur de Khushab (Pakistan) produit du plutonium non garanti. L'Inde est soupçonnée de poursuivre la production de plutonium militaire avec ses deux réacteurs plutonigènes du Bhabha Atomic Research Centre. Quant à Israël, il produirait encore du plutonium militaire avec son réacteur de Dimona.

Dans certains cas, la confiance que l'on peut avoir dans les moratoires découle, ou pourrait découler, d'accords de surveillance internationale (exercée par Euratom en Europe occidentale) ou d'accords bilatéraux (comme celui conclu entre les États-Unis et la Russie, mais qui n'est pas encore en vigueur, sur l'arrêt de la production de plutonium de qualité militaire et celui, mentionné plus haut, de surveillance bilatérale des usines d'enrichissement). Lorsque de tels accords ne sont pas en vigueur, l'observation par satellite pourrait permettre d'accroître la confiance dans la déclaration de moratoire d'une nation. Nous évoquerons plus loin ces possibilités en utilisant des images déclassifiées, après avoir examiné les capacités des dernières générations de satellites imageurs commerciaux.

De nouveaux satellites imageurs commerciaux plus performants

Depuis le début des années 60, l'utilisation d'appareils télescopiques dans l'espace pour vérifier le respect des accords de maîtrise des armements aura été un domaine exclusif pour les États-Unis et l'Union soviétique puis la Fédération de Russie. Les capacités de ces systèmes ont été révélées récemment avec le télescope Hubble qui, placé juste au-dessus de l'atmosphère et dirigé vers la terre, peut détecter des objets d'environ dix centimètres. En raison du coût prohibitif des satellites de haute résolution, la plupart des gouvernements et des organisations non gouvernementales devaient se contenter d'images meilleur marché (et donc d'une résolution inférieure).

Une nouvelle génération de satellites imageurs commerciaux a été lancée en 1999 avec une résolution spatiale d'un mètre dans le spectre visible. Ils restent certes moins performants que les satellites imageurs militaires, mais leur résolution est nettement meilleure que celle des satellites commerciaux d'observation de la génération précédente (d'une résolution de 10 à 30 mètres)

comme les satellites français (SPOT) et américains (Landsat 4 et 5) dont l'utilisation avait déjà été envisagée pour vérifier le respect des traités⁴.

Bien que nous n'ayons pas encore eu la possibilité d'analyser méthodiquement les images des installations nucléaires obtenues grâce aux nouveaux satellites commerciaux d'une très haute résolution, un grand nombre d'images prises par le passé par des satellites d'une résolution analogue sont aujourd'hui disponibles après la déclassification des images satellites panchromatiques CORONA prises par les satellites de renseignement américains KH-4B entre 1967 et 1972⁵. La résolution spatiale de ces images est comparable à celle obtenue avec les nouveaux satellites commerciaux⁶.

Les capacités en matière d'images en infrarouge thermique des satellites civils s'améliorent aussi. Landsat-7, d'une résolution spatiale de 60 mètres, soit deux fois mieux que Landsat-5, a été lancé en avril 1999. ASTER, d'une résolution spatiale de 90 mètres, mais avec une meilleure précision thermique, a été lancé en décembre 1999. Cette nouvelle génération de satellites civils ouvre de nouvelles possibilités aux ONG et gouvernements intéressés à prendre part au contrôle du moratoire sur la production de matières fissiles. Nous allons voir comment l'imagerie des nouveaux satellites commerciaux pourrait être utilisée à cet effet.

Les images CORONA

En 1995, anticipant l'accès imminent du public aux images prises par les nouveaux satellites commerciaux, les États-Unis décidèrent de déclassifier des images analogues prises à la fin des années 60 et au début des années 70 par les satellites CORONA KH-4B et d'autres satellites de renseignement plus anciens. Ces satellites avaient pris de nombreuses photographies des installations nucléaires soviétiques et chinoises. John Pike et Charles Vick de la Federation of American Scientists ont publié certaines de ces images sur le site Web de la FAS (<http://www.fas.org>).

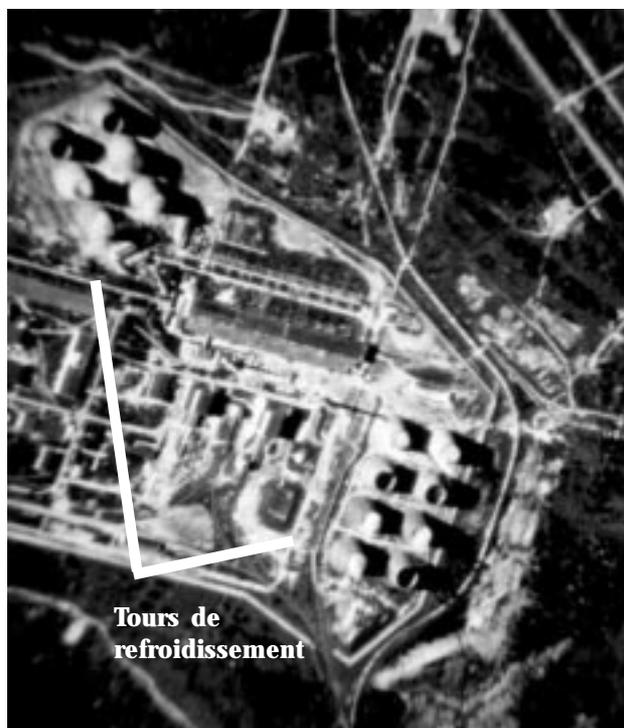
Nous les avons examinées pour voir comment les images prises par les nouveaux satellites commerciaux pourraient être utilisées afin d'accroître la confiance de la communauté internationale à l'égard des déclarations de moratoire sur la production des matières fissiles. Nous estimons que les images serviront au moins à confirmer que les réacteurs plutonigènes et les usines d'enrichissement par diffusion gazeuse ont été arrêtés.

La figure 1 est une image CORONA d'une zone regroupant les trois plus vieux réacteurs plutonigènes soviétiques/russes à Seversk (Tomsk-7). L'on voit clairement l'intérieur de certaines tours de refroidissement alors que d'autres sont recouvertes d'un nuage blanc de vapeur d'eau.

Il s'agit de tours de refroidissement standard par évaporation et à tirage naturel soumises à « l'effet de cheminée ». L'eau des réacteurs chauffe l'air à la base de la tour de refroidissement. Cet air ascendant aspire alors de l'air frais dans le bas de la tour. La capacité de refroidissement des tours est accrue par le refroidissement par évaporation. L'eau s'égoutte à travers l'air chaud à la base de la tour, absorbant la chaleur supplémentaire par évaporation.

Un nuage de vapeur se développe au sommet de la tour parce que l'air saturé se refroidit à mesure qu'il monte. En outre, comme la quantité de vapeur d'eau que l'air transporte diminue rapidement quand la température diminue, la dilution du panache peut augmenter le degré de sa supersaturation si l'air ambiant n'est pas trop sec. L'excédent de vapeur d'eau se condense en gouttelettes – selon le mécanisme de formation des nuages dans l'atmosphère. Les tours de refroidissement de la figure 1 couvertes d'un nuage de vapeur étaient de toute évidence en activité, alors que les autres ne l'étaient pas. Lorsque l'humidité est élevée, des panaches visibles peuvent s'étaler emportés par le vent.

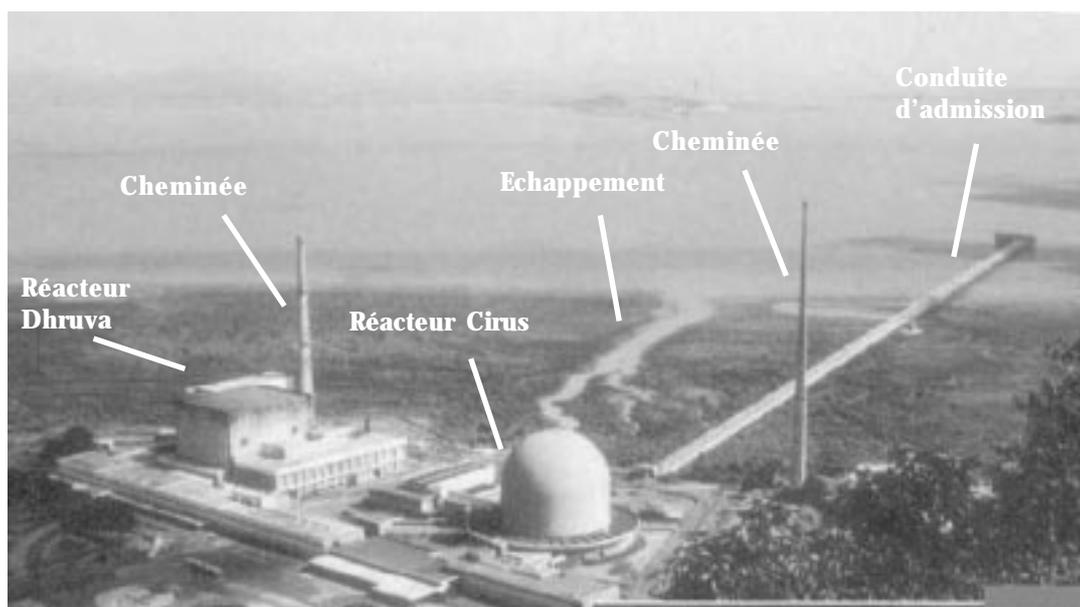
Fig. 1. Image CORONA déclassifiée par les États-Unis montrant un site de réacteurs plutonigènes en Sibérie (Tomsk-7, 15 septembre 1971).



Le Gouvernement russe a déclaré que les réacteurs correspondants aux tours de refroidissement de la figure 1 ont été arrêtés en 1990 et 1992. Aucun panache de condensation ne devrait donc sortir aujourd'hui de ces tours de refroidissement. La même technique pourrait permettre de s'assurer de l'arrêt du premier réacteur plutonigène de la Chine, près de Jiuquan, qui dispose de six grandes tours de refroidissement comme le montrent les images CORONA⁷.

Ces tours de refroidissement à tirage naturel sont généralement très grandes (plusieurs dizaines de mètres de hauteur et plus de dix mètres de diamètre au sommet). Il est donc facile de les identifier et de voir les panaches de vapeur sur des images satellites d'une résolution de un mètre. En outre, comme il faut compter plusieurs semaines d'irradiation pour obtenir une concentration sensible de plutonium dans le combustible nucléaire, l'intervalle de survol des satellites commerciaux actuels (qui est de quelques jours) devrait convenir pour détecter de telles opérations.

Fig. 2. Les deux réacteurs plutonigènes indiens déversent leurs eaux de refroidissement chauffées dans le nord de la baie de Bombay. [Source : Research Reactors at Trombay, Bhabha Atomic Research Center, 1987.]



Pour les réacteurs dotés de tours de refroidissement qui aspirent l'air par une ventilation forcée plutôt que par la poussée de l'air chaud, les panaches que l'on distingue au-dessus ou à l'intérieur des tours seraient également visibles sur les images satellitaires lors du fonctionnement des tours. L'image IKONOS du réacteur de Khushab (Pakistan), prise en février 2000, montre clairement la tour de refroidissement à ventilation forcée du réacteur. L'on distingue tout juste des panaches de vapeur au-dessus de certaines tours, ce qui indique que le réacteur était alors exploité. La puissance de ce réacteur a été évaluée entre 40 et 70 MWth; elle est nettement inférieure à celle des réacteurs plutonigènes russes plus récents qui est estimée à 2000 MWth. Le réacteur plutonigène d'Israël à Dimona, dont la puissance oscille entre 40 et 70 MWth, est refroidi par de petites tours de refroidissement à ventilation forcée visibles sur les images satellites CORONA. L'air sec du désert où se trouve le site de production réduit le panache de condensation. Il pourrait donc être difficile de s'assurer de l'arrêt de ce réacteur avec des satellites imageurs commerciaux.

Imagerie en infrarouge thermique

Que faire pour les réacteurs qui utilisent, par exemple, l'eau d'une rivière pour le refroidissement ? Dans la plupart des cas, on peut faire appel à l'imagerie commerciale infrarouge pour détecter directement les eaux chauffées.

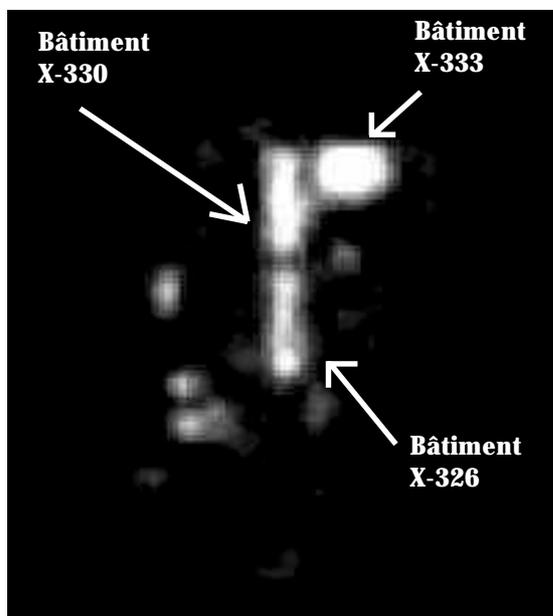
La longueur d'onde des rayonnements infrarouges thermiques étant 20 fois supérieure à celle de la lumière visible, la résolution de tout système optique en infrarouge est réduite d'un facteur équivalent. Il n'empêche que des images d'une résolution aussi basse peuvent être une source d'informations très utiles, comme ce fut le cas en 1986 avec les images thermiques prises par Landsat-5 après l'accident de Tchernobyl et qui montraient que les quatre réacteurs avaient été arrêtés. L'écoulement d'eau chaude dans leur bassin de refroidissement avait cessé. Lorsque les réacteurs fonctionnaient, l'eau chaude était clairement visible, même sur les images de Landsat 5 d'une résolution de 120 mètres, car elle stagnait sur une surface de plus de 10 km² avant de refroidir⁸.

Même si le total des rejets thermiques des deux réacteurs plutonigènes indiens du Bhabha Atomic Research Centre (voir figure 2) n'équivaut qu'à deux pour cent de celui des quatre réacteurs de Tchernobyl, le panache qu'ils dégagent pourrait très probablement être détecté par Landsat 7 ou ASTER.

Le fonctionnement des grandes usines d'enrichissement par diffusion gazeuse peut être également déterminé par des images en infrarouge thermique. La figure 3 est une image thermique prise par Landsat-5 des trois immenses bâtiments de traitement de l'usine américaine d'enrichissement de l'uranium par diffusion gazeuse à Portsmouth (Ohio). Ils sont disposés selon la forme d'un « L ». Les deux qui composent le long bras du « L » mesurent environ 670 mètres sur 200. Quant au troisième, il mesure 300 mètres de large.

À pleine capacité, l'usine de Portsmouth consomme plus de 2000 MW d'électricité – soit la production de deux gros réacteurs nucléaires de puissance. La presque totalité de cette énergie électrique est transformée en chaleur dans le processus qui consiste à envoyer de l'hexafluorure d'uranium (UF₆) à travers des milliers de barrières poreuses de nickel pour l'enrichir avec la molécule plus légère d'uranium 235. La majeure partie des rejets thermiques est envoyée dans les tours de refroidissement et une partie est évacuée par de l'air chaud par le toit des bâtiments. Les températures qui règnent dans les pièces de traitement sont encore très élevées (environ 80 °C) et font que les toits des bâtiments sont exceptionnellement chauds. Comme le montre cette image, de telles températures

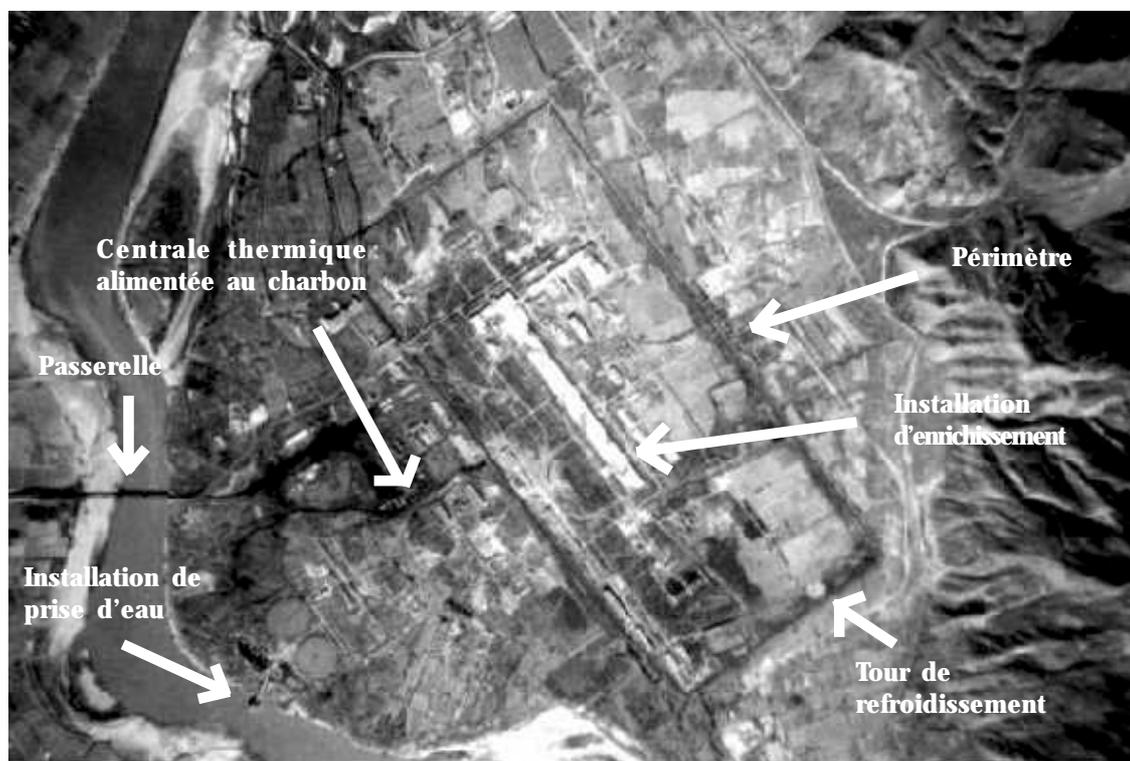
Fig. 3. Image thermique Landsat 5 de l'usine américaine d'enrichissement par diffusion gazeuse près de Portsmouth (Ohio) (12 mars 1994).



peuvent être facilement détectées par l'imagerie satellitaire en infrarouge thermique actuelle.

La figure 4 montre une image CORONA KH-4B de l'usine par diffusion gazeuse chinoise à Lanzhou⁹. Cette installation serait d'une taille équivalant à environ un dixième de l'usine de Portsmouth et aurait un vingt-cinquième de sa capacité d'enrichissement. Elle dispose de tours de refroidissement à ventilation forcée. Les hauts fonctionnaires chinois ont déclaré que la production d'uranium fortement enrichi à Lanzhou et dans une deuxième usine d'enrichissement par diffusion gazeuse près de Heping avait cessé vers 1987. Ils ont annoncé récemment la fermeture prochaine de l'usine de Lanzhou. Celle de Heping pourrait également fermer avec l'arrivée d'installations d'enrichissement par centrifugation beaucoup plus efficaces en provenance de Russie. La Fédération de Russie exige que les usines d'enrichissement par centrifugation soient placées sous garanties internationales pour s'assurer qu'elles ne servent pas à fabriquer de l'uranium fortement enrichi pour les

Fig. 4. Image satellite CORONA déclassifiée par les États-Unis montrant la première usine d'enrichissement de l'uranium de la Chine (Lanzhou, 31 mars 1971).



armes. La fermeture des usines de Lanzhou et Heping renforcerait la confiance dans l'arrêt de la production d'uranium fortement enrichi par la Chine.

Nous avons obtenu une image thermique Landsat-4 de la zone de Lanzhou, prise le 3 février 1989. L'usine n'est pas visible dans le spectre thermique. Il se peut qu'elle ne fonctionnait pas, mais il est plus probable que la résolution de l'imagerie thermique Landsat 4 était insuffisante. Le bâtiment de Lanzhou ne mesure que 60 mètres de large, soit la moitié de la résolution de l'imagerie thermique Landsat 4. Si l'usine fonctionne toujours, la chaleur qu'elle dégage pourrait être détectée par Landsat 7 ou ASTER.

Dans le cadre d'un moratoire, les petites usines d'enrichissement par centrifugation qui ne sont pas rentables, comme celle exploitée par le Pakistan à Kahuta, devraient être fermées. En raison de leur petite taille et de leur consommation énergétique relativement faible, elles ne nécessitent pas de systèmes de refroidissement particuliers comme des tours de refroidissement. En outre, les systèmes d'imagerie en infrarouge thermique des satellites commerciaux actuels ne peuvent pas mesurer l'élévation de la température du toit des bâtiments qu'implique leur fonctionnement. S'assurer de l'arrêt de ces usines impliquerait certainement une vérification sur place et pourrait être effectué de façon non intrusive.

Les images satellites civiles ne peuvent remplacer la vérification sur place du respect d'un traité sur l'arrêt de la production des matières fissiles. Dans la plupart des cas que nous venons d'examiner, des mesures pourraient être imaginées pour dissimuler les signatures. Les tours de refroidissement pourraient être modifiées de façon à ne pas dégager de panache saturé. Les toits des installations pourraient être refroidis. Reste qu'il sera toujours intéressant de vérifier les images des satellites commerciaux lorsqu'un pays annoncera avoir arrêté un réacteur plutonigène ou une installation d'enrichissement par diffusion gazeuse.

Notes

1. Steven Fetter et Frank von Hippel, « A Step-by-Step Approach to a Global Fissile Materials Cutoff », *Arms Control Today*, vol. 25, n° 8, octobre 1995, p. 3 à 8.
2. David Albright, Frans Berkhout et William Walker, *Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996: World Inventories and Capabilities* (SIPRI/Oxford University Press, 1997). Sauf mention particulière, ce document est notre référence première concernant le statut des installations de production de matières fissiles à travers le monde.
3. <http://www.fas.org/nuke/guide/pakistan/facility/khushab.htm>
4. M. Krepon, *et al.*, *Commercial Observation Satellites and International Security*, St. Martin's Press, New York, 1990; M. Slack et H. Chestnutt, *Open Skies: Technical, Organizational, Operational, Legal and Political Aspects*, York University, Toronto, 1990; M. Krepon, *et al.*, *Open Skies, Arms Control, and Cooperative Security*, St. Martin's Press, New York, 1992.
5. Voir <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/facility/nuke/index>.
6. Les satellites KH-4B prenaient des images sur des films photographiques. Pour de tels systèmes, la résolution spatiale est généralement définie comme la capacité à représenter des lignes parallèles foncées. Nous avons retenu dans cet article, celle propre aux détecteurs électro-optiques, à savoir le « champ instantané de prise de vue » au sol d'un élément d'un détecteur à pixels. Cela ne dépend pas uniquement des caractéristiques du détecteur et du système optique, mais également de l'altitude orbitale et de la longueur d'onde du rayonnement devant être détecté. Une même quantité de données au sol peut être représentée aussi bien par deux lignes à un niveau de contraste photographique « normal ». Les images des nouveaux satellites commerciaux ayant un champ instantané de prise de vue de 1 mètre sont donc comparables aux images photographiques d'une résolution de 1,8 mètre des satellites KH-4B. Avec les techniques de traitement numérique de l'image, les images des nouveaux satellites commerciaux à un mètre de résolution peuvent apparaître plus précises que celles des KH-4B.

7. <http://www.fas.org/nuke/guide/china/facility/nuke>
8. *United States Army Multispectral Imagery Product Guide*, 2^e édition, ATC-IA-2681-030-94, mai 1994.
9. <http://www.fas.org/nuke/guide/china/facility/nuke/>

Le Programme de bourses

Afin de mieux étudier les questions de sécurité régionale et favoriser la coopération régionale et le développement des capacités locales de recherche, l'UNIDIR a décidé d'étendre son programme de bourses et d'accueillir à l'institut quatre boursiers d'une même région pour qu'ils travaillent ensemble pendant quatre à six mois. Ces chercheurs viendront de différents pays de la région retenue. Ils s'intéresseront à une question de sécurité régionale particulièrement délicate et nous espérons que le travail qu'ils produiront alimentera les discussions en matière de sécurité sur leur région.

Le Programme de bourses pour l'année 2000 concernera l'Asie du Sud. Au cours du deuxième semestre, l'UNIDIR accueillera son premier groupe de chercheurs. Les candidats seront en compétition pour les quatre bourses et la sélection devra respecter un critère de représentation régionale. Le détail de la recherche sera décidé collectivement par l'UNIDIR et les quatre boursiers. Les chercheurs sélectionnés les années suivantes viendront d'autres régions comme l'Afrique de l'Ouest, l'Amérique latine, le Moyen-Orient, l'Asie du Nord-Est, l'Afrique australe, l'Europe centrale, l'Afrique de l'Est, etc.

Pour plus d'informations sur le Programme de bourses de l'UNIDIR, veuillez vous adresser à :

Coordonnateur du programme de bourses

Tél. : (+41 22) 917 31 86

Les armes nucléaires tactiques

L'UNIDIR, en collaboration avec le Monterey Institute of International Studies et le Peace Research Institute Frankfurt, a engagé un projet de recherche sur la question brûlante des armes nucléaires tactiques. Le projet portera notamment sur la définition de ces armes, leur nombre, leurs rôles dans différentes doctrines militaires et politiques et sur d'éventuelles mesures pour régler cette question. Le projet sera mené à bien en neuf mois à l'UNIDIR. L'Institut a mobilisé différents experts et coordonné les travaux et une réunion de recherche. Les conclusions préliminaires de l'étude ont été distribuées lors de la Conférence chargée d'examiner le TNP en mai 2000. Le projet donnera lieu à la publication d'un rapport de recherche et d'une note de l'UNIDIR résumant les principales conclusions de l'étude pour une large diffusion.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

Les coûts du désarmement

Afin d'établir une analyse du désarmement en comparant ses coûts et ses avantages, l'UNIDIR propose d'examiner le cas de quelques pays cruciaux et d'étudier scrupuleusement ce que signifie pour eux, en termes financiers et de ressources, leur adhésion aux traités de désarmement. Le projet tentera, par ailleurs, d'établir ce que chaque pays estime retirer comme avantages de sa participation aux différents accords et s'il se dégage un consensus général pour dire qu'il en a clairement retiré un intérêt. L'objectif de ce projet est de mieux comprendre les coûts et les avantages des accords de désarmement pour aider les décideurs à répartir l'argent selon les différents engagements, à définir le type de budget le mieux adapté et à savoir comment les États pourraient, à l'avenir, aborder cet aspect des négociations.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Susan Willett

Maître de recherche

Tél. : (+41 22) 917 42 54

E-mail : swillett@unog.ch

La consolidation de la paix et les mesures concrètes de désarmement en Afrique de l'Ouest

L'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement conduit actuellement un projet sur la consolidation de la paix et les mesures concrètes de désarmement en Afrique de l'Ouest. Ce projet s'inscrit dans le cadre du moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest, signé le 31 octobre 1998 à Abuja (Nigéria). Ce projet cherche à renforcer la participation nécessaire des sociétés civiles de l'Afrique de l'Ouest dans l'application du moratoire. Le but essentiel du projet est double. Il s'agit, d'une part, de renforcer les capacités de recherche des individus et des organisations non gouvernementales locales sur les questions de paix et de sécurité et, d'autre part, d'aider la société civile à prendre part, de manière effective, à l'application des politiques et mesures visant le désarmement et le contrôle des armements.

Après s'être rendu à plusieurs reprises dans la région, le Coordonnateur du projet prépare la publication d'un premier recueil d'articles écrits par des auteurs de la Sierra Leone.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Anatole Ayissi

Coordonnateur du projet ouest-africain

Tél. : (+41 22) 917 16 05

E-mail : aayissi@unog.ch

La guerre de l'information

Dans le cadre de la réponse donnée à la résolution 53/70 de l'Assemblée générale sur « Les progrès de la téléinformatique dans le contexte de la sécurité internationale », le Département des affaires de désarmement et l'UNIDIR ont organisé à Genève, les 25 et 26 août 1999, une réunion de discussion à laquelle ont participé plus de 70 personnes venues de 40 pays différents.

Cette réunion visait à sensibiliser les États Membres aux problèmes de sécurité dus aux progrès des technologies de téléinformatique et à susciter des dialogues multilatéraux. Il s'est agi de la toute première assemblée en la matière organisée à ce niveau entre experts gouvernementaux et non gouvernementaux. Un résumé est disponible sur notre site Web.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

Le Manuel de l'UNIDIR sur la maîtrise des armements

L'UNIDIR travaille actuellement à l'élaboration d'un manuel expliquant les principaux termes et concepts de la maîtrise des armements. Ce manuel sera à la fois une introduction au sujet pour un public ayant une connaissance limitée de la maîtrise des armements, mais aussi un ouvrage de référence pour les étudiants, les chercheurs, les diplomates et les journalistes avertis de ces questions.

Le manuel se présentera sous la forme d'un glossaire d'environ 400 termes organisés selon différentes rubriques et présentés dans un contexte plus large. Il sera ainsi plus facile de trouver rapidement un terme précis et de couvrir plusieurs aspects dans leur ensemble. Grâce à des renvois à d'autres termes et concepts, le lecteur pourra, en effet, accéder à des questions connexes pertinentes. Le chercheur chargé de concevoir l'organisation du manuel bénéficiera du concours d'un comité de rédaction regroupant des experts de la région et de la maîtrise des armements.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Steve Tulliu

Rédacteur

Tél. : (+41 22) 917 15 98

E-mail : stulliu@unog.ch

Matières fissiles

En avril 1999, l'UNIDIR a publié *Fissile Material Stocks: Characteristics, Measures and Policy Options* de William Walker et Frans Berkhout. Cette publication devrait s'avérer utile pour la réflexion, au sein de la Conférence du désarmement, sur les différentes options possibles pour les stocks de matières fissiles. L'UNIDIR a commandé un rapport sur les inventaires de matières fissiles pour avoir un bilan actualisé des matières fissiles, une évaluation des politiques nationales en matière de production, de destination finale et de vérification des matières fissiles et une idée des installations et emplacements qui, dans le cadre d'un traité, pourraient être assujettis aux garanties.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

Séminaires de l'UNIDIR

L'Institut organise occasionnellement des débats informels sur des sujets divers ayant trait au désarmement, à la sécurité et à la non-prolifération. Ces rencontres confidentielles sont l'occasion pour les membres de la communauté du désarmement, des missions et des organisations non gouvernementales d'aborder avec un expert des sujets précis.

Les matières fissiles, la prévention des conflits, la consolidation de la paix en Afrique occidentale, la réduction des risques nucléaires et les programmes d'armements chimiques et biologiques sont différents thèmes abordés dernièrement.

Citons parmi les récents orateurs : William Walker, Michael Krepon, Peter Batchelor et l'ambassadeur Jonathan Dean.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

DATARIS

L'Institut a développé, en étroite collaboration avec l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm (SIPRI), une base de données regroupant les projets et les instituts de recherche sur le désarmement, la maîtrise des armements, la sécurité et la paix. Les instituts peuvent actualiser les informations qui les concernent en accédant directement à la base de données sur notre site Web.

Si vous souhaitez que votre institut figure dans la base DATARIS, veuillez vous adresser à :

Anita Blétry

Secrétaire spécialisée, Publications

Tél. : (+41 22) 917 42 63

E-mail : abletry@unog.ch

Le Forum de Genève

En collaboration avec le Programme d'études stratégiques et de sécurité internationale de l'Institut universitaire de hautes études internationales et le Bureau Quaker auprès des Nations Unies, l'UNIDIR organise le Forum de Genève. Cette série de débats occasionnels se tient au Palais des Nations, à Genève, et aborde les questions de maîtrise des armements et de désarmement. Les missions et organisations locales sont les premières concernées par ces rencontres qui sont l'occasion de diffuser de l'information sur les questions de sécurité et de désarmement.

Ces rencontres devraient servir de passerelle entre la communauté de recherche internationale et les diplomates et journalistes basés à Genève. Grâce au généreux soutien du Gouvernement suisse, le Forum de Genève va se concentrer sur les questions relatives aux armes légères et de petit calibre. Les orateurs aborderont des aspects précis de la question et pourront l'examiner selon un angle régional particulier.

Pour plus d'informations, veuillez vous adresser à :

Jackie Seck

Coordonnatrice du programme de recherche

Tél. : (+41 22) 917 11 49

E-mail : jseck@unog.ch

PUBLICATIONS

Maintien de la paix en Afrique : capacités et culpabilités

Les organisations africaines régionales et sous-régionales ont un rôle considérable à jouer dans la promotion de la paix et de la sécurité sur leur continent. Si le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies s'en est largement remis à elles, c'est essentiellement parce qu'il hésitait à autoriser l'ONU à lancer des opérations de maintien de la paix. Il est certes louable de chercher à renforcer les capacités locales, mais le fait de savoir si les Africains sont prêts à prendre sur eux de faire face aux conflits est un tout autre problème. Que peuvent faire les organisations et les États africains pour développer leurs capacités de maintien de la paix ? Comment la communauté internationale peut-elle adapter ses initiatives aux besoins des acteurs africains ? Ce livre apporte des réponses à toutes ces questions.

La partie I de ce livre décrit les obstacles qui s'opposent à la paix et à la sécurité en Afrique et expose les motifs pour lesquels le Conseil de sécurité de l'ONU a changé sa politique de maintien de la paix. La partie II examine les initiatives africaines visant à gérer et à résoudre les conflits sur le continent. La partie III fait le point sur l'expérience des pays africains en matière de maintien de la paix. La partie IV examine les initiatives des États non africains visant à développer les capacités africaines. L'étude se termine par une série de recommandations pour accroître l'efficacité des politiques actuelles. Elle fait des suggestions concrètes sur la façon de renforcer les actions africaines régionales et sous-régionales et d'améliorer les programmes occidentaux de développement des capacités africaines. Elle insiste également sur le fait que l'ONU devrait être plus active pour promouvoir le maintien de la paix sur le continent africain et engager à cet effet les missions nécessaires.

Préface du Secrétaire général de l'ONU

Partie I Situation et perspectives

Partie II Organisations africaines et initiatives ad hoc

Partie III Possibilités et limites des capacités africaines de maintien de la paix

Partie IV Actions pour développer les capacités africaines

Conclusion

Annexes et bibliographie

Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities

Eric Berman et Katie Sams

Disponible uniquement en anglais

No de vente G.V.E.00.0.4

ISBN 92-9045-133-5

Le problème des armes légères en Asie centrale : caractéristiques et conséquences

Bien qu'elle ait été gravement touchée par la prolifération, l'accumulation et l'utilisation abusive des armes légères, l'Asie centrale a été, dans l'ensemble, ignorée par la communauté internationale. Ce rapport entend souligner la gravité de la situation dans cette région en décrivant les différentes manières dont le problème des armes légères s'y manifeste. Cette étude s'intéresse plus particulièrement aux questions suivantes : les facteurs expliquant la demande d'armes légères; les sources externes et internes d'armes légères; les itinéraires de transfert des armes et des munitions; les différents types d'armes légères en circulation; les conséquences humanitaires, politiques et sociales des armes légères; et enfin, les facteurs qui entravent les actions visant à lutter contre le problème des armes légères. Cette étude se termine sur une évaluation des conséquences des armes légères en Asie centrale et suggère des stratégies possibles pour essayer de les contrôler.

Afghanistan : deux décennies de conflit armé

L'héritage de la guerre froide

Les armes légères et l'ascendant des Talibans

Le coût humain des armes légères

Le conflit au Tadjikistan

La guerre civile de 1992 à 1997

La provenance des armes légères

Une paix fragile

Ouzbékistan, Kirghizistan, Kazakhstan et Turkménistan :

les armes légères, une menace latente contre la stabilité

Des sociétés armées

Sources potentielles de conflit armé interne

The Small Arms Problem in Central Asia: Features and Implications

Bobi Pirseyedi

Disponible uniquement en anglais

N° de vente G.V.E.00.0.6

ISBN 92-9045-134-3

Moratoire ouest-africain sur les armes légères : consultations de haut niveau sur les modalités de mise en œuvre du PCASED

*Rapport des réunions tenues par les experts et les organisations de la société civile
23–24 mars 1999, Bamako, Mali*

Les États de l'Afrique de l'Ouest ont reconnu que la prolifération des armes légères et de petit calibre menace leur sécurité nationale et ils ont tenté de résoudre ce problème dans le cadre d'un regroupement régional désigné sous le nom de Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le 31 octobre 1998, les seize États membres de la CEDEAO ont signé, à Abuja, la *Déclaration de Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest*. Cette déclaration s'inspire de l'approche « sécurité d'abord ».

Ce moratoire – généralement connu sous le nom de Moratoire ouest-africain sur les armes légères – est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, pour une période renouvelable de trois ans. Il constitue une nouvelle façon d'aborder la paix et la prévention des conflits. Ce n'est pas un instrument juridique qui lie les États, mais plutôt l'expression d'une volonté politique commune. Pour que le moratoire soit efficace, il faudra adopter des mesures concrètes qui auront pour effet d'empêcher les gouvernements des États de l'Afrique de l'Ouest d'oublier leur engagement politique et de mobiliser le soutien des communautés nationales, régionales et internationales à l'égard de sa mise en œuvre. Basé à Bamako, le Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement (PCASED) est le mécanisme de mise en œuvre désigné pour ce moratoire.

Les 23 et 24 mars 1999, la CEDEAO, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique ont été les hôtes de consultations de haut niveau avec des experts en matière de questions touchant l'Afrique de l'Ouest et les armes légères. Ces consultations avaient pour objet d'élaborer les modalités de mise en œuvre du PCASED. Ce rapport expose les différentes discussions intervenues dans le cadre des réunions des experts et des organisations de la société civile au sujet de ces différentes priorités.

Jacqueline Seck

Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique

GE.00-00475
UNIDIR/2000/2

La maîtrise des armes légères : nouveaux problèmes

Les vingt-neuf articles réunis dans ce volume avaient été préparés à l'origine pour quatre ateliers régionaux organisés par le Département des affaires de désarmement de l'Organisation des Nations Unies pour alimenter les travaux du Groupe d'experts gouvernementaux sur les armes de petit calibre. Ces rencontres ont eu lieu en 1995 et 1996. La plupart des articles ont été mis à jour en 1998. Les auteurs sont aussi bien des militaires, des universitaires, des experts militants que des membres de gouvernements.

Le comité de rédaction comprenait : Jayantha Dhanapala, Secrétaire général adjoint aux affaires de désarmement, ONU; l'ambassadeur Mitsuro Donowaki, Assistant spécial auprès du Ministre japonais des affaires étrangères; Swadesh Rana, Chef du Service des armes classiques, Département des affaires de désarmement, ONU; et Lora Lumpe, Maître de recherche pour la Norwegian Initiative on Small Arms Transfers (NISAT) à l'International Peace Research Institute, Oslo (PRIO).

La publication est divisée en quatre parties :

Examen des politiques et des éléments de cause à effet

Le problème des armes légères et de petit calibre en Afrique

La prolifération des armes légères et de petit calibre en Amérique latine et dans les Caraïbes

Le fléau des armes légères et de petit calibre en Asie du Sud

Small Arms Control: Old Weapons, New Issues

Jayantha Dhanapala, Mitsuro Donowaki, Swadesh Rana et Lora Lumpe

Directeurs de la publication

Disponible uniquement en anglais

UNIDIR/Ashgate publication

ISBN 0 7546 2076 X

Stocks de matières fissiles : caractéristiques, mesures et possibilités d'action

En 1998, la Conférence du désarmement (CD) a constitué, sur la base du mandat figurant dans le rapport Shannon, un comité spécial chargé de négocier un traité sur les matières fissiles, qui interdirait la production de matières fissiles à des fins militaires. Cet instrument doit être non discriminatoire, multilatéral et internationalement vérifiable. Les stocks de matières fissiles se sont multipliés en raison des processus d'armement et de désarmement et de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles. L'on en sait cependant très peu sur la nature, l'ampleur et l'emplacement de ces stocks et sur les difficultés qui entourent leur contrôle et leur réglementation. Le rapport de l'UNIDIR sur les stocks de matières fissiles vise à fournir des informations concrètes générales sur toutes ces questions cruciales. Le rapport définit des catégories et précise les quantités des stocks de matières fissiles et examine les mesures décidées jusqu'ici pour contrôler et gérer ces stocks. Ce rapport présente également les différentes possibilités d'action qui s'offrent aux États et pourrait se révéler une source d'informations utile pour les négociations de la CD.

Stocks de matières fissiles : fonction, ampleur et distribution

Classification : différents types d'inventaires

Ampleur, type et emplacement des stocks de matières fissiles

Dernières mesures relatives aux stocks de matières fissiles

Stocks militaires : absence d'une réglementation internationale

Inventaires en attente : réglementation accrue et destination finale des matières

Stocks civils : extension de la transparence

Stratégies et possibilités pour l'avenir

Approches diplomatiques envisageables pour la conclusion d'un traité

Mesures pour diminuer les risques des stocks de matières fissiles

Les processus de production des matières fissiles

Garanties internationales et protection physique

Fissile Material Stocks: Characteristics, Measures and Policy Options

William Walker et Frans Berkhout

Disponible uniquement en anglais

No de vente G.V.E.99.0.15

ISBN 92-9045-131-9

La télédétection, facteur de paix

L'importance et la portée des opérations de paix conduites par l'Organisation des Nations Unies depuis plusieurs décennies ont sensiblement progressé depuis la fin de la guerre froide. La surveillance est l'un des piliers des opérations de maintien de la paix, qu'il s'agisse d'opérations classiques ou plus étendues. Les accords ou résolutions exigeant le retrait des forces derrière une ligne de cessez-le-feu, le maintien d'une zone tampon démilitarisée ou interdisant les armes lourdes dans des zones de contrôle ou de sécurité, impliquent une vérification fiable et impartiale de la vérification. Plus la surveillance est approfondie, plus les engagements pris ont des chances d'être respectés. Il faut toutefois préciser que les zones devant être surveillées sont bien souvent trop vastes pour que les unités de maintien de la paix de l'ONU puissent assurer une couverture permanente. Les forces de maintien de la paix sont donc déployées en permanence en différents points de contrôle, mais uniquement sur les routes et dans les zones jugées les plus sensibles. Les routes secondaires et les terrains dégagés sont couverts par des patrouilles ponctuelles. Il existe ainsi de nombreuses opportunités d'infractions et de violations.

Les systèmes automatisés de détection au sol permettent d'éviter cela puisqu'ils rendent en effet possible une surveillance continue et permanente. Ils peuvent être déployés en des points importants ou le long d'une ligne de contrôle et détecter des mouvements ou la présence de véhicules, de personnes ou d'armes. Les forces de maintien de la paix dans un centre de surveillance ou un poste de commandement peuvent ainsi être alertées et envoyer immédiatement une patrouille d'intervention rapide sur place pour faire face aux intrus, essayer de les arrêter ou du moins étayer l'infraction par des documents sans équivoque.

Les systèmes automatisés de détection au sol n'ont, jusqu'à présent, pas été utilisés dans les opérations de paix. Leur introduction dans les prochaines opérations de paix de l'ONU nécessite une étude de la conception et des aspects opérationnel, pratique et juridique de ces systèmes. L'ouvrage *Sensors for Peace* constitue une excellente approche de cette question d'actualité.

Introduction – *Jürgen Altmann, Horst Fisher & Henny J. van der Graaf*

Les systèmes automatisés de détection au sol dans les opérations de paix – *Henny J. van der Graaf*

Analyse des réponses données à un questionnaire – *Willem A. Huijssoon*

Possibilités techniques, qualités et coût des systèmes de détection au sol – *Reinhard Blumrich*

De la légalité des systèmes de détection au sol dans les opérations de paix – *Ralph Czarnecki*

Conclusions et recommandations – *Jürgen Altmann, Horst Fisher & Henny J. van der Graaf*

Sensors for Peace

Jürgen Altmann, Horst Fischer et Henny J. van der Graaf

Directeurs de la publication

Disponible uniquement en anglais

No de vente G.V.E.98.0.28

ISBN 92-9045-130-0

La défense non offensive au Moyen-Orient ?

La défense non offensive est apparue comme une solution possible aux problèmes de sécurité militaire de l'Est et de l'Ouest au cours de la dernière partie de la guerre froide. La défense non offensive, qui repose sur la notion de sécurité fondée sur la coopération, part du principe qu'il est préférable pour les États de la communauté internationale de poursuivre une politique militaire qui tienne compte des intérêts légitimes des autres en matière de sécurité, plutôt que d'essayer de préserver leur sécurité aux dépens des autres. Les politiques militaires qui visent la sécurité nationale par un accroissement des moyens militaires pourraient bien aller à l'encontre du but recherché et placer les États dans une situation d'insécurité. La recherche d'une sécurité militaire nationale renforcée par le biais d'un accroissement des armements nationaux éveille les soupçons quant à la finalité de ces armements et déclenche ensuite d'autres efforts d'armement qui finissent par réduire le niveau de sécurité globale. La défense non offensive, qui fait de la défense du territoire national l'objectif unique des politiques militaires nationales, recherche le juste équilibre entre la sécurité militaire nationale et la prévention de toute provocation.

La défense non offensive vise une défense militaire nationale suffisamment forte pour assurer la sécurité militaire nationale, mais ne risquant pas d'être perçue comme une menace par les autres. Une défense militaire suffisante, mais pas menaçante, peut s'avérer extrêmement utile dans une région comme le Moyen-Orient où les affrontements politiques et militaires sont étroitement liés et pour laquelle un règlement politique est inconcevable en l'absence d'une sécurité militaire. La défense non offensive permettrait ainsi au Moyen-Orient de réduire les tensions militaires actuelles et d'ouvrir la voie à des accords politiques pour l'avenir de la région.

L'introduction au Moyen-Orient de la défense non offensive n'impliquerait pas que tous les États de la région adoptent le même modèle; chacun devrait choisir le plus adapté à ses propres exigences. Si la plupart des modèles de défense non offensive conviendraient aux États du Moyen-Orient, des modèles particuliers seraient peut-être plus indiqués pour certains États.

La défense non offensive au Moyen-Orient – *Bjørn Møller*

La défense non offensive au Moyen-Orient : implications et possibilités – *Ioannis A. Stivachtis*

Sécurité commune et défense non offensive au Moyen-Orient – *Gustav Däniker*

La défense non offensive au Moyen-Orient : une perspective israélienne – *Shmuel Limone*

Non-Offensive Defence in the Middle East?

Bjørn Møller, Gustav Däniker, Shmuel Limone et Ioannis A. Stivachtis

Disponible uniquement en anglais

No de vente G.V.E.98.0.27

ISBN 92-9045-129-7

Implications des essais nucléaires de l'Asie du Sud sur les régimes de non-prolifération et de désarmement

Les 7 et 8 septembre 1998, l'UNIDIR a organisé une rencontre privée et confidentielle qui visait à examiner les besoins des décideurs, gouvernementaux ou non gouvernementaux, chargés d'évaluer les conséquences des essais nucléaires effectués par l'Inde et le Pakistan au mois de mai 1998. Cette rencontre a pu être organisée grâce aux généreuses contributions versées par les gouvernements australien, danois, italien, norvégien, néo-zélandais et américain.

Une cinquantaine de personnes venues de plus de vingt-cinq pays ont participé à la conférence. Chaque participant était invité à titre personnel, en tant qu'expert et non en tant que représentant d'un pays ou d'une organisation non gouvernementale. Au terme de cette rencontre, les participants étaient dans l'ensemble d'accord pour convenir que ni l'Inde ni le Pakistan n'avaient renforcé leur propre sécurité ni rehaussé leur prestige international en procédant à ces essais. Les participants estimaient néanmoins que le risque d'une guerre nucléaire dans cette région s'était accru. Il a également été admis que le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires avaient connu des difficultés avant les essais effectués en Asie du Sud. Ces deux traités demeurent néanmoins essentiels et sont, pour l'heure, le meilleur moyen de réduire le risque que n'éclatent d'autres conflits. Enfin, de nombreux participants ont exprimé leur crainte de voir certains membres du TNP remettre en question leur adhésion au traité si, d'une manière ou d'une autre, l'Inde et le Pakistan devaient tirer un avantage de leurs récents essais.

La réaction de la communauté internationale face aux essais nucléaires en Asie du Sud a été insuffisante : une action collective et cohérente s'impose. Les participants ont plus particulièrement cherché à émettre des suggestions concrètes pour réduire le risque de guerre, sauver les régimes de maîtrise des armements nucléaires et de non-prolifération et anticiper les conséquences de ces essais sur les zones qui connaissent des tensions régionales, notamment le Moyen-Orient.

Réactions après les essais

Raisons de ces essais

Conséquences des essais

Au niveau régional

Sur la non-prolifération et le désarmement

Limiter les conséquences

Développer l'agenda du désarmement et de la non-prolifération

Conclusions et possibilités d'action

Résumé principal

Prévention d'une guerre nucléaire

Sauver les régimes de non-prolifération et de maîtrise des armements

Conséquences sur les tensions au niveau régional, surtout au Moyen-Orient

The Implications of South Asia's Nuclear Tests for Non-proliferation and Disarmament Regimes

Disponible uniquement en anglais

GE.99-00415

UNIDIR/99/2

La paix de Tombouctou : gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix

Le Mali a emporté dernièrement deux succès qui forcent l'admiration. Le premier est la transition du pays vers la démocratie au cours de la période 1991-1992 après le renversement, le 26 mars 1991, de la dictature militaire de Moussa Traoré – un processus de collaboration militaire et civile qui a stimulé la réconciliation nationale et débouché sur un référendum en faveur d'une nouvelle constitution et d'élections qui ont porté au pouvoir un président, un gouvernement et une assemblée élus démocratiquement pour la première fois au Mali. Le deuxième succès est le processus d'établissement de la paix entre le Gouvernement malien et les mouvements de rebelles de la partie septentrionale du pays qui a effectivement empêché que n'éclate une guerre civile et a apporté à la communauté internationale d'utiles enseignements en matière de diplomatie préventive. L'établissement de la paix a connu son apogée le 27 mars 1996 avec la cérémonie de la Flamme de la paix au cours de laquelle des armes ont été brûlées à Tombouctou. La présente étude, qui porte sur les événements ayant entouré le soulèvement dans le nord du pays ainsi que sur les mesures qui ont assuré le retour à la paix (comme celles qui la maintiendront), est le résultat d'une collaboration entre le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement.

Ce qui est remarquable dans ce processus de paix c'est la manière dont les institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies ont su y concourir, en mettant discrètement de l'huile dans les rouages. Avec moins d'un million de dollars, l'ONU a aidé les Maliens à éviter la guerre et allumé la Flamme de la Paix et avec moins de 10 millions de dollars, et la création d'un fonds d'affectation spéciale, elle est devenue le principal partenaire du Gouvernement malien et de la société civile en vue de consolider la paix, désarmer les anciens combattants et aider 11 000 d'entre eux à revenir à la vie civile et à s'intégrer dans la vie économique et sociale du Nord. L'expérience montre que l'établissement de la paix est non seulement bien plus utile que le maintien de la paix, mais qu'il est aussi bien moins coûteux.

La paix de Tombouctou comprend un examen détaillé des thèmes suivants :

Contexte historique et environnement naturel du Mali

Crise économique et sociale au Nord Mali

La rébellion

Désarmement et construction de la paix

La communauté internationale au service de la paix

Pour une paix permanente et un développement durable

La Flamme de la paix ouvre de nouvelles perspectives aux Nations Unies

Le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a rédigé la préface de cet ouvrage qui comprend des cartes, différents textes de loi et documents pertinents, une bibliographie ainsi que des photographies prises par les auteurs et des dessins d'enfants du Mali sur la paix.

Robin Edward Poulton et Ibrahim ag Youssouf

Disponible en français et en anglais

No de vente GV.F.98.0.3 (français)

ISBN 92-9045-132-7

No de vente GV.E.98.0.3 (anglais)

ISBN 92-9045-125-4

Les zones exemptes d'armes nucléaires au 21^e siècle

La création de zones exemptes d'armes nucléaires sur l'initiative de parties régionales, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies et par les États extérieurs concernés, est un progrès considérable dans le sens de la non-prolifération, du désarmement et, surtout, de la sécurité internationale.

En collaboration avec l'Organisme pour l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et le Gouvernement mexicain, l'UNIDIR a organisé un séminaire international sur les zones exemptes d'armes nucléaires au siècle prochain (« Nuclear-Weapon-Free Zones in the Next Century ») à Mexico, les 13 et 14 février 1997, date du trentième anniversaire de l'ouverture à la signature du Traité de Tlatelolco. Ce livre analyse le rôle joué par ce traité avec la première constitution efficace d'une zone exempte d'armes nucléaires dans une région très peuplée du globe. Le cas d'autres zones (existantes ou proposées), les relations entre les zones exemptes d'armes nucléaires et les processus de paix, ainsi que la coopération au sein des zones existantes sont également abordés.

- Vers la consolidation de la première zone exempte d'armes nucléaires – *Sergio González Gálvez*
 Le précurseur d'autres zones exemptes d'armes nucléaires – *Enrique Román-Morey*
 Tlatelolco et un monde exempt d'armes nucléaires – *William Epstein*
 Incidences du Traité de Tlatelolco – *Jorge Berguño Barnes*
 Principaux paradigmes des relations internationales – *Luis Alberto Padilla*
 Apports du Traité de Tlatelolco pour le 21^e siècle – *John R. Redick*
 Le Traité de Rarotonga – *Makurita Baaro*
 Le Traité de Pelindaba – *Isaac E. Ayewah*
 Le Traité de Bangkok – *Arumugam Ganapathy*
 Un espace exempt d'armes nucléaires en Europe centrale et orientale – *Alyaksandr Sychou*
 Une éventuelle zone exempte d'armes nucléaires en Europe centrale – *Michael Weston*
 Une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient – *Nabil Elaraby*
 Perspectives pour le Moyen-Orient – *Yitzhak Lior*
 Perspectives pour l'Asie centrale – *Jargalsaihan Enkhsaikhan*
 Initiatives pour la dénucléarisation de la péninsule coréenne – *Seo-Hang Lee*
 L'Asie du Sud et la péninsule coréenne – *Kim Chan Sik*
 Vers l'option zéro pour les armes nucléaires ? – *Thomas Graham, Jr.*
 Un monde exempt d'armes nucléaires en 2020 – *Antonio de Icaza*
 Le rôle des zones exemptes d'armes nucléaires – *Joëlle Bourgois*
 Le renforcement d'OPANAL : de nouveaux défis pour l'avenir – *Héctor Gros Espiell*

Nuclear-Weapon-Free Zones in the 21st Century

Péricles Gasparini Alves et Daiana Belinda Cipollone

Directeurs de la publication

Disponible en anglais et en espagnol

No de vente GV.E.97.0.29 (anglais)

ISBN 92-9045-122-X

No de vente GV.S.97.0.29 (espagnol)

ISBN 92-9045-124-64-6

Développer l'accès à l'informatique au profit de la sécurité internationale

L'on assiste aujourd'hui en Europe à une profonde transformation du paysage en matière de sécurité. Il est, par ailleurs, devenu extrêmement important, dans un monde en pleine évolution, que chaque région saisisse parfaitement la complexité de la sécurité des autres régions. Les instituts et les organisations directement impliqués dans le domaine de la sécurité internationale ont un grand rôle à jouer à ce niveau.

Cet ouvrage, tourné vers l'avenir, s'interroge sur la meilleure façon d'utiliser les technologies de l'information dans l'intérêt des instituts et du dialogue sur la sécurité. Il examine notamment la manière de favoriser une réelle coopération entre les instituts de recherche en Europe et en Amérique du Nord. L'ouvrage comprend également une analyse très intéressante des besoins actuels et futurs pour des projets de coopération entre instituts européens, américains et canadiens. Cet ouvrage suggère également différentes idées pour combiner les ressources humaines, intellectuelles, matérielles et financières pour entretenir la coopération au niveau notamment de l'identification des partenaires, des besoins d'information et des stratégies pour la recherche de fonds. À cet égard, un certain nombre de recommandations nouvelles sont proposées dans un plan d'action pour stimuler la coopération à la fin des années 90 et pour le prochain millénaire.

- Évaluation des perspectives de partenariats – *Andreas Wenger & Stephan Libiszewski*
- Identification des besoins des organisations internationales – *Anthony Antoine & Gustaaf Geeraerts*
- Multiplication des échanges et partenariats entre régions – *Seyfi Tashan*
- Besoins et traitement d'informations de sécurité internationale – *Gerd Hagemeyer-Gaverus*
- La prévention des conflits et les processus de médiation – *Albrecht A. C. von Müller*
- Un réseau européen d'informations sur les relations internationales – *Dietrich Seydel*
- Évaluation de l'interconnectivité entre l'Est et l'Ouest – *Zsolt Pataki*
- Nécessité d'améliorer le matériel informatique de base – *Christoph Reichert*
- Questions de connectivité : contraintes politiques et financières – *Edward Ivanian*
- Les fondations américaines et européennes – *Mary Lord*
- Les bourses attribuées aux projets internationaux par des fondations américaines – *Loren Renz*
- Récolter des fonds en Europe : de nouveaux schémas de coopération – *Xavier Pacreau*
- Favoriser le développement et la consolidation de la sécurité démocratique – *Francis Rosentiel*
- Préparer les établissements de recherche de demain – *István Szönyi*
- Activités de recherche communes : l'expérience bulgare – *Sonia Hinkova*

Increasing Access to Information Technology for International Security

Péricles Gasparini Alves

Directeur de la publication

Disponible uniquement en anglais

No de vente G.V.E.97.0.23

ISBN 92-1-100759-3

Le transfert des technologies sensibles et l'avenir des régimes de contrôle

Ce livre comprend des articles écrits par quatorze experts internationaux des cercles diplomatique, militaire et académique dans lequel ils désignent les technologies clefs de demain pour les composants et les systèmes d'armes, et plus particulièrement les technologies émergentes qui pourraient faire l'objet de contrôle et de limitation d'ici huit à dix ans, qu'il s'agisse d'armes classiques ou d'armes de destruction massive. Les technologies de capteurs et celles utilisées pour la collecte, le traitement et la diffusion de l'information sont également abordées. Les auteurs tentent de dégager dans cet ouvrage des contrôles concertés des transferts de technologie qui pourraient constituer une nouvelle approche pour résoudre de vieux problèmes. Des idées innovatrices, mais difficiles, sont par ailleurs présentées dans cet ouvrage pour les relations entre les pays fournisseurs et les pays acquéreurs de ces technologies. Cette publication est indispensable à tous ceux qui s'intéressent à l'évolution de la question du transfert des technologies sensibles au cours de la prochaine décennie, ainsi qu'à tous ceux qui sont concernés par les questions politiques et diplomatiques connexes.

Avant-propos – *Général Alberto Mendes Cardoso*

Principaux systèmes d'armes – *Ravinder Pal Singh*

Armes biologiques et chimiques – *Graham S. Pearson*

Armes nucléaires – *Mark Goodman*

Nouvelles technologies de capteurs: transfert et contrôle des technologies – *Leonard John Otten III*

Le transfert des technologies spatiales – *Masashi Matsuo*

Répercussions de la « révolution de l'information » – *Jeffrey R. Cooper*

Les technologies habilitantes en armes chimiques, biologiques et nucléaires – *Michael Moodie*

Lanceurs et satellites – *Mario Sciola*

De l'importance de contrôler les transferts de technologie – *Jasjit Singh*

Contrôles des transferts de technologie – *Alain Esterle*

Le rôle des services de renseignements – *Rodrigo Toranzo*

Les instruments pour contrôler la non-prolifération – *les services de renseignements brésiliens*

Comment surveiller la prolifération des armements

et les transferts de technologie – *Frank R. Cleminson*

Résumé et conclusion – *Sverre Lodgaard*

The Transfer of Sensitive Technologies and the Future of Control Regimes

Péricles Gasparini Alves et Kerstin Hoffman

Directeurs de la publication

Disponible uniquement en anglais

No de vente G.V.E.97.0.10

ISBN 92-1-100744-5

Un programme d'action pour enrayer le trafic illicite d'armes légères et de technologies sensibles

Cet ouvrage entend démontrer que le trafic illicite a des incidences aussi bien sur la stabilité des États que sur la sécurité des populations. Ce trafic ne connaît aucune frontière nationale ou régionale et le problème est véritablement un drame à l'échelle planétaire aux multiples ramifications. Afin d'enrayer son développement et la prolifération, il convient de mieux évaluer le phénomène, d'adopter une nouvelle approche des difficultés et de trouver des solutions. Dans un monde de plus en plus interdépendant, l'une des gageures majeures est de prendre des décisions audacieuses instaurant de nouvelles priorités et lançant des initiatives de coopération innovatrices, tout en modifiant les vieilles manières de penser et d'agir.

Différents aspects du trafic illicite d'armes légères et de petit calibre – *Jasjit Singh*

Armes de destruction massive – *Alfredo Luzuriaga*

Le trafic des composants et des technologies de vecteurs – *Genaro Mario Sciola*

Armes légères, drogue et groupes terroristes en Amérique du Sud – *Silvia Cucovaz*

Amérique centrale et nord de l'Amérique du Sud – *Daniel Ávila Camacho*

Le rôle des fabricants et des trafiquants – *Carlos Fernández*

Initiatives nationales et internationales – *Wilfrido Robledo Madrid*

Cas de l'Afrique et de l'Europe – *Stefano Dragani*

Le terrorisme et le trafic d'armes légères et de drogue – *Antonio García Revilla*

Le rôle des fabricants et des trafiquants d'armes – *Rubén José Lorenzo*

Nouer de nouveaux liens avec la police internationale – *Donald Manross*

Patrouilles aux frontières et autres systèmes de surveillance – *Julio César Saborío A.*

Le rôle de l'État – *Swadesh Rana*

Matières nucléaires et composants de vecteurs – *Olivier Mahler*

Substances radioactives et nucléaires – *Hiroaki Takizawa*

Trafic illicite de matières nucléaires – *Pedro Villagra Delgado*

Trafic illicite d'agents chimiques – *Masashi Matsuo*

Perspectives et stratégies – *Louise Hand*

Conséquences de l'accès à l'armement biologique – *Malcolm Dando*

Renforcer la Convention sur les armes biologiques ou à toxines – *Louise Hand*

Le rôle des services de renseignements – *José Athos Irigaray dos Santos*

Le contrôle des exportations pour répondre aux craintes de prolifération – *Sergei Zamyatin*

Régimes de contrôle pour les produits chimiques toxiques – *Malcolm Dando & Graham S. Pearson*

L'utilisation des satellites pour surveiller les trafics illicites – *Panaiotios Xefteris & Maurizio Fargnoli*

La situation en Amérique latine – *Marta Parodi*

Le cas d'autres régions – *Isabel Sarmiento*

Renforcer la coopération internationale – *Patricia Salomone*

Questions nucléaires – *María José Cassina*

Agents chimiques et biologiques – *Eduardo Duarte*

Un nouvel agenda pour les régimes de contrôle ? – *Luis Alberto Padilla*

Dernières recommandations – *Eduardo Pelayo, Péricles Gasparini Alves & Daiana Belinda Cipollone*

Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies

Péricles Gasparini Alves et Daiana Belinda Cipollone

Directeurs de la publication

No de vente G.V.E.98.0.8 (anglais)

ISBN 92-9045-127-0

No de vente G.V.S.98.0.8 (espagnol)

ISBN 92-9045-128-9

Satellites à double usage : nouvelles tendances

Les données obtenues par les satellites d'observation de la Terre, de positionnement, de communications ou autres, jouent un rôle croissant dans les activités de sécurité. Ce livre a été élaboré à partir de discussions entre experts de différents domaines des technologies et applications satellitaires qui se sont rencontrés pour débattre de l'évolution et des conséquences de ces activités à double usage. C'est avec une attention toute particulière que cet ouvrage cherche à favoriser la compréhension de l'orientation des politiques adoptées par les agences spatiales et les sociétés privées aussi bien dans les États affirmés que dans ceux qui débutent dans la mise au point de technologies spatiales. Cet ouvrage vise, également, à améliorer la connaissance des fabricants, des fournisseurs, des utilisateurs et des experts de leurs capacités respectives et des possibilités de coopération et propose une discussion des différents aspects techniques et financiers de la recherche-développement dans le domaine des satellites, ainsi que les marchés actuels et éventuels pour les données satellitaires, et plus particulièrement la future utilisation duale des satellites.

- Capacités des États affirmés dans la mise au point de technologie spatiale – *Masashi Matsuo*
- Capacités des États qui débutent dans la mise au point de technologie spatiale – *Gerald M. Steinberg*
- Marchés actuels et futurs des données de télédétection – *Arturo Silvestrini*
- Catastrophes naturelles : prévention, intervention et secours – *Olavi Elo*
- Données satellitaires et catastrophes causées par l'homme – *Giovanni Cannizzaro & Paolo Cecamore*
- Nouvelles applications civiles des données satellitaires – *Kiran Karnik*
- Prévention des conflits et gestion des crises – *D. Ignacio Barbudo Escobar*
- Vérification des accords de désarmement et de limitation des armements – *Claude Jung*
- Applications militaires et implications stratégiques – *Stanislav N. Rodionov*
- Le programme spatial argentin – *Mario Sciola*
- Le programme spatial roumain – *Ion-Alexandre Plaviciosu*
- Orientations des agences spatiales : l'exemple français – *Jean-Daniel Levi*
- Intérêts économiques et systèmes spatiaux militaires – *Scott Pace*
- Organisations régionales : l'expérience de l'UEO – *Horst Holthoff*
- UNISPACE III : la diplomatie pour le développement – *Raimundo Gonzalez Aninat*

Evolving Trends in the Dual Use of Satellites

Péricles Gasparini Alves

Directeur de la publication

Disponible uniquement en anglais

No de vente G.V.E.96.0.20

ISBN 92-9045-115-7

Mesures de confiance et activités spatiales

Cet ouvrage tente d'exposer les conditions et les modalités d'un processus de mesures de confiance dans l'espace. Il résulte des travaux de plusieurs experts qui examinent le rôle de la surveillance Terre-espace pour améliorer la sûreté des activités spatiales et empêcher le déploiement d'armes dans l'espace. Le livre conclut que la création d'un réseau international de surveillance Terre-espace (ESMON) serait le meilleur moyen d'améliorer à la fois la transparence et la prévisibilité des activités spatiales.

Préface – *Sverre Lodgaard*

Les mesures de confiance et l'espace – *Frank Ronald Cleminson*

Contrôler les activités spatiales – *Ralph Chipman & Nandasiri Jasentuliyana*

Mesures de confiance et poursuite d'objets dans l'espace : propositions actuelles – *Laurence Beau*

L'espace et les mesures de confiance: quelques considérations politiques – *Edmundo Sussumu Fujita*

Satellites artificiels et débris spatiaux – *Paolo Farinella*

Tirs de fusées – *Péricles Gasparini Alves*

Commandement et contrôle des satellites artificiels – *Fernand Alby*

Surveillance et poursuite radio – *Péricles Gasparini Alves & Fernand Alby*

Systèmes laser pour l'observation spatiale optique – *Janet S. Fender*

Contrôler les mesures de confiance et de sécurité – *Alexandr V. Bagrov*

Techniques radar et d'interférométrie et mesures de confiance dans l'espace – *Wayne H. Cannon*

Appliquer les mesures de confiance et de sécurité à l'environnement spatial – *P. Gasparini Alves*

Scénarios de surveillance pour des mesures de confiance dans l'espace – *Péricles Gasparini Alves*

Constituer un réseau pour la surveillance Terre-espace – *Péricles Gasparini Alves*

Building Confidence in Outer Space Activities

Péricles Gasparini Alves

Directeur de la publication

Disponible auprès de Dartmouth

ISBN 1-85521-630-2

Derniers travaux de recherche publiés par l'UNIDIR

- n° 38 *The Fissile Material Cut-Off Debate: A Bibliographical Survey*, Daiana Cipollone, 1996, 76 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.96.0.30.
- n° 37 *National Threat Perceptions in the Middle East*, James Leonard, Shmuel Limone, Abdel Monem Said Aly, Yezid Sayigh, the Center for Strategic Studies (University of Jordan), Abdulhay Sayed et Saleh Al-Mani, 1995, 109 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.95.0.24.
- n° 32 *Verification of a Comprehensive Test Ban Treaty from Space - A Preliminary Study*, Bhupendra Jasani, 1994, 58 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.94.0.30.
- n° 31 *Halting the Production of Fissile Material for Nuclear Weapons*, Thérèse Delpech, Lewis A. Dunn, David Fischer et Rakesh Sood, 1994, 70 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.94.0.29.
- n° 30 *The CTBT and Beyond*, Herbert F. York, 1994, 21 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.94.0.27.
- n° 29 *Une approche coopérative de la non-prolifération nucléaire : l'exemple de l'Argentine et du Brésil*, Thierry Riga, 1994, 100 p., publication des Nations Unies, N° de vente GV.F.94.0.22.
- n° 28 *Russian Approaches to Peacekeeping Operations*, Andrei Raevsky et I.N. Vorob'ev, 1994, 182 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.94.0.18.
- n° 27 *Le défi de la sécurité régionale en Afrique après la guerre froide : vers la diplomatie préventive et la sécurité collective*, Anatole N. Ayissi, 1994, 138 p., publication des Nations Unies, N° de vente GV.F.94.0.17.
- n° 26 *National Security and Defence Policy of the Lithuanian State*, Gintaras Tamulaitis, 1994, 66 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.94.0.11.
- n° 25 *Development of Russian National Security Policies: Military Reform*, Andrei Raevsky, 1994, 48 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.94.0.5.
- n° 24 *Le désarmement et la conversion de l'industrie militaire en Russie*, Sonia Ben Ouagham, 1993, 110 p., publication des Nations Unies, N° de vente GV.F.94.0.4.
- n° 23 *La transition vers l'économie de marché des pays "ex de l'Est"*, Louis Pilandon, 1994, 90 p., publication des Nations Unies, N° de vente GV.F.94.0.3.
- n° 22 *Crisis in the Balkans*, Ali L. Karaosmanoglu, 1993, 22 p., publication des Nations Unies, N° de vente GVE.93.0.22.
- n° 21 *Les minorités nationales et le défi de la sécurité en Europe*, Dominique Rosenberg, 1993, 45 p., publication des Nations Unies, N° de vente GV.F.93.0.21.

Pour tout renseignement, veuillez vous adresser à **Anita Blétry** :

E-mail : abletry@unog.ch
Télécopie : (+41 22) 917 01 76