

La sécurité collective : chimère, éphémère ou mutante ?

par Huri TÜRSAN

Doctorante, Institut Universitaire Européen, Florence

I. La genèse d'un mythe : la sécurité collective

"We have to give up war for all the purposes for which sovereign communities have fought since war has been in existence, but we still have got to be willing to accept the risks and the losses of war for a purpose for which hitherto people have never thought of fighting".¹

Le début des années 90 a été témoin de la réapparition de l'idée de la sécurité collective, ressuscitée à la fin de chaque guerre froide ou chaude (majeure) du vingtième siècle, par une partie de la communauté internationale concernée par la paix. Née de l'épreuve de la première guerre mondiale, incorporée dans le Pacte de la Société des Nations, enterrée dans les années 1930, ressuscitée après la seconde guerre mondiale par la Charte des Nations Unies, gelée durant la guerre froide, dégelée pendant la guerre du Golfe, et actuellement éphémère, ou peut être mutante, la notion de la sécurité collective exprime "un des idéaux les plus puissants de notre siècle visant la construction d'un ordre international pacifique".² Sa trajectoire intellectuelle est passée par une simple prohibition par traité, de faire la guerre, à la mise en place, à travers l'action collective, - en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression - d'organismes et de mécanismes pour le rétablissement, l'imposition de la paix.

Depuis la seconde guerre mondiale la polarisation du monde international en deux camps, l'avènement de l'âge nucléaire et le blocage de l'action collective par des procédures décisionnelles au sein du Conseil de Sécurité, ont eu pour conséquence la tombée dans l'oubli de l'idée de la sécurité collective. D'un côté, les changements qui ont eu lieu à la fin de la décennie dernière, le désarroi et l'instabilité internationale qui les ont accompagnés et de l'autre côté la guerre du Golfe qui a donné à la communauté internationale la possibilité de s'opposer collectivement à un agresseur, ont relancé la référence à la notion de la sécurité collective comme une base d'action collective pour l'imposition de la paix.

Les dirigeants politiques de la coalition de la guerre du Golfe ont proclamé la nécessité d'action commune contre l'Iraq, avec des mots qui rappellent ceux de Woodrow Wilson et Aristide Briand, promoteurs de la sécurité collective. L'aphorisme "une attaque contre un est une attaque contre tous" et l'expression "imposer la paix" ont dominé les débats au sein des Nations Unies, dans la communauté

1 Arnold J. Toynbee, *The Future of the League of Nations*, London, Royal Institute of International Affairs, 1954, p.14.

2 George W. Egerton, "Great Britain and the League of Nations : Collective Security as Myth and History" dans *Proceedings of the Symposium, The League of Nations in Retrospect*, Organized by the United Nations Library and the Graduate Institute of International Studies, Geneva, 6-9 November 1980, p. 95.

scientifique des relations internationales et dans les médias, surtout anglo-saxons. Au moment où plusieurs facteurs internationaux qui ont contribué durant les dernières décennies à l'absence d'une guerre chaude en Europe, ont disparu ou changé, la guerre du Golfe fut largement interprétée comme une manifestation de la mise en application de la sécurité collective par le biais d'une police internationale punissant un Etat délinquant.³

Cependant, la manière dont la seule superpuissance encore existante s'est précipitée dans la guerre a modéré ceux qui croyaient que la paix aura été l'héritière de l'issue de la guerre froide.⁴ La réapparition du vocable de sécurité collective, dû en partie à la guerre du Golfe mais aussi à la recherche d'une doctrine de sécurité pour la fin de la guerre froide, "pour le nouvel ordre international" s'est également accompagnée d'une renaissance de l'Organisation des Nations Unies, et d'une accentuation du rôle des organisations et institutions régionales dans leurs efforts pour assurer la paix et la sécurité.

Le but de cet essai est de revoir la notion de la sécurité collective proclamée pendant l'euphorie de la guerre du Golfe mais qui s'est montrée éphémère quand il s'agissait de la guerre en ex-Yougoslavie. Quels sont ses origines? Comment est-elle organisée juridiquement et institutionnellement? Quelles sont les conditions de sa réalisation? Voici donc les questions qui seront posées.

L'idée de la sécurité collective date de bien avant le vingtième siècle. Elle était déjà là au treizième siècle quand les trois communautés forestières suisses ont formé une ligue perpétuelle afin d'assurer d'une part la paix entre eux-mêmes, et d'autre part la défense collective contre l'ennemi externe.⁵ Mais ce n'est que grâce à la préoccupation d'organiser la paix, qu'apparaissent, après la première guerre mondiale, les efforts intellectuels des juristes et des philosophes du droit pour trouver des solutions juridiques à la résolution des conflits internationaux et à la suppression de la guerre dans la politique nationale.

Ces efforts se sont appuyés sur l'approche juridique de "la paix par le droit", déjà représentée comme principe organisateur dans les Conférences de paix de La Haye. A partir des réalités historiques de la première guerre mondiale, la notion de la paix par le droit a subi un changement fondamental. Tandis qu'avant la guerre, le perfectionnement du droit international avait comme objectif la codification des règles de guerre, les expériences de la guerre ont apporté un *Zeitgeist* pacifique avec l'adoption d'un nouvel objectif: la prévention et même, la proscription de la guerre. D'ailleurs, l'idée que la guerre ne peut pas être considérée comme un phénomène naturel inéluctable, s'est généralisée pendant et après la première guerre mondiale.

Les défenseurs de la paix par le droit ont cherché à restreindre par la loi, la possibilité pour les Etats de recourir à la guerre, et de mettre en application le principe de la sécurité collective, euphémisme pour la guerre collective qui aurait pour but la sauvegarde de la paix. Selon le principe de sécurité collective, les Etats auraient abandonné leur droit de faire la guerre et délégué à la com-

3 Philippe Moreau Defarges, "Quel avenir pour l'Organisation des Nations Unies?", Défense nationale, octobre 1992, p. 21.

4 Pour une critique de cette perception naïve de la fin de la guerre froide, voir: Richard Falk, "Reflections on Democracy and the Gulf War," Alternatives, 16(2), 1991, pp. 263-274.

5 Le résumé de la genèse de la sécurité collective se trouve dans Trevor Taylor (ed.) Approaches and Theory in International Relations, London, Longman, 1979.

munauté internationale, le droit et le devoir de venir à leur secours par des moyens militaires dans le cas où ils seraient victimes d'une agression.

La participation à la sécurité collective aurait engagé tous les membres d'une communauté à coopérer contre un agresseur. Basé sur le principe de tous contre un, le concept est collectif dans tous les sens, c'est-à-dire la sauvegarde de la sécurité de tous, par tous et contre tous.⁶ Par rapport aux alliances faites pour renforcer la position nationale des Etats,⁷ l'idée que les organisations internationales serviraient à prévenir la guerre, et à défaut défendraient les pays agressés par l'utilisation de la force armée collective était incarnée, dans le concept de la sécurité collective.⁸

La doctrine de la sécurité collective postule un statu quo sur lequel la communauté internationale est d'accord et une organisation internationale dont les membres se concerteront pour s'opposer, si nécessaire, par l'utilisation de la force, à toute tentation de changer le statu quo par l'emploi de la force.⁹

II. Le Pacte de la Société des Nations et la sécurité collective

Le principe de la sécurité collective né de l'approche "la paix par le droit" a été codifié pour la première fois dans le Pacte de la Société des Nations qui représente l'expérience historique de cette notion. Le terme "sécurité collective" ne figure pas dans le Pacte, mais trouve son expression dans la "strangulation économique" de l'alinéa 1¹⁰ et l'action militaire commune de l'alinéa 2 de son article 16 qui a marqué le premier pas vers la mise en oeuvre de la sécurité collective.¹¹

L'article 16 stipulait :

"Si un Membre de la Société recourt à la guerre...il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, Membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement aux forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société".

Mais le Pacte n'a désigné ni un organe pour le constat de l'atteinte à la paix, ni pour l'action. Dans la pratique la responsabilité incombait aux seuls Etats mem-

6 Inis L. Claude, Jr. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York, Random House, 1971, 4^e édition.

7 Voir pour une interprétation de ce rôle des alliances, Alexander J. Groth et Richard G. Randall, "Alliance Pathology: Institutional Lessons of the 1930s", *Political Science Quarterly*, N. 106, printemps 1991, pp. 109-121.

8 Claude, 1971, op. cit., p. 245.

9 Voir Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf, 1967.

10 Claude, 1971, op. cit., p. 262.

11 Hersch Lauterpacht, *The Function of Law in the International Community*, Oxford, Clarendon Press, 1933, p. 19.

bres. Si les sanctions économiques de l'article 16.1 étaient automatiques dans le Pacte, l'article 16.2 laissait en définitif à chaque Etat membre la décision de l'opportunité et de l'ampleur des moyens militaires à mettre -- cas par cas -- au service de la sécurité internationale.¹²

Envisagée sous l'angle du maintien de la paix, pour autant qu'elle représente une forme nouvelle d'organisation internationale, la Société des Nations, produit d'une guerre dévastatrice, avait pour objectif principal la prévention d'une nouvelle guerre. L'histoire de la Société des Nations peut se résumer comme un conflit perpétuel entre les efforts visant le renforcement et l'affaiblissement des dispositions de sécurité collective stipulées par le Pacte, ce conflit étant dû aux vacillations entre le désir de profiter de la sécurité collective et la nécessité d'en payer le prix.¹³

Les espoirs pour la sécurité collective d'avant la deuxième guerre mondiale se sont effondrés lorsque l'Italie a agressé l'Ethiopie, jetant le discrédit sur la Société des Nations, et provoquant une guerre (1935-1936) où la victime ne sera pas défendue par la communauté internationale. La nécessité de l'accord de toutes les parties concernées pour résoudre le conflit, si nécessaire par l'application de la force, a souligné la vulnérabilité de la sécurité collective. Ce cas a aussi souligné le potentiel de contradiction entre les engagements pour respecter le Pacte et les engagements pris envers les alliés ou Etats-amis. Finalement, le défaut de l'imposition de la paix, à une Grande Puissance, par la communauté internationale, demeure la plus grande leçon de l'inapplicabilité de la sécurité collective par la Société des Nations.¹⁴

Dès lors, l'"échec" de la Société des Nations dans la prévention de la guerre est devenu synonyme de l'échec du droit international et du système de la sécurité collective prévu par le Pacte et pratiqué par la Société des Nations. Ainsi, un débat perpétuel entre les partisans d'un abandon de la notion de la sécurité collective et les défenseurs de son perfectionnement fut lancé.

La caractéristique la plus remarquable dans la mise en oeuvre de la sécurité collective par traité et par le biais d'une organisation internationale, c'est la confiance qui a été accordée par ses promoteurs au pouvoir dissuasif de la menace -théorique- de faire la guerre collective contre un agresseur. Ainsi le Pacte de la Société des Nations et la Société des Nations sont nés et ont été enterrés sans jamais avoir été dotés des moyens pour rassembler les forces collectives indispensables pour le rétablissement de la paix. En d'autres termes, les grandes puissances se sont dotées des "lois", mais ont évité les structures garantissant l'égalité de tous devant la loi.

L'expérience de la Société des Nations a encore une fois souligné l'importance de la volonté politique pour faire fonctionner les dispositions du droit interna-

12 Marie-Françoise Furet(a), "Article 43", dans Jean-Pierre Cot and Alain Pellet (eds.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 718.

13 Claude, 1971, op. cit., p. 263.

14 Pour cette perspective voir Sir Alfred Zimmern, "The Italo-Ethiopian Dispute of 1935-1936. The Testing of the League", dans Joel Larus (ed.) *From Collective Security to Preventive Diplomacy*, New York, John Wiley and Sons, 1965, pp. 130-131.

tional. Le "défaut fatal" de la confiance faites à l'organisation internationale était surtout l'illusion qu'elle aurait opéré en dehors et au dessus de la politique.¹⁵

III. Un deuxième espoir : la Charte des Nations Unies

La Charte des Nations Unies, signée à San Fransisco le 26 juin 1945, constitue la deuxième expérience de la conception universelle de la paix et de la sécurité. Encore une fois le terme : sécurité collective ne figure pas dans son texte mais trouve son expression dans le Chapitre VII qui entre dans le cadre de l'emploi de la force militaire pour la sauvegarde de la paix.

En matière de paix et de la guerre, le principe de base de la Charte est que tous les membres des Nations Unies doivent régler leurs différends par des moyens pacifiques et s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, et la force armée ne doit pas être utilisée, sauf dans l'intérêt commun par des mesures collectives efficaces prises par les Nations Unies pour faire face aux menaces contre la paix ou aux actes d'agression.¹⁶

Le Chapitre VII (art. 39-49) organise le système de la sécurité collective de la Charte, conçu pour la dissuasion de la guerre à travers une réaction collective par des sanctions et le cas échéant, par le recours à l'emploi de la force, décidé et effectué collectivement, c'est-à-dire par l'entente des grandes puissances ou de leurs représentants dans le Conseil de sécurité.¹⁷

Les fondateurs de l'Organisation des Nations Unies ont oeuvré pour créer un instrument plus puissant (de la sécurité collective) que celui créé par le Pacte de la Société des Nations. Ainsi le Chapitre VII de la Charte, entièrement dédié aux dispositions de la sécurité collective, est bien plus détaillé et spécifique que le Pacte ne l'a été. Les composants de ce système sont : la prise de décision du Conseil de sécurité (art. 39), des mesures provisoires,¹⁸ des sanctions (art. 41) et l'usage licite de la force (article 42.).

Selon l'actuel Secrétaire-Général des Nations Unies : "L'idée maîtresse sur laquelle repose la notion de sécurité collective, telle que l'envisage la Charte, est que lorsque les moyens pacifiques échouent, les mesures visées au Chapitre VII doivent être utilisées, si le Conseil de Sécurité le décide, pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale en cas de 'menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression'".¹⁹

"Si le Conseil estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen des forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale. Cet-

15 Ernst B. Haas, "Types of Collective Security: An Examination of Operational Concepts", *American Political Science Review*, V. 49, mars 1955.

16 Brian Urquhart, 1986, "L'Organisation des Nations Unies peut-elle apporter la paix?", *Désarmement*, X (1), Hiver 1986/1987, p. 99.

17 La légitime défense individuel ou collective prévue par l'article 51 n'entre pas dans notre sujet.

18 En se basant sur le sens de l'Article 40, le Secrétaire Général des Nations Unies trouve justifié, en tant que mesure provisoire, des unités d'imposition de la paix pour rétablir le cessez-le feu et le maintenir. Boutros Boutros-Ghali, *Agenda pour la paix*, New York, Nations Unies, 1992a, par. 44.

19 *Ibid.*, p. 23.

te action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies".

L'article 42 est le seul article de la Charte qui autorise un organe des Nations Unies à entreprendre une action par "des forces aériennes, navales ou terrestres" ²⁰ et octroi au Conseil de Sécurité le pouvoir d'engager toute action qu'il juge nécessaire au maintien et au rétablissement de la paix et de la sécurité internationale.

Mais, l'application de l'Article 42 dépend d'une autre composante de la sécurité collective, la conclusion des accords prévus à l'Article 43 et l'établissement à l'avance d'une force militaire mise à la disposition du Conseil de Sécurité. En attendant ces accords, les dispositions transitoires de l'Article 106 qui introduit l'approche de guerre par coalition peuvent être appliquées, réduisant le caractère collectif de l'utilisation de la force. ²¹ Comme le langage juridique l'a récemment montré, dans le cas de l'Iraq, en l'absence des accords spéciaux et la non applicabilité de l'article 43, le Conseil de sécurité peut autoriser les membres des Nations Unies à participer à des actions militaires. ²² Finalement 'des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale' (art. 45) et le Comité d'état-major (art. 47) sont les autres composantes de la sécurité collective prévue par la Charte.

Le principal organe chargé de la garantie de la sécurité collective est le Conseil de Sécurité qui doit pouvoir sanctionner l'agression, associer la force et le droit. Deuxièmement, la Charte prévoit le Comité d'état-major et la mise en place d'une coordination entre les états-majors des grandes puissances. L'impossibilité de recourir à l'article 42, faute de forces armées à la disposition du Conseil, est un vice fondamental de l'Organisation des Nations Unies. ²³

La plupart des analyses des dispositions juridiques de la Charte s'accorde à reconnaître qu'il n'y a pas de lacune dans la Charte. Mais les mécanismes de sécurité collective prévus par le Chapitre VII nécessitent des accords spéciaux, le fonctionnement du Comité d'Etat-Major, et des forces armées à la disposition du Conseil de Sécurité. A cause des désaccords sur : 1) la puissance globale d'une armée internationale ; 2) la composition de la force ; 3) l'emplacement des forces ; et 4) l'utilisation des forces, cet article n'a pas été mis en oeuvre dans la pratique.

La réalité de la guerre qui a été peu à peu bannie des textes internationaux a ainsi été reconnue dans le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies par d'autres termes telle que l'imposition de la paix à travers des opérations exécutées par les forces aériennes, navales ou terrestres, le Comité d'Etat-Major, etc. Et c'est avec le mot mal approprié de "sécurité collective" que la communauté

20 Oscar Schachter, "United Nations Law in the Gulf Conflict", *The American Journal of International Law*, V. 85, N. 3, juillet 1991, p. 461.

21 M V Naidu, *Collective Security and the United Nations A Definition of the UN Security System*, London, Macmillan, 1974, p. 36.

22 Michael J. Glennon, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *The American Journal of International Law*, V. 85, N. 1, janvier 1991, p. 88.

23 Fischer, dans Cot et Pellet, *op. cit.*, p. 716.

internationale a trouvé la légitimation d'une guerre collective pour le but de l'imposition de la paix.²⁴

La Charte repose sur le postulat de l'entente des grandes puissances où la responsabilité principale est conférée, en vertu de l'Article 24, au Conseil de Sécurité.²⁵ Le Conseil de Sécurité est la pierre angulaire du système de sécurité collective établi par la Charte. La responsabilité du renforcement de la sécurité collective est attribué au Conseil de sécurité. Cet organe devient ainsi le gendarme international chargé de concevoir et d'imposer l'ordre mondial. Mais les limites spécifiques du pouvoir du Conseil se trouvent dans les dispositions de la méthode selon laquelle le Conseil prend ses décisions. Et les dispositions du veto de la Charte sont parmi les plus controversées. Ces dispositions excluent l'application de la sécurité collective contre les grandes puissances et leurs clients, ce qui a rendu la sécurité collective inopérante pendant la guerre froide.²⁶

Pourtant, un regard sur la sécurité collective actuelle impose la prudence quant à accepter l'argument que le veto et la division du monde en deux camps étaient à l'origine de la non applicabilité de la sécurité collective pendant la guerre froide. Et une analyse purement légale de l'emploi du veto est superflue puisqu'il s'agit de relations politiques et non légales.²⁷ Pour les rédacteurs de la Charte, plutôt que prendre des mesures qui risqueraient d'entraîner une crise entre les grandes puissances, il était, et est toujours préférable que le système de sécurité collective ne fonctionne pas.²⁸

Des leçons tirées de l'expérience de la Société des nations, les rédacteurs de la Charte des Nations Unies ont franchement accepté que la sécurité collective ne s'applique pas contre les grandes puissances.²⁹ Ce qui était aussi prévisible mais de manière plus nébuleuse avant la guerre froide, c'est que le droit de veto aurait également empêché l'application de la sécurité collective aux clients des grandes puissances.

24 Les textes anglo-saxons récents soulignent la nuance entre "peace enforcement" et "war making". Peace-enforcement est la dégénérescence d'une opération de maintien de la paix qui se détache du consentement et se trouve engagé dans l'imposition de la paix, tandis que war-making c'est la guerre à priori. Voir pour cette distinction Andrew Cowin, *Expanding the United Nations Peacekeeping Role Poses Risks for America*, Washington D.C., The Heritage Foundation, 1992 et Kim R. Holmes, "New World Disorder: A Critique of the United Nations", *Journal of International Affairs*, V. 46, N. 2, hiver 1993, pp. 323-340.

25 Fernand Dehousse cité dans Fernand Van Langenhove, *La crise du système de sécurité collective des Nations Unies, 1946-1957*, Bruxelles, Institut Royal des Relations Internationales, 1958, p.18.

26 Arnold Wolfers, "Collective Security and the War In Korea," dans Larus, op. cit., p. 230.

27 Daniele Archibugi, "The Reform of the U.N. and Cosmopolitan Democracy", *Journal of Peace Research*, V. 30, N. 3, 1993, p. 312.

28 Michel Virally, *L'Organisation mondiale*, Paris, A. Colin, 1972, p. 465.

29 Roland Stromberg, "The Idea of Collective Security", dans Larus, op. cit., p. 276.

IV. L'application de la sécurité collective : chimère, éphémère ou mutante ?

Face à l'absence de la sécurité collective, les Nations Unies ont dû improviser des solutions aux conflits.³⁰ Autre création empirique de la pratique de l'Organisation des Nations Unies : la procédure de maintien de la paix. Sans avoir été explicitement prévues dans la Charte, les opérations de maintien de la paix se sont développées comme moyen de maîtriser les conflits sans coercition.³¹ Ces opérations ont donné au maintien de la paix une signification précise : l'utilisation de troupes placées sous le commandement de l'organisation des Nations Unies dans le cadre d'opérations "non violentes", avec le consentement des parties à un conflit, comme un instrument non-coercitif de maintien de la paix.³²

En reconnaissant leur contribution à la prévention de l'escalade dans plusieurs conflits, ces limites sont manifestes, surtout lors de la première génération des opérations. Elles n'étaient lancées qu'après l'éclatement d'un conflit, avec le consentement des parties concernées, et leur premiers objectif restait le maintien du cessez-le-feu sur les lignes établies par les parties en conflit et donc, en fait elles ont souvent permis de garantir les gains de l'agresseur.³³

Le recours aux sanctions obligatoires établit le passage entre la résolution pacifique des conflits et la sécurité collective. Si avant la fin du bipolarisme, le Conseil de Sécurité a décidé d'imposer des sanctions seulement deux fois (envers la Rhodésie et l'Afrique du Sud), dans les années 1990, cette pratique a été reprise lorsque le bipolarisme est arrivé à son terme. Nous pourrions citer les embargos contre l'Iraq, la Serbie-Monténégro, la Lybie et Haïti.

En ce qui concerne l'imposition de la paix par l'utilisation des forces internationales, sa première opérationnalisation (appelée "la mise en vigueur de la sécurité collective") s'est effectuée pendant la guerre de Corée.³⁴ Evitant d'invoquer l'article 42 de la Charte, le Conseil de Sécurité a déclaré par la résolution 82 du 25 juin 1950, qu' "...il est nécessaire de prendre d'urgence des mesures militaires pour le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale", avec une recommandation aux membres des Nations Unies "d'apporter à la République de Corée toute l'aide nécessaire pour repousser les assaillants et rétablir dans cette région la paix et la sécurité internationale". Dans ce cas, le Conseil de Sécurité a "régularisé" l'intervention américaine qui avait été amorcée sans aucun mandat des Nations Unies.³⁵

Depuis les opérations de Corée, la Guerre du Golfe a été la seule réponse collective armée à la violation territoriale. Lancée par le Président américain Bush

30 Claude, 1971, op. cit., p. 265.

31 Boutros-Ghali, 1993a, op. cit., p. 180.

32 Rapport sur l'Activité de l'Organisation des Nations Unies de la quarante-sixième à la quarante-septième session de l'Assemblée générale, 1992, p. 110.

33 Common Security. A Programme for Disarmement. The Report of the Independent Commission on Disarmement and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme, London, Pan Books, 1982, p. 128.

34 L'affaire de Suez étant un cas d'agression où une opération de sécurité collective aurait, du point de vue purement juridique, pu être mise en application, et qui a mené avec la Résolution du 4 novembre 1956 à la première opération de maintien de la paix, la Force d'urgence des Nations unies (FUNU).

35 Jean-Pierre Colin, "L'ONU et les institutions internationales après la guerre du Golfe", *Politique étrangère*, octobre 1992, p. 655.

comme une opération collective, une "épreuve" de la sécurité collective suivant la conclusion de la guerre froide, et appuyée par une mise en scène basée sur le droit international, l'action était néanmoins dominée par les Etats-Unis qui se sont chargés de préparer les résolutions du Conseil de Sécurité, de recevoir l'approbation des membres permanents du Conseil de Sécurité et d'initier une guerre de coalition sans attendre que les autres moyens de règlement pacifique (ceux du Chapitre VI) ou les sanctions échouent.³⁶

Le Conseil de Sécurité a répondu à l'invasion du Koweït par les forces irakiennes le 2 août 1990 avec la Résolution 661 du 6 août imposant des sanctions contre l'Iraq. Le 8 août le Président Bush a annoncé l'intention américaine d'envoyer des troupes en Arabie Saoudite. La Résolution 265 du 25 août a autorisé l'emploi des forces navales pour l'imposition de l'embargo et finalement la Résolution 678 du 29 novembre a autorisé l'intervention armée à partir du 15 janvier 1991. Si l'Organisation des Nations Unies a accordé un mandat aux Etats-Unis, du point de vue technique ce sont les Etats-Unis qui ont dirigé et fait la guerre du Golfe³⁷ et l'appel à la notion de la sécurité collective qu'incarne la Charte, a fourni la légitimation de la guerre.³⁸

L'action contre l'Iraq a été largement reçue aux Etats-Unis et en Europe comme étant le symbole de la fin de l'absence de l'unanimité des grandes puissances, et a signifié une récupération de la notion de sécurité collective et une relance de l'idée de la "Pax Nations Unies."³⁹

Le fait que l'Iraq soit sous le régime de contrôle mandaté dans la résolution 687 par laquelle elle avait perdu sa souveraineté, a pu imposer sur ce pays les mesures de la résolution 688 d'avril 1991 pour l'assistance humanitaire aux kurdes. Après la guerre du Golfe qui aboutit à la proclamation d'un nouvel ordre mondial, la Résolution 688 a été célébrée comme annonçant "un droit, sinon un devoir d'ingérence"⁴⁰ voir un nouvel ordre humanitaire. Ainsi l'opération Provide Comfort fut la mise en application de l'aide humanitaire à travers la coercition, c'est-à-dire l'entrée dans le territoire irakien des forces armées des cinq pays, en vertu d'une légitimation ad hoc du "droit" d'ingérence.

Malgré la faveur conjoncturelle accordée au respect du droit international et la sécurité collective qui régnait dans les milieux internationaux, la constatation, suite aux événements en ex-Yougoslavie, que la sécurité collective a un caractère éphémère n'a pas tardé. Déjà le statu d'opérations de sécurité collective pour la guerre de Corée et la guerre du Golfe étant discutables par l'absence de plusieurs composant de la sécurité collective et les deux cas étant plutôt des guerres de coalition, l'ex-Yougoslavie a aussi permis de souligner que la sécurité col-

36 Même pour les défenseurs de la coalition de la guerre, les sanctions avaient sérieusement endommagé l'économie irakienne. Par contre, comme ce n'était pas évident que l'Iraq aurait malgré cela quitté le Koweït, une intervention militaire s'imposait. Pour cette position voir Schachter, op. cit., p. 455 et Frank A. Bauman dans *The American Journal of International Law*, V. 85, p. 730.

37 0037 Charles W. Kegley, Jr. et Eugene R. Wittkopf, *World Politics. Trend and Transformation*, New York, St. Martin's Press, 1993, p. 522.

38 Richard A. Falk, "Twisting the U.N. Charter to U.S. Ends", dans Hamid Mawlawi et al., *Triumph of the Image*, Oxford, Westview Press, 1992, p. 179.

39 Jeffrey R. Gerlach, "A U.N. Army for the New World Order?", *Orbis*, V. 32, N. 2, printemps 1993, p. 223.

40 Les mots de Mark Eyskens, Ministre belge des Affaires étrangères, *Le Soir*, 10 avril 1991.

lective n'est pas objectivement applicable dans toutes les situations de violence internationale, et qu'elle pourrait être applicable de manière arbitraire et sélective selon les intérêts vitaux des Etats.

Dans le dernier rapport de l'activité de l'ONU, le Secrétaire-général Boutros-Ghali tient à souligner les dernières évolutions à propos du maintien de la paix qui consisterait à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, traduit par un déploiement d'effectifs militaires ou de police des Nations Unies. A cela Boutros-Ghali ajoute la notion d'imposition de la paix envisagée au Chapitre VII de la Charte, qui contrairement aux opérations de maintien de la paix, ne nécessite pas l'assentiment de toutes les parties concernées.⁴¹

A partir de cette notion, regardons deux récentes opérations de maintien de la paix, en Somalie et en ex-Yougoslavie. Une première observation à faire, c'est que l'imposition de la paix dans la conjoncture actuelle, n'est plus limitée à la guerre collective, mais devient partiellement la tâche des opérations humanitaires.

Avec le rapport du 24 novembre 1992, le Secrétaire-général de l'ONU signalait au Conseil de sécurité que les efforts traditionnels de maintien de la paix ne suffiraient pas en Somalie et qu'il pourrait devenir nécessaire de recourir à l'imposition de la paix.⁴² Par la Résolution 794 du 3 décembre 1992 autorisant un encadrement armé pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire, le Conseil de sécurité a créé un précédent dans l'histoire de l'Organisation des Nations Unies en décidant pour la première fois d'intervenir militairement à des fins strictement humanitaires en Somalie : "... à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire...".

Par la Résolution 814 et la création de l'ONUSOM II l'ONU, elle-même a pris des mesures coercitives sous l'autorité du Conseil de sécurité. Avec une force de 28,000 soldats et un coût annuel de 1,5 milliard de dollars, ONUSOM II est la première opération de maintien de la paix basée sur le Chapitre VII de la Charte à être dirigée par le Secrétaire général en personne. La question de savoir comment cette opération du maintien de la paix est devenue une partie du problème somalien au lieu de faire partie de sa solution⁴³ mérite une étude à part. Evidemment l'ambiguïté, de même que les conflits d'objectifs initiaux entre l'administration américaine et l'ONU, a été un facteur crucial. Mais l'aspect qui nous concerne davantage est la nouveauté dans le mandat de l'opération : il annonce une mutation dans la conception des opérations de maintien de la paix, par laquelle elle deviennent "opérations d'imposition de la paix". La description de l'action en Somalie comme "lieu d'expérimentation du droit d'ingérence par la force armée, avec un mandat offensif pour imposer la paix."⁴⁴ souligne les objectifs douteux de cette opération.

A propos de la Yougoslavie, toute analyse appliquée de la sécurité collective est obligée de reconnaître que le concept a été "catastrophiquement endom-

41 Rapport, Quarante-huitième session, op. cit., par. 278.

42 Rapport, Quarante-huitième session, op. cit., par. 430.

43 Stephen Smith, Somalie : la guerre perdue de l'humanitaire, Paris, Calman-Lévy, 1993.

44 Pour cette optique voir Samuel M. Makinda, "Somalia : From Humanitarian Intervention to Military Offensive", *The World Today*, V.49, N. 10, octobre 1993, pp. 184-186.

magé" par trop peu d'action collective arrivée trop tard.⁴⁵ Si une crise des Balkans était prévue par les experts de la Yougoslavie avant même la mort du Président Tito, le développement des idéologies nationalistes et leur conséquences éventuelles n'étaient plus négligeables à la fin des années 1980. Rétrospectivement, les analystes et la plupart des acteurs internationaux se trouvent plus ou moins d'accord (bien que la responsabilité réside toujours avec les autres) pour affirmer que les efforts de la diplomatie préventive auraient dû commencer en 1991, avant la déclaration d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie.

Les organisations et institutions internationales comme l'ONU, la CE, l'OTAN et la CSCE se renvoient la balle face à l'échec d'arrêter la guerre en ex-Yougoslavie. Pour les Européens, la responsabilité de l'occasion ratée pour la résolution pacifique du conflit, et à défaut l'imposition de la paix par le biais de la sécurité collective reste avec l'ONU. Pour ces critiques l'ONU a négligé le conflit yougoslave comme étant affaire européenne. Une fois que l'ONU s'est impliquée dans l'affaire, les Européens ont critiqué sa lenteur et son inefficacité. Pour d'autres, la responsabilité provient du monopole que la Communauté européenne s'est octroyée, de la légèreté de mettre l'accent sur une hypothétique force d'interposition de l'UEO jusqu'à ce moment inexpérimentée, des désaccords au sein des Douze donc de l'incohérence de la politique européenne, et de la négligence des ressources et des expériences de l'ONU. Et quoi dire de la CSCE ?

Tandis que l'ONU reflète une différence dans les valeurs les objectifs de ses membres, les organisations régionales géographiquement restreintes partagent des intérêts communs et des traditions historiques et culturelles propice à résoudre les problèmes de sécurité.⁴⁶ Dans ce cas ce qui différencie une organisation régionale de sécurité d'une alliance, c'est la participation de chaque membre d'une région pour assurer la sécurité de tous. Aucun Etat n'y est défini a priori comme ennemi et tous les Etats peuvent potentiellement être des agresseurs.⁴⁷ La question se pose, si pour l'Europe la CSCE qui couvre géographiquement, économiquement, culturellement et même idéologiquement le plus large terrain serait sur la voie de remplir lesdites conditions.

Les dernières décennies, la CSCE a contribué, avec l'Acte final de Helsinki (1975), de manière incontestable à la détente dans le bipolarisme qui caractérisait l'équilibre des forces de la guerre froide. Par la Charte de Paris (1990) elle a reflété l'euphorie américano-européenne d'un nouvel ordre mondial qui suivit l'écroulement du réel socialisme. Avec les décisions de Helsinki 1992, elle continue les efforts pour édifier, par le biais de la coopération entre les organisations régionales et mondiales, un régime de sécurité et de paix durable en Europe.

Par la déclaration du Sommet d'Helsinki en juillet 1992, la CSCE s'est proclamée une organisation régionale au sens du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Donc elle pourrait mener, à ce titre, des opérations de maintien de la paix ou faire appel aux autres organisations telle que l'OTAN et l'UEO. Le texte signé le 26 mai 1993 entre le Secrétaire-général des NU et la Présidente du Conseil de la CSCE dessine le cadre de la coopération desdits organismes en matière de maintien de la paix et de la sécurité. La coopération prévue par le

45 Voir James E. Goodby, "Collective Security in Europe after the Cold War", *Journal of International Affairs*, V. 46, N. 2, hiver 1993, p. 301.

46 Kegley, op. cit., p. 523.

47 Ernst B. Haas, *Tangle of Hopes*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1969.

Secrétaire-général et la Présidente envisage des consultations sur les missions, notamment les missions d'établissement des faits et d'échanges d'informations. Pour accomplir ces tâches la CSCE pourra profiter de l'assistance et conseils techniques de l'ONU.

A l'instar d'autres organismes de sécurité en Europe, la CSCE doit encore réaliser son potentiel. Mais comme l'ONU, elle manque de moyens politiques, économiques et militaires afin de rendre ses décisions exécutoires et devenir une organisation de sécurité collective. A propos de l'ex-Yougoslavie, l'action de l'ONU, pour autant que gêné, y tient toujours un bilan meilleur à celle de la CSCE.⁴⁸ Malgré le fait que théoriquement la CSCE était l'organisme le plus adapté à diriger des négociations et de mettre en oeuvre des mécanismes d'urgence en Europe, bloquée par les divergences entre ses Etats participants, elle s'est limitée à soutenir les efforts de la CE, à leur tour assez inefficace. L'action des institutions européennes à contenir la guerre en ex-Yougoslavie confirme que sans l'appui et l'aide de la juridiction globale, les ressources et la légitimation de l'organisation globale, les organisations régionales ont peu de chance de réussite.⁴⁹

En ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique, piégés d'un côté par leur rhétorique propre sur la sécurité collective et l'activisme de la Guerre du Golfe, de l'autre côté, désireux de laisser l'initiative d'action aux européens dans un paradis de guérilla où le contrôle territorial aurait signifié des pertes de vie américaines considérables, la politique de la non-politique a été adoptée. A tout cela, on peut ajouter le spectre du veto Russe au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU.

Depuis plus de deux années le Conseil de Sécurité de l'ONU a passé de nombreuses résolutions (entre septembre 1991 et octobre 1993, 50 résolutions au total), sans grande réussite concernant la résolution pacifique de ce conflit ou l'imposition de la paix par la prise de "toutes les mesures nécessaires", formule pleinement exploitée pour l'utilisation de la force contre l'Iraq.

Le durcissement du ton des résolutions du Conseil de Sécurité n'est pas cohérent avec les carences de mobilisation sur le plan de l'action. Le cas de l'action internationale en Bosnie-Herzégovine a surtout contribué au perfectionnement de la capacité de la communauté internationale à se réfugier dans un embargo qui nie aux victimes le droit de défense, dans des sanctions économiques sans aucun effet dissuasif, résolutions inappliquées du Conseil de sécurité,⁵⁰ dans une rhétorique sur l'action diplomatique, dans des conférences où participent en tant que négociateurs, les acteurs de crimes de guerre, et dans la soi-disant "protection des convois d'aide humanitaire" de l'ONU. A la fin du mois de janvier 1994, les divergences au sein du gouvernement français qui a fourni le plus grand contingent -plus ou moins le quart- à la FORPRONU, les polémiques des militaires sur le rôle de l'ONU et les répliques de l'ONU, font partie de la cacophonie Shakespearienne: "Much Ado About Nothing". Et enfin on déclare que "l'ONU est ce qu'en font les Etats qui la composent."⁵¹

48 La conviction de longue date que l'Europe n'a pas besoin de l'ONU a ainsi perdue sa validité. Voir Childers, op. cit., p. 130.

49 Andrew Bennett et Joseph Leggold, "Reinventing Collective Security After the Cold War and Gulf Conflict", *Political Science Quarterly*, V. 108, N. 2, été 1993, p. 20.

50 Que le général Briquemont a déclaré ne plus lire. Voir le Soir, 20 décembre 1993.

51 Communiqué du ministère français des Affaires étrangères, Le Monde, 27 janvier 1994.

Dans le Rapport sur l'activité de l'organisation à la quarante-huitième session de l'AG de l'ONU, le Secrétaire général avoue l'échec du maintien de la paix en ex-Yougoslavie qui "s'est révélée une tâche formidable".⁵² Finalement, il se questionne de l'opportunité de déployer des Casques bleus "dans des situations où les parties ne peuvent pas ou ne veulent pas honorer leurs engagements et où les forces de maintien de la paix, elles-mêmes, sont prises pour cibles".⁵³

Ces dernières années soulignent l'écart entre la théorie de la sécurité collective et sa mise en pratique. La politique internationale envers la Yougoslavie expose le problème politique fondamental de la sécurité collective. L'opérationnalisation de la sécurité collective est conditionnée par la volonté des Etats de mettre en vigueur les dispositions des traités internationaux et de donner des moyens soit aux organisations régionales, soit à l'ONU de mener des opérations militaires pour la sauvegarde de la paix. Mais agissant sur la base d'intérêt plutôt que sur des principes valables pour tous, les Etats ne montrent pas cette volonté.

En contraste avec la guerre du Golfe, et de la justification ex post de l'action entreprise, les débats autour de la guerre en Yougoslavie se sont concentrés sur la justification de l'inaction et de l'impossibilité d'imposer la paix sans le consentement des parties concernées. Aux moments les plus intenses de la crise, divers scénarios ont été esquissés. Entre ces scénarios, l'option de l'imposition de la paix par une intervention militaire (la fameuse sécurité collective) n'a trouvé appui ni dans les milieux militaires, ni chez les décideurs politiques. Contrastant avec la "démonisation", non seulement de Saddam Hussein mais aussi des Iraquiens pendant la guerre du Golfe, pour l'ex-Yougoslavie, les textes de déclaration issus du compromis politique des pays intéressés, ont souvent évité d'identifier sans équivoque un agresseur et l'expression ambiguë de "responsabilité partagée" a dominé les débats.⁵⁴

Pour résumer, tandis que pendant la guerre froide les opérations de maintien de la paix ont servi à compenser les défaillances de la sécurité collective, les cas d'aide humanitaire aux peuples et les réflexions théoriques sur le droit, voire "devoir" d'ingérence sans l'assentiment des parties concernées, seront un des substituts à la sécurité collective dans les années à venir. Désormais c'est une banalité d'annoncer que les conflits sont en métamorphose. La tendance des années 1990 est celle d'une évolution des conflits inter-étatiques vers des conflits intra-étatiques et ethniques, métamorphose non prévue avant la chute des régimes politiques de l'Europe de l'Est.⁵⁵

Le changement dans les signalétiques des conflits dans les années 1990 aura forcément pour conséquence un engagement accru de la part de la communauté internationale (ou régionale) dans des opérations humanitaires pour aider des

52 Rapport, Quarante-huitième session, op. cit., par. 445.

53 Ibid.

54 A mi-avril 1992, la CSCE a déclaré la Serbie comme la responsable principale de la détérioration de la situation en ex-Yougoslavie et dès lors a progressivement suspendu sa participation et finalement l'a exclue des réunions de la CSCE.

Pour un exemple du "dodécaphonisme communautaire" à ce sujet voir Hans Stark, "Dissonances franco-allemandes sur fond de guerre serbo-croate", *Politique étrangère*, N. 2, été 1992, pp. 341-343.

55 Pour la prolifération des conflits ethniques voir Patrick Moynihan, *Pandemonium : Ethnicity in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

individus et des peuples comme dans le cas des Kurdes de l'Iraq, de la Somalie et de l'ex-Yougoslavie. La nécessité d'une troisième catégorie d'emploi de la force militaire pour l'imposition de la paix - qui se situe entre le maintien de la paix et une guerre de grande envergure appelée la sécurité collective - continue d'être actuelle.⁵⁶

En dépit d'une tendance minoritaire américaine à mettre en vigueur les accords spéciaux, à faire fonctionner le Comité d'Etat-major et à établir une armée permanente des Nations Unies,⁵⁷ il est peu probable que ces réformes s'achèvent. Même les défenseurs les plus engagés à voir mettre en application entière le Chapitre VII de la Charte ne nient pas qu'en fin de compte le problème ne repose pas sur les moyens de la sécurité collective mais réside dans la répugnance des membres les plus influents des Nations Unies, d'une politique d'internationalisme, éventuellement accompagnée d'un renforcement des organisations régionales.⁵⁸

Si la précarité de la paix pendant la Guerre froide aboutit à la création des opérations de maintien de la paix, la fin de la guerre froide a apporté une deuxième génération d'opérations de maintien de la paix dans la forme nouvelle de gestion "compréhensive" des conflits.⁵⁹ Dans ce contexte et vu le manque d'intérêts vitaux des grandes puissances, les opérations d'imposition de la paix, y inclu l'ingérence humanitaire coercitives, pourraient être la mutation de la sécurité collective pendant la précarité de la paix à l'issue de la guerre froide.

Pour l'ex-Yougoslavie les secours humanitaires palliatifs, des conférences sans résultats, une diplomatie d'assistance au découpage territoriale à la "dutch-cheese" -pareille aux luttes de pouvoir des grandes puissances tant critiquées par Woodrow Wilson il y a trois quarts de siècle-⁶⁰ sont emblématiques du mythe de la "sécurité collective" et de la valeur attachée à la paix dans le "nouvel ordre mondial".

Dans l'Agenda pour la paix, le Secrétaire général de l'ONU Boutros-Ghali présente une esquisse de ses idées pour l'expansion du rôle de l'Organisation en matière de sécurité et de la paix et un accroissement des moyens d'action pour le Secrétaire général. Sa réponse au Conseil de Sécurité à propos du renforcement du rôle des Nations Unies dans la résolution des conflits internationaux, soutient la thèse que si les Etats participant à l'ONU veulent appliquer les dispositions du Chapitre VII, il faudra disposer de forces militaires.

En ce qui concerne la sécurité collective, le Secrétaire-général fait référence explicite (dans le sous-titre du rétablissement de la paix) aux accords spéciaux et à la mise à la disposition du Conseil de Sécurité, aux fins prévues à l'Article 42, les forces armées, l'assistance et les facilités nécessaires, de manière ponc-

56 Brian Urquhart, "Who can Stop the Civil Wars?" *The New York Times*, 29 décembre 1991.

57 Les partisans de cette thèse sont entre autres Bruce Russett et James Sutterlin, "The U.N. In a New World Order", *Foreign Affairs*, V. 70, N. 2, printemps 1991, pp 69-83; et Edward C. Luck, "Making Peace", *Foreign Policy*, N. 89, hiver 1992-93, pp. 137-155.

58 Luck, *Ibid.*, p. 155.

59 Boutros Boutros-Ghali, "UN Peace-keeping in a New Era : A New Chance for Peace", *The World Today*, V. 49, N. 4, avril 1993.

60 Cité par Arthur Lassall, *The Balance of Power, 1715-1789*, New York, Macmillan, 1914, p. 2.

tuelle et à titre permanent. Il "recommande que le Conseil de Sécurité entame les négociations prévues à l'Article 43, avec l'aide du Comité d'état-major, auquel d'autre Etat pourrait être associés le cas échéant conformément au paragraphe 2 de l'Article 47 de la Charte".⁶¹

Pour Boutros-Ghali, aux termes de l'Article 42 de la Charte, lorsque tous les moyens pacifiques ont échoué, le Conseil de sécurité a le pouvoir d'entreprendre une action militaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale, une "latitude essentielle à la crédibilité de l'Organisation des Nations Unies en tant que garante de la sécurité internationale." Les forces ainsi constituées auront la tâche d'intervenir en cas d'actes d'agression en cours ou imminente.⁶²

Vu qu'il est peu probable qu'on dispose de ces forces pendant quelques temps encore, en tant que mesure provisoire, au sens de l'Article 40, la création d'une autre force se justifie.⁶³ Le Secrétaire général avance une proposition pour la création à l'intérieur des armées nationales, tenues en réserve, plus lourdement armées que les forces de maintien de la paix, des unités de force de déploiement rapide, dont le déploiement et le fonctionnement seraient autorisés par le Conseil de sécurité mais elles seront placées sous le commandement en chef du Secrétaire général, pour rétablir le cessez-le-feu et le maintenir.

Depuis sa publication en juin 1992, l'Agenda pour la paix a suscité de vives réactions dans les cadres décisionnels des pays membres de l'ONU. S'il n'y a pas eu d'opposition au principe général de renforcer les Nations Unies pour la paix, les propositions les plus concrètes ont été reçues avec scepticisme.⁶⁴ Les membres les plus puissants de l'Organisation n'ont montré aucune tendance à accueillir les solutions endossées pour la sécurité collective par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.⁶⁵ L'idée d'une force permanente dominée par les plus puissantes (une gendarmerie des grandes puissances) n'attire, évidemment guère d'appui dans le tiers monde. Trouvant très peu de sympathisant dans les milieux internationaux, une application intégrale du Chapitre VII de la Charte à travers la mise à exécution de ses dispositions n'est pas à l'ordre du jour de la communauté internationale. Pour conclure, en ce qui concerne la sécurité collective, la communauté internationale a pu éviter d'ouvrir, jusqu'à maintenant, la boîte de Pandore et les Etats demeurent les détenant des moyens militaires réels gardant leurs intérêts d'Etat.

V. Les perspectives d'avenir de la sécurité collective

En dépit de tout l'intérêt qu'elle a suscité, la sécurité collective n'a pas été dotée des moyens opérationnels suffisants pour imposer la paix dans le cas de la violation flagrante du droit international. Si des idées pacifistes et universalistes étaient à l'origine de la théorie, l'intérêt étatique et la poursuite de la puissance plus que la paix sont restés les réalités qui ont déterminé sa mise en pratique.

61 Agenda pour la paix, op. cit., par. 43.

62 Ibid.

63 Ibid., par. 44.

64 Voir Adam Roberts, "The United Nations and International Security, Survival, V. 35, N. 2, été 1993.

65 "A défaut d'une stratégie concertée des grandes puissances les Nations unies s'enferment dans un rôle de pompiers", Le Monde diplomatique, juin 1993.

Le fait que des organisations internationales comme la Société des Nations et l'Organisation des Nations Unies à qui ont été attribuées la tâche de la sécurité collective n'a pas automatiquement abouti à une gestion unique, hiérarchique de l'utilisation de la force qui aurait dissuadé les agresseurs et aurait substitué l'utilisation de la force individuelle par les Etats. Si la création d'un monopole de coercition dans un organisme universel est la condition de la sécurité collective, tant la Société des Nations que l'Organisation des Nations Unies n'ont pas trouvé les ressources et la volonté politique nécessaire pour sa mise en application. Dans l'histoire de l'ONU, les actions militaires de grande envergure telles qu'en Corée, et en Iraq, autorisées par le Conseil de sécurité, ont été dirigées par le commandement américain et non onusien, se rapprochant plus du modèle de la Pax Americana que de la sécurité collective.

Quatre ans et quelques guerres après la fin du bipolarisme, et de la reprise de la notion de la sécurité collective comme une des mesures de politique internationale conduisant à l'ordre et à la paix, nous pourrions conclure avec la question perpétuelle de la politique : Que faire ? Autrement dit, quels pourraient être les moyens de réalisation de la sécurité collective comme prévus par les dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ?

La reprise de l'idée de la sécurité collective qui a accompagné les événements mondiaux dans les dernières années se concentre sur deux problèmes liés entre eux : la question de rendre la sécurité collective automatique, obligatoire et de réaliser cette chimère à travers des moyens d'imposition de la paix. Si la dissuasion efficace et non seulement la réponse post facto à l'agression est un des buts de la sécurité collective, sa crédibilité passe par les moyens de son application.

Comme le réalisme-pessimisme -le paradigme anglo-saxon (fortement influencé par la géopolitique européenne) dominant de l'étude des relations internationales⁶⁶ - la notion de la sécurité collective se base sur une tradition intellectuelle de la recherche d'une voie légale-militaire à la paix. Mais les dernières années, les études sur la faisabilité de la sécurité collective sont faites surtout par une minorité de voies dissidentes⁶⁷ de la communauté académique américaine. La proposition commune à ces études est le renforcement et si nécessaire, la réforme de l'ONU en la rendant opérationnelle en matière de sécurité collective, pour le but du rétablissement de la paix (conçu souvent de manière "négative", comme l'absence de guerre). Le motif du remplacement de la mission de police des Etats-Unis par une ONU plus active joue également un rôle important dans ce modèle de paix. La question de l'organisation de l'imposition de la paix qui sort de ces études est cruciale à tout débat sur le rôle futur de l'ONU.

Comme nous l'avons déjà souligné, que l'Organisation des Nations Unies soit habilitée à s'engager dans l'action effective sur le terrain pour la sauvegarde de la paix et la sécurité internationale, est un argument dont Boutros-Ghali est par-

66 Une étude empirique récemment effectuée sur les sujets d'enseignement dans les universités américaines établit que 70% des lectures universitaires obligatoires en matière de relations internationales pourraient être classifiées comme appartenant au paradigme réaliste-comportementaliste. Voir Alfredo C. Robles, Jr., "How "International" Are International Relations Syllabi?" *Political Science and Politics*, V. XXVI, N. 3, septembre 1993.

67 Dissidentes vers les isolationnistes de Fortress America et les hégémonistes de Pax Americana.

tisan.⁶⁸ Quant aux autres projets de renforcement du rôle de l'ONU pour assurer la sécurité collective globale, la richesse des projets détaillés est impressionnante. Ils varient entre la réactivation du Comité d'Etat-major,⁶⁹ la mobilisation des forces dont disposerait le Conseil de sécurité,⁷⁰ une force de déploiement rapide volontaire de 100.000 soldats provenant de 40-50 Etats,⁷¹ 60.000 soldats et un corps O.N.U. de 5.000 soldats,⁷² une catégorie intermédiaire entre les forces de maintien de la paix et renforcement à grande échelle,⁷³ etc. Une conférence organisée par la fondation Carnegie se termina également avec la conclusion: "...the United Nations must take steps to prepare better for military enforcement actions. If collective security is to be taken seriously, the UN must be prepared, in the end, to use force."⁷⁴

Nul ne l'ignore: dans la combinaison de l'activisme retrouvé de l'ONU et l'absence de la mise en vigueur des articles 43-49 de la Charte, la génération post-bipolaire d'opérations de maintien de la paix prend place de plus en plus dans le cadre d'une référence ambiguë au Chapitre VII de la Charte, avec recours à la coercition. Cette évolution empirique de la pratique, l'imposition de la paix par les opérations de maintien de la paix, constitue récemment une des plus grandes mutations sinon la plus grande, de la sécurité collective. Durant cette évolution, le type de problème auquel l'imposition de la paix est sensée s'adresser reste contentieux. Les circonstances qui mériteront une réponse collective varient. L'agression massive, l'annexion territoriale, l'incursion frontalière, l'imposition de la paix dans le cas des conflits inter-ethniques ou inter-communautaires, un substitut d'autorité dans le cas d'effondrement de structure Etatique, l'appui à l'achèvement d'aides humanitaires, la répression d'actes de terrorisme, la surveillance du régime des droits de l'homme, et la sauvegarde de la démocratie font partie d'une longue liste dont la justification théorique attend la mise en pratique.

Alors où en est-on avec la sécurité collective "mutante" à court terme? Terminons avec quelques réflexions. Dans les années à venir les opérations militaires de grande envergure (à l'instar des cas de la Corée et de l'Iraq), appelées "sécurité collective" et appuyées par les organes de l'ONU seront réservées, comme dans le passé, aux situations qui touchent les intérêts vitaux des grandes puissances. Deuxièmement les opérations de maintien de la paix continueront à s'adresser, avec leurs "soldats sans ennemis", en amplifiant leurs missions, à des conflits de moindre envergure, sans coercition, avec le consentement des parties concernées. Le SIPRI comptait, en 1992, trente conflits armés au niveau mondial

68 Boutros Boutros-Ghali, "Empowering the United Nations", *Foreign Affairs*, V. 72, N. 5, hiver 1992/93, p. 94.

69 Eric Grove, "UN Armed Forces and the Military Staff Committee. A Look Back", *International Security*, V. 17, N. 4, printemps 1993, pp. 181-182.

70 Pour cette position voir Russett et Sutterlin, *op. cit.*

71 David Boren, "The World Needs an Army on Call", *The New York Times*, août 26, 1992.

72 Joseph S. Nye, Jr., "What New World Order?" *Foreign Affairs*, printemps 1992.

73 Brian Urquhart, 1991, *op. cit.*

74 Carnegie Endowment National Commission on America and the World, *Changing Our Ways: America and the World*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1992, p. 67.

et l'ONU était engagée à apporter la paix dans 13 de ces conflits.⁷⁵ Finalement la plus grande mutation des dernières années, les "opérations d'imposition de la paix" comme en Somalie et partiellement en Bosnie-Herzégovine pourront devenir l'industrie croissante du futur prochain. Et cela, n'est-ce qu'un archéordre international basé sur l'intérêt des grandes puissances ?

Summary: The illusion of collective security: right versus might

The joint international action against Iraq and the search for a new security doctrine following the end of the Cold War, led, in the early '90s, to a revival of the notion of collective security embodied in several international agreements. This notion is based on the assumption of responding collectively to international aggression. However, the international quagmires of recent years and especially the case of former Yugoslavia where international organizations have played the role of alibi to aggression, has once more, dealt a major blow to the illusion of the implementation of the principles of collective security. In a way similar to the 1930s and the bipolar balance of power of the Cold War, collective security seems ephemeral today. We can therefore safely predict that in the foreseeable future, international relations will continue to be shaped by the balance of specific state interests and not by universally applied principles of collective security.

⁷⁵ Stockholm International Peace Research Institute, International Peace Yearbook, Stockholm, 1992.