

L'avenir du maintien de la paix et la viabilité de la sécurité collective: une interprétation réaliste

Albrecht Schnabel

Volume 26, numéro 4, 1995

Multilatéralisme et sécurité régionale

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703524ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703524ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Schnabel, A. (1995). L'avenir du maintien de la paix et la viabilité de la sécurité collective: une interprétation réaliste. *Études internationales*, 26(4), 729–745.
<https://doi.org/10.7202/703524ar>

L'avenir du maintien de la paix et la viabilité de la sécurité collective : une interprétation réaliste

Albrecht SCHNABEL*

À la fin de la guerre froide, il y avait lieu d'espérer qu'un authentique régime de maintien de la paix verrait le jour, dans le cadre des différentes missions qui étaient alors tentées par l'ONU, afin de répondre aux multiples instabilités et conflits endémiques qui ont émaillé cette période de mutation. Cet article vise à démontrer que les États ont retrouvé leur réserve d'antan vis-à-vis des régimes internationaux de sécurité – institutionnalisés ou non – à preuve, comme nous le verrons, l'échec du nouveau régime de sécurité collective imaginé par Boutros-Ghali dans son *Agenda pour la paix* de 1992. En effet, l'évolution de l'attitude des grandes puissances à l'égard de ce soi-disant régime montre que les concepts d'intérêt et de pouvoir n'ont rien perdu de leur pertinence dans les relations internationales et qu'ils continuent à dicter la politique des États à l'égard des régimes de sécurité collective. Les initiatives de maintien de la paix actuelles semblent donc confirmer, et non infirmer, les analyses traditionnelles que font les réalistes de la sécurité collective et de la société internationale.

Ce texte remet en perspective la notion de coopération multilatérale en matière de sécurité, et ceci dans le cadre d'un système international qui – du moins en ce qui a trait aux questions militaires – continue d'être dominé par les États et ne pourrait être modifié, s'il devait jamais l'être, que par eux. Les missions de maintien de la paix entreprises depuis la fin de la guerre froide indiquent d'ailleurs que les grandes puissances ne sont pas disposées à accepter un tel changement. En conséquence, le maintien de la paix, au sens traditionnel du terme – plus symbolique qu'efficace –, trouve une nouvelle popularité parmi les grandes puissances et les hauts fonctionnaires de l'ONU.

Ce texte démontre aussi que ce soi-disant régime international de sécurité collective et de maintien de la paix en émergence, qui reposerait sur des valeurs universelles et communautaires telles que les droits humains et la sécurité globale et régionale, n'est en fait qu'une coquille vide. Ce qui le soutient – ainsi que les organisations de sécurité qui en font partie – ce sont, en définitive, les intérêts particuliers de ses États membres.

* Albrecht Schnabel est professeur adjoint au Département de science politique à l'Université américaine de Bulgarie (Blagoevgrad). L'auteur tient à remercier MM. Pierre Martin (Université de Montréal) et S. Neil MacFarlane (Queen's University) pour leurs commentaires.

La première section porte sur la multiplication des opérations de maintien de la paix entreprises sous l'égide de l'ONU depuis la fin de la guerre froide et sur les perspectives actuelles de création d'un nouveau régime multilatéral de maintien de la paix. La seconde traite des politiques nationales de trois grandes puissances (la Russie, l'Allemagne et les États-Unis) en ce qui a trait au maintien de la paix depuis la fin de la guerre froide et pose la question de leur compatibilité avec les règles et les normes régissant le soi-disant régime de maintien de la paix. Enfin, dans la dernière section, nous avançons qu'en règle générale, l'engagement des États dans les missions d'instauration, de maintien ou d'imposition de la paix se limitera à des gestes symboliques, peu coûteux et dénués de risque, sauf dans les cas où ils jugeront que leur intérêt national immédiat est en cause. Plutôt qu'une fin en soi, les opérations multilatérales de paix se sont révélées être, pour les États impliqués, une façon d'accroître leur statut et de promouvoir leurs intérêts.

I – Le régime de maintien de la paix en émergence

A — L'Agenda pour la paix de Boutros-Ghali

En 1992, le secrétaire général Boutros-Ghali publiait un rapport (par la suite fréquemment cité et commenté) «sur les façons de consolider et de rendre plus efficace, dans le cadre de la Charte et en conformité avec ses dispositions, l'aptitude des Nations Unies pour la diplomatie préventive ainsi que pour l'instauration et le maintien de la paix¹». Tentative audacieuse pour élargir l'éventail des actions de maintien de la paix, de façon à y inclure de nouvelles formes d'action – comme la diplomatie préventive, la surveillance du bon déroulement d'élections et l'imposition de la paix –, *L'Agenda pour la paix* apparaît comme une façon de repenser le maintien de la paix de façon globale et originale. Le maintien de la paix y est présenté comme un outil institutionnel destiné à créer des dispositifs et des structures de sécurité globale qui répondent à deux objectifs : renforcer le système des Nations Unies sur le plan politique et militaire² et défendre le statut politique et juridique des personnes et des minorités gouvernées par des États qui ne peuvent pas ou ne veulent pas s'acquitter de la responsabilité fondamentale de veiller à la sécurité de leurs citoyens³. Dans l'esprit de *L'Agenda pour la paix*, la prévention des hostilités

1. Boutros BOUTROS-GHALI, *An Agenda for Peace*, New York, Nations Unies, 1992, par. 1.

2. Pour une étude plus approfondie de la vision de Boutros-Ghali d'une ONU plus apte à jouer un rôle politique important, voir ses articles «Empowering the United Nations», *Foreign Affairs*, vol. 71, hiver 1992-1993; «UN Peace-Keeping in a New Era: A New Chance for Peace», *The World Today*, vol. 49, avril 1993; et «Agenda for Peace: One Year Later», *Orbis*, vol. 37, été 1993.

3. Voir Steven E. GOLDMAN, «A Right of Intervention Based Upon Impaired Sovereignty», *World Affairs*, vol. 156, n° 2, automne 1993.

prend une tout autre dimension, puisqu'elle vise à régler des conflits ou à arbitrer ces conflits sur une base multilatérale, globale et éthique⁴.

B — Un régime de maintien de la paix ?

La vision de Boutros-Ghali semble se matérialiser dans la description que font Legault *et al.* du régime de sécurité collective en formation dans lequel, écrivent-ils, «les organisations internationales ont leur rôle propre en matière de sécurité collective et sont, par conséquent, les agents principaux des régimes de sécurité collective : c'est par leur truchement que les pays établissent les procédures de fonctionnement du régime⁵». L'analyse faite par ces auteurs d'un régime de maintien de la paix repose sur le postulat suivant :

Selon notre définition de la sécurité collective, il existe bel et bien des attentes convergentes de la part des États quant au contrôle de l'usage de la force en relations internationales, une interdépendance des États quant à leur sécurité et à l'objectif partagé d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité internationales de même que des mécanismes d'action multilatérale visant à opérationnaliser ou à réaliser ces objectifs. Le système actuel est un «ensemble évolutif de principes et de normes, soit un code de comportement interétatique, dont l'objet est de contrôler les conflits dans le cadre de l'interdépendance» et il satisfait donc à la définition de Krasner selon laquelle quatre attributs interreliés sont nécessaires pour créer un régime : des principes, des normes, des règles et des procédures de prise de décisions⁶.

Les auteurs définissent la nature du régime de maintien de la paix en utilisant les éléments centraux de la définition classique d'un régime donnée par Krasner⁷.

4. Selon Boutros-Ghali, «l'application des principes de la Charte doit être cohérente et non sélective, car si l'opinion se répand qu'elle est sélective, la confiance diminuera et, avec elle, l'autorité morale, qui est la qualité la plus grande et la plus unique de cet outil». *An Agenda for Peace*, *op. cit.*, par. 82.
5. Albert LEGAULT, Isabelle DESMARTIS, Julie FOURNIER et Charles THUMERELLE, «The United Nations at Fifty: Regime Theory and Collective Security», *International Journal*, vol. 50, n° 1, hiver 1994-1995, p. 80.
6. *Ibid.*, p. 81. La traduction française de toutes les citations de ce texte est tirée d'Albert LEGAULT, Isabelle DESMARTIS, Julie FOURNIER et Charles THUMERELLE, «La théorie des régimes et son utilité pour l'étude de la sécurité collective», dans Albert LEGAULT et Charles-Philippe DAVID, dir., *Les leçons du conflit yougoslave. Des politiques de sécurité à redéfinir*, Québec, CQRI, 1994, p. 37. Les guillemets se rapportent à une citation d'Albert LEGAULT et Michel FORTMANN, *Une diplomatie de l'espoir. Le Canada et le désarmement 1945-1988*, Québec, Presses de l'Université Laval — CQRI, 1989, p. 484.
7. Il définit les *régimes* «comme des principes, des normes, des règles et des procédures de prise de décision, implicites ou explicites, sur lesquelles les attentes des protagonistes convergent dans un domaine donné des relations internationales. Les principes sont des croyances de fait, de causalité et de droiture. Les *normes* de comportement sont définies en fonction des droits et obligations. Les *règles* sont des ordonnances spécifiques d'action. Les *procédures décisionnelles* sont les pratiques dominantes pour prendre et mettre en œuvre des choix collectifs». Stephen KRASNER, dir., *International Regimes*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1983, p. 2. Traduction dans Albert LEGAULT, Isabelle DESMARTIS, Julie FOURNIER et Charles THUMERELLE, *op. cit.* (1994), pp. 37-38.

Les principaux acteurs sont les États, ainsi que les organisations régionales et internationales. On peut distinguer différents «sous-régimes» suivant leur but : le maintien, l'instauration et l'imposition de la paix ; il arrive souvent que les opérations de paix internationales n'entrent pas exactement dans l'une de ces catégories, mais s'inscrivent plutôt dans un *continuum* allant du maintien de la paix à l'imposition de la paix.

Les principes de ce régime universel de sécurité collective sont inscrits dans la Charte des Nations Unies (dans le préambule et le chapitre 1) et dans *L'Agenda pour la Paix* de Boutros-Ghali. Les normes régissant la diplomatie préventive, le maintien et l'imposition de la paix se trouvent dans les traités et les accords régionaux et internationaux et dans la Charte de l'ONU explicitement [particulièrement aux articles 33, 41 à 47, 52 à 53, 99] ou implicitement («entre les chapitre(s) VI et VII») ou encore dans l'application pratique des principes de la Charte. Les règles sont créées par le Conseil de sécurité, par les résolutions de l'Assemblée générale ou encore par la coutume. En plus des règles traditionnelles du maintien de la paix, de nouvelles règles ont été élaborées ces dernières années, notamment celles qui permettent l'implication dans les conflits entre États, le secours aux populations civiles et aux réfugiés et leur protection, ainsi que la «sous-traitance» des opérations de maintien de la paix à des coalitions *ad hoc*, multinationales, régionales ou autres⁸.

Les procédures sont appliquées par le truchement d'organisations globales, régionales et nationales (ou d'après des ententes officielles ou officieuses entre différents niveaux de ces organisations). Si ces procédures sont «encore à l'état embryonnaire», des progrès ont été accomplis, au moyen de l'établissement d'un Bureau du conseiller militaire et d'un Centre de contrôle des opérations de missions de maintien de la paix fonctionnant en permanence, l'élaboration de projets visant la mise en place de forces en attente et la coopération entre différents organismes régionaux. Enfin, il existe une coopération croissante entre les organismes régionaux et l'ONU (quoique beaucoup moins de la part des pays impliqués) en vue de surveiller et de contrôler «la mise en œuvre cohérente des règles et procédures⁹».

Cette description du régime de maintien de la paix ne semble pas refléter les pratiques actuelles de maintien de la paix, mais plutôt une vision de ce qu'un tel régime pourrait ou devrait être. Legault et ses collaborateurs soutiennent, avec raison, que la tentative de décrire le maintien de la paix et la sécurité collective dans le contexte de la théorie des régimes «dépasse les limites des théories anciennes de la guerre froide – le réalisme et le néoréalisme – pour se situer dans un cadre d'analyse souple et flexible, tenant compte des dynamiques propres de l'évolution des acteurs quant à leurs attentes et de leurs comportements dans la pratique¹⁰». Il y a lieu, cependant, de nous

8. Albert LEGAULT, Isabelle DESMARTIS, Julie FOURNIER et Charles THUMERELLE, *op. cit.* (1994-1995), pp. 89 et 94.

9. *Ibid.*, pp. 97 et 100.

10. *Ibid.*, pp. 101-102.

demander si ces «attentes en évolution» et ces «comportements en pratique» traduisent effectivement un renforcement du nouveau régime de maintien de la paix proposé.

Boutros-Ghali a d'ailleurs, entre-temps, réalisé la naïveté des grands espoirs qu'il exposait dans son *Agenda pour la paix*¹¹. Les actions des États qui, ces quelques dernières années, ont participé au maintien de la paix ont sérieusement mis à mal la viabilité d'un véritable régime de maintien de la paix. C'est vers la politique de ces États que nous allons maintenant nous tourner.

II – L'engagement des grandes puissances à l'égard du nouveau régime

Jusqu'où les grandes puissances seront-elles prêtes à aller pour appuyer ce régime de maintien collectif de la paix érigé sur des valeurs et des principes? Comme nous le mentionnions ci-dessus, Legault et ses collaborateurs soutiennent que la théorie des régimes va plus loin que les vieilles théories de la guerre froide (le réalisme et le néoréalisme) et fournit une grille d'analyse qui tient compte «des dynamiques propres de l'évolution des acteurs quant à leurs attentes et de leurs comportements dans la pratique». C'est exactement ce que nous examinerons dans cette section. Nous étudierons les politiques de maintien de la paix de trois grandes puissances: la Russie, l'Allemagne et les États-Unis, depuis la fin de la guerre froide, pour tenter de démontrer que, même confrontées à un soi-disant régime international, les «vieilles théories de la guerre froide» demeurent valides. En effet, les hésitations de ces États à sacrifier leurs intérêts nationaux et leur droit souverain de défendre leurs intérêts en matière de sécurité en faveur des organisations globales et régionales dont la raison d'être est universaliste tendent à étayer ces théories. Legault et ses collaborateurs reconnaissent que «pour l'instant, il y a loin de la coupe aux lèvres entre les normes et la pratique, mais souhaitons qu'à l'approche du 50^e anniversaire de l'ONU, les États sauront faire preuve, dans leurs attitudes et comportements, de plus de diligence et de générosité dans leurs actions¹²». Comme le démontrent les exemples suivants, la réalisation de ce souhait semble peu probable.

A — Le maintien de la paix et l'évolution des impératifs de la politique extérieure des États

En modifiant les impératifs de la politique extérieure des États, la fin de la guerre froide a, du même coup, changé l'attitude de ceux-ci envers le maintien

11. Voir Boutros BOUTROS-GHALI, *Supplement to An Agenda for Peace*, UN Document A/50/60, 3 janvier 1995, dans lequel il récapitule les événements des années qui ont suivi la publication initiale de *L'Agenda pour la paix* et dans lequel il en vient à une évaluation pessimiste de la faisabilité du régime de sécurité collective qu'il envisageait originellement.

12. Albert LEGAULT, Isabelle DESMARTIS, Julie FOURNIER et Charles THUMERELLE, *op. cit.* (1994-1995), p. 102.

de la paix¹³. L'attitude de la Russie, par exemple, cadre tout à fait avec les tentatives de ce pays d'imposer son influence politique et militaire dans tout le territoire de l'ancienne Union soviétique et de retrouver son statut de grande puissance. Pour ce qui est de l'Allemagne, la fin de la guerre froide a entraîné la réunification et la fin de l'occupation militaire de ce pays. Le maintien de la paix lui permet non seulement d'accroître sa visibilité dans le monde et de s'acquitter de ses responsabilités – ce qui est conforme à ses vœux –, mais aussi de témoigner des efforts pour reléguer aux oubliettes son passé d'avant 1945. Quant aux États-Unis, la fin de la guerre froide a sonné le glas d'une préoccupation vieille de 40 ans, celle d'assurer la *pax americana* sur la scène mondiale ; elle a également permis aux États-Unis de réorienter leurs priorités, en passant de considérations liées à leur leadership international à celles touchant à des questions de sécurité interne. Le maintien américain de la paix reflète ainsi clairement les aléas des engagements globaux des États-Unis.

B — L'intérêt national et les «doctrines» de maintien de la paix en formation

LA RUSSIE

Les raisons qui poussent la Russie à appuyer le maintien de la paix se résument ainsi. Premièrement, la Russie veut protéger les minorités russes dans les anciennes républiques soviétiques. Deuxièmement, le maintien de la paix contribue à prévenir les menaces à sa sécurité et à son intégrité territoriale qui pourraient provenir de pays tiers, comme la Turquie et l'Iran, les États du Caucase ou l'Afghanistan ; il permet aussi de réduire les risques de propagation de guerre civile dans d'autres républiques, comme pour les Ossètes et les Abkhazes en Géorgie. Troisièmement, la Russie désire à long terme exercer une hégémonie sur le plan régional et acquérir à nouveau un statut de «grande puissance» et de *primus inter pares* tout en défendant des alliés traditionnels. Enfin, le maintien de la paix permet d'apaiser les forces conservatrices, dans la mesure où cela donne l'occasion au gouvernement de démontrer ses préoccupations en ce qui a trait aux problèmes des minorités russes, à la stabilité régionale ou au statut international de la Russie¹⁴.

13. Cette comparaison est présentée de façon plus détaillée dans Albrecht SCHNABEL, *Ethnic Conflict, Sovereignty, and Humanitarian Intervention: Internationalization of Domestic Conflict and Systems Change in International Relations*, Thèse de doctorat, Université Queen's, 1994, et dans Albrecht SCHNABEL «Interventionism Reconsidered: Russian, German and American Approaches to Peacekeeping», dans Hans-Georg EHRHART, Anna KREIKEMEYER et Andrei V. ZAGORSKI (dir.), *Conflict Management in the CIS: Whither Russia?*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995.

14. Sur ce sujet, voir S. Neil MACFARLANE et Albrecht SCHNABEL, «Russian Approaches to Peacekeeping», dans Hans-Georg EHRHART et David C. HAGLUND (dir.), *The "New Peacekeeping" and European Security: German and Canadian Interests and Issues*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, pp. 78-87.

La participation de la Russie au maintien de la paix internationale obéit à une logique semblable : elle contribue à donner à la Russie un certificat de membre actif de la communauté internationale, qui assume ses responsabilités de sécurité collective à l'instar des autres membres du Conseil de sécurité et des puissances mondiales. De façon implicite, sa participation aux opérations internationales de maintien de la paix lui permet de se soustraire à la critique en ce qui a trait à ses propres actions de pacification dans son voisinage. Elle fait entrer la Russie dans le club des « gardiens de la paix » et légitime ses efforts qui visent à faire reconnaître (et financer) par l'ONU ses opérations de maintien de la paix, de même que celles de la CEI, afin d'obtenir ainsi une reconnaissance internationale pour son rôle hégémonique régional¹⁵.

Les objectifs que la Russie poursuit par le maintien de la paix dans son voisinage, ainsi que dans les pays plus lointains, se résument ainsi à une seule dimension : la promotion de ses intérêts économiques et stratégiques nationaux. Les engagements de la Russie dans des opérations de maintien de la paix sont dictés par le souci de protéger les minorités russes dans toute l'ancienne Union soviétique, de défendre les frontières et l'intérêt de la Russie dans une CEI stable, quoique militairement et économiquement très dépendante. Rien n'indique que Moscou souhaite vraiment la coopération de tiers (serait-ce des États ou des organisations internationales) pour participer aux opérations de maintien de la paix dans la zone de la CEI. De plus, sa volonté de se soumettre aux exigences de l'ONU en matière de maintien de la paix est sérieusement limitée par son attitude partisane dans des situations qui requièrent un haut degré de neutralité.

Bref, les « gardiens de la paix » russes ressemblent beaucoup plus à des forces de défense ou d'invasion qu'aux « Casques bleus¹⁶ ». Les actions de la Russie n'en sont pas moins sanctionnées par la communauté internationale – à tout le moins de façon implicite. Même si celle-ci ne désire pas s'impliquer dans le règlement des conflits dans la CEI, les désordres et l'instabilité dans cette région ne sont dans l'intérêt de personne. De ce point de vue, les opérations de maintien de la paix menées par Moscou sont autant d'actions militaires agressives, partisans et musclées qui peuvent contribuer à promouvoir l'ordre, mais pas nécessairement la justice. De plus, ces opérations consolident la position hégémonique régionale de la Russie et, dans le cas des engagements hors de la zone de la CEI, elles assurent au pays un siège parmi les grandes puissances. Même le secrétaire général de l'ONU semble considérer les choses de cette façon. Il fait ainsi l'éloge du rôle de la Russie en Bosnie, tout en ne voyant « aucun obstacle » à ce que les troupes russes exécutent des opérations de maintien de la paix sur l'ancien territoire soviétique, pour autant

15. *Ibid.*, pp. 85-87.

16. Voir aussi « War or Peace? Human Rights and Russian Military Involvement in the "Near Abroad" », *Helsinki Watch*, vol. 5, n° 22, décembre 1993.

qu'elles le fassent sous l'égide du drapeau russe¹⁷. Tant qu'il n'y a pas de répercussions sérieuses, soit chez elle, soit à l'étranger, la Russie peut aller de l'avant.

L'ALLEMAGNE

En Allemagne, le *Livre blanc* sur la défense de la République fédérale et l'état et le futur des forces armées, définit ainsi la position de l'Allemagne sur la question du maintien de la paix :

Même après avoir réglé la question du statut légal [des missions hors zone], la contribution allemande au maintien de la paix mondiale sera surtout de nature politique et économique, et non militaire (...). Chaque cas singulier sera attentivement jugé au regard des valeurs et des intérêts de l'Allemagne ainsi qu'au regard des objectifs, des risques et des conséquences politiques possibles, puis il fera l'objet d'une évaluation responsable et d'une décision éclairée par la conscience des obligations historiques de l'Allemagne¹⁸.

On peut considérer cette déclaration comme la doctrine de maintien de la paix de l'Allemagne. Elle lie sa participation éventuelle à des opérations de maintien de la paix à la reconnaissance de ses préoccupations politiques internes particulières. Comme dans le cas de la controverse qui a porté sur les Casques bleus allemands, la déclaration ne fait aucune allusion à une obligation de défendre des valeurs morales universelles dans les conflits ethniques, ou au mandat de l'Allemagne en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. De plus, la politique allemande de maintien de la paix y est définie par rapport au statut de l'Allemagne en Europe et dans le monde, à l'importance que ce type d'opérations revêt pour les membres de l'OTAN et de l'ONU, à son utilité pour la poursuite du processus de «normalisation» dans l'Europe de l'après-guerre froide et comme une occasion, pour l'Allemagne, d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité.

Le maintien de la paix permet également de redéfinir la vocation nouvelle des Forces armées allemandes¹⁹, de renforcer le statut de l'Allemagne comme grande puissance politique (et plus seulement économique) et comme partenaire fiable dans les institutions de sécurité collective. Tout ceci est étroitement lié aux directives sur la défense, les *Verteidigungspolitische Richtlinien*, publiées par le ministre de la défense Rühle, en décembre 1992. En effet, celles-ci

17. Christopher BOIAN, «Boutros-Ghali Meets Yeltsin on Peacekeeping Role», *AFP*, 4 avril 1994. Voir aussi James MEEK, «UN Rules Out Special Status for Russians», *The Guardian*, 5 avril 1994. Meek fait remarquer que «Boutros-Ghali a fait ce qu'il pouvait pour reconnaître le rôle de facto de Moscou comme policier régional en supportant l'engagement russe dans le maintien de la paix dans les pays de l'ancienne Union soviétique, dont les affaires sont déjà dominées par leur relation avec leur puissant voisin».

18. *Weißbuch 1994*, Bonn, Bundesministerium der Verteidigung, 1994, p. 70.

19. Sur ce point, voir Rodney LOEPKY, «Germany and Peacekeeping: Prospects and Problems», *Forum*, vol. 8, n° 4, automne 1993, p. 67.

énumèrent les intérêts de sécurité vitaux de l'Allemagne et, plus spécifiquement, la protection de l'État et de ses citoyens contre les menaces extérieures et les pressions politiques ; la prévention, l'endigement et le règlement de crises et des conflits qui ont un impact sur la sécurité et la stabilité de l'Allemagne ; la défense collective dans le cadre de l'OTAN, en raison du statut de l'Allemagne comme puissance moyenne non nucléaire qui est, néanmoins, pourvue d'intérêts planétaires ; un «partenariat entre égaux» entre l'Europe et l'Amérique du Nord ; la préservation et l'avancement de la démocratie et des principes libéraux en Europe et dans le reste du monde ; le contrôle des armements en Europe ; et «l'influence sur les institutions et les opérations internationales compatibles avec nos intérêts, fondée sur notre pouvoir économique, sur notre contribution militaire et sur notre crédibilité en tant que démocratie stable et puissante²⁰».

Le 24 juillet, le ministre des Affaires étrangères, Klaus Kinkel, faisait au *Bundestag* une déclaration portant sur les conséquences probables de la décision de la Cour constitutionnelle. Il disait que :

même après le verdict, nous nous en tiendrons à notre tradition éprouvée de prudence [...]. Il n'y aura pas de participation automatique des gardiens de la paix allemands [...]. Comme nous ne sommes pas dans la position, seuls ou même avec d'autres, de prendre en charge toute la misère du monde, nous devons dire «non» plus souvent que «oui»²¹.

Kinkel n'envisage la participation allemande aux opérations de maintien de la paix que dans les cas où une telle mission serait justifiée en vertu du droit international. Plus une opération ressemblerait à une mission d'imposition de la paix, plus la nécessité de la participation de l'Allemagne devrait être critique ; le mandat devrait être clair, la mission militaire devrait être réalisable et l'élément militaire de la mission devrait être une partie intégrante de solutions politiques convaincantes²². Ceci rappelle la directive présidentielle 25 du président Clinton.

Il est à prévoir que les contributions traditionnelles de l'Allemagne au maintien de la paix par des moyens non militaires continueront pour l'essentiel, les antécédents de l'Allemagne étant d'ailleurs excellents en ce domaine. Le pays continuera à chercher des solutions politiques et non violentes aux conflits. Il pourra ainsi poursuivre ses objectifs internationaux, sans pour autant aliéner une population dont l'expérience, durant la guerre froide, allait après tout dans le sens de la «retenue politique». Si ses intérêts sont en jeu, comme c'est actuellement le cas dans le conflit en ex-Yougoslavie, l'Allemagne supportera des actions plus agressives dans le cadre de l'OTAN, de l'UEO et de l'OSCE.

20. Tel que cité dans «Unsere Soldaten tragen Verantwortung für die bedrohte Freiheit anderer Völker», *Welt am Sonntag*, 6 décembre 1992.

21. Klaus KINKEL, «Erklärung der Bundesregierung», *Bulletin*, n° 70, 26 juillet 1994, p. 658.

22. *Ibid.*

Des trois États étudiés, l'Allemagne demeure la plus favorable à la sécurité collective. Toutefois, au fur et à mesure qu'elle retrouve la confiance en elle-même en tant qu'acteur international, et que les tentatives des organisations internationales et régionales pour régler les conflits se butent à des difficultés, l'Allemagne pourrait prendre une attitude plus unilatérale et moins communautaire sur les questions de sécurité.

LES ÉTATS-UNIS

Alors que les États-Unis tentent de s'ajuster à la fin de la guerre froide en redéfinissant leur rôle international et que les questions internes prennent une importance croissante, les dirigeants politiques américains doivent revoir la question, de plus en plus complexe, de l'intérêt national²³. La rivalité entre les superpuissances durant la guerre froide permettait de justifier, de façon relativement facile, tous les genres d'engagements à l'étranger, de l'aide au développement aux invasions militaires, sous le parapluie général des intérêts de sécurité nationale. Il est désormais de plus en plus difficile d'expliquer en quoi la résolution d'une crise donnée peut être dans l'intérêt vital des États-Unis. Dans les termes d'un observateur, toutefois :

il n'est pas raisonnable [...] de s'attendre à ce que les Américains et leur gouvernement ne tiennent simplement aucun compte de 50 années de leadership mondial, comme si rien ne s'était passé, et qu'ils se replient sur une attitude de superbe isolationnisme. Rien n'indique d'ailleurs qu'ils aient le désir de le faire. L'incohérence et même la confusion ne sont pas synonymes d'un retrait de la scène internationale. Tout au contraire, elles résultent d'un effort pour redéfinir l'internationalisme²⁴.

Toutefois, il devient maintenant plus difficile de justifier un tel engagement, ce que font bien ressortir certaines explications sur la définition que l'Amérique donne de son intérêt national. Au début de 1994, un rapport d'un comité du Congrès, le *Working Group on Peacekeeping and the National Interest*, énumérait les menaces qui pourraient justifier la participation des États-Unis aux missions de maintien de la paix, notamment la perturbation des activités économiques, la prolifération des armes nucléaires et chimiques, la propagation des conflits dans des pays limitrophes, les déplacements massifs de réfugiés et le préjudice qu'ils causent au développement économique²⁵. Le conseiller

23. De ce point de vue, on peut rappeler l'attaque à la voiture piégée contre un édifice fédéral à Oklahoma City. Au début, plusieurs observateurs ont cru que l'attaque pouvait être attribuée à un groupe terroriste international, présumément une organisation islamiste fondamentaliste du Proche-Orient. Rapidement, l'enquête a démontré que les responsables étaient en fait liés à l'extrême-droite américaine. Comme le démontre cet exemple, la lutte que mènent les États-Unis pour défendre leur sécurité nationale est ainsi passée du niveau global (guerre froide et après-guerre froide) au voisinage immédiat (Haïti, Cuba) puis, maintenant, à son propre territoire.

24. Joel J. SOKOLSKY, «Great Ideals and Uneasy Compromises: The US Approach to Peacekeeping», dans Hans-Georg EHRHART et David G. HAGLUND (dir.), *op. cit.*, p. 54.

25. Report of the Working Group on Peacekeeping and the National Interest, *Peacekeeping and the US National Interest*, Henry L. Stimson Center, février 1994, tel que cité dans J. J. SOKOLSKY, *op. cit.*, p. 55.

américain en matière de sécurité nationale, Anthony Lake, insista sur le fait que chaque mission devrait être définie d'après un strict calcul de coûts-avantages. Il établit une liste de motifs qui «pris dans leur ensemble ou isolément [...] justifient l'usage de la force militaire, en particulier dans les régions de plus grande importance stratégique». Il s'agit de la défense contre les attaques dirigées contre les États-Unis, ses citoyens (sur le territoire national ou à l'étranger) et ses alliés; les menaces à l'égard des intérêts économiques vitaux; la défense de la démocratie; la prévention de la prolifération des armes de destruction massive, du terrorisme et des drogues; le maintien de la réputation de l'Amérique en tant qu'alliée et les situations de désastre humanitaire²⁶.

Le *Livre blanc* de l'administration Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (juillet 1994), stipule que les principaux motifs pouvant justifier le déploiement de troupes américaines incluraient les questions d'«importance majeure qui touchent à la survie et à la sécurité des États-Unis», tandis que des raisons complémentaires pourraient comprendre des intérêts économiques significatifs, un engagement envers des alliés, et des instabilités régionales qui laisseraient craindre qu'un exode massif de réfugiés se produise et affecte les États-Unis ou leurs alliés²⁷.

La nouvelle attitude des États-Unis envers la sécurité collective – et le maintien de la paix, en particulier – signifie, en effet, qu'ils ont pris un certain recul par rapport à leur politique de «multilatéralisme engagé» de l'après-guerre froide: «le multilatéralisme est encore de mise, mais seulement si on le pratique de façon pragmatique et si l'on a considéré en priorité l'intérêt des États-Unis²⁸». L'ONU demeurera une source importante de légitimité et de soutien international dans certains domaines d'importance secondaire de la politique étrangère américaine²⁹. La notion «d'intérêt national» de l'Amérique est donc au cœur de la nouvelle attitude envers le maintien de la paix.

Si ces principes directeurs deviennent partie intégrante de la future politique de maintien de la paix des États-Unis (comme le laisse croire l'attitude des Républicains) et s'ils sont adoptés par d'autres États, l'idée même

26. Anthony LAKE, «American Power and American Diplomacy» (allocation prononcée à l'Université Harvard le 21 octobre 1994), *U.S. Department of State Dispatch*, vol. 5, n° 46, 14 novembre 1994, p. 766. Quoique cela n'ait peut-être pas été fait intentionnellement, on ne peut s'empêcher de remarquer que la préoccupation humanitaire n'apparaît qu'à la toute fin de l'énumération.

27. Il est incontestable, cependant, que les menaces auxquelles font face les États-Unis pèsent plus lourd que celles qui se posent aux alliés. Il est possible de dire que l'assistance, désormais accordée avec plus de réticence, est fondée sur la nécessité de démontrer la fiabilité des États-Unis en tant que partenaire ou allié et le maintien des mécanismes de défense mutuelle, plutôt que sur une préoccupation réelle à l'égard des problèmes de sécurité de ces alliés. Office of Press Secretary, The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, D. C., juillet 1994, p. 16.

28. *Ibid.*

29. Stephen PECK, *Presidential Decision Directive 25*, Résumé et commentaires non publiés, Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., p. 6.

selon laquelle les «interventions humanitaires» multilatérales sont liées au respect des principes relevant d'un humanisme universel sera vide de sens. Ces principes symboliseraient non seulement la pérennité des politiques de puissance, mais aussi la grande réticence des États à subordonner leurs propres intérêts à ceux de la collectivité internationale. En l'absence de ces principes, les initiatives multilatérales relèveraient de compromis quotidiens et, de façon plus accidentelle que planifiée, des structures complexes nées de la perception, par chacun des États participants au maintien de la paix, de leur intérêt national du moment. Ceci tend à affaiblir considérablement le régime de maintien de la paix si cela ne le rend pas totalement inefficace.

III – Vers une conception du régime de maintien de la paix

A — L'intérêt national et le maintien de la paix

Plusieurs généralisations peuvent être tirées des politiques – encore en gestation – de la Russie, de l'Allemagne et des États-Unis dans le domaine du maintien de la paix. Premièrement, on peut présager que ces trois États ne s'engageront que de façon limitée dans les actions de maintien de la paix dont les motifs seront d'ordre purement humanitaire. Les politiques de maintien de la paix de ces pays reposent sur «des évaluations au cas par cas» de chaque conflit, par rapport à leurs préoccupations particulières, leurs intérêts géostratégiques et leur statut régional ou global. Les questions plus générales, comme la défense des valeurs humanitaires universelles ou la sécurité mondiale, la paix et la justice, ont peu d'impact sur les processus réels de prise de décisions concernant les actions des Casques bleus et le maintien de la paix.

Deuxièmement, les calculs de coûts-avantages relatifs aux missions de maintien de la paix sont définis en fonction des répercussions de celles-ci sur la dynamique des forces politiques internes propres à chaque État, sur les relations interalliées, sur la position relative de l'État à l'échelle régionale et internationale, sur les mouvements de réfugiés ou d'autres menaces directes à la sécurité nationale, et par rapport au prestige qu'elles peuvent générer. Ces calculs ne sont presque jamais effectués en fonction des buts universels de paix et de justice inscrits dans la Charte des Nations Unies, ni en fonction de la souffrance des victimes de conflits ethniques et internes.

Enfin, les trois pays se réservent le droit de refuser de participer à des missions en cours, même à la demande du Conseil de sécurité. Des doctrines de maintien de la paix de plus en plus pragmatiques affirment le droit des États à prendre la décision finale de participer, ou non, à un conflit particulier. En outre, le commandement et le contrôle des opérations ne sont pas automatiquement dévolus aux Nations Unies. Personne ne semble envisager sérieusement la création d'une armée permanente de l'ONU, tandis que les forces de réaction rapide en alerte (*stand-by rapid reaction forces*) récemment proposées dépendent encore de l'autorisation législative de chaque pays.

B — Intérêt national et action collective

Dès qu'ils estiment que l'issue ou le déroulement d'un conflit régional met leurs intérêts nationaux en jeu, les États vont s'engager dans des opérations conjointes de maintien de la paix, malgré leurs réserves. Pourquoi des États mus par la quête du pouvoir et la satisfaction de leurs intérêts particuliers s'intéresseraient-ils à participer à des efforts collectifs de résolution de conflit? Comme les cas de l'Allemagne et de la Russie l'indiquent, un des motifs essentiels qui poussent un État à s'intéresser au maintien de la paix peut être en fait, tout simplement, la possibilité de faire partie d'une opération de sécurité collective. Non seulement ce geste peut-il asseoir la réputation et l'importance d'un État en tant qu'intervenant militaire et politique, mais il peut aussi, implicitement, contribuer à lui procurer le statut de membre dans d'autres organisations mondiales (par exemple, des organisations à caractère économique).

De plus, les opérations multilatérales coûtent effectivement moins cher que les actions unilatérales. La Russie en est un exemple. En effet, bien qu'elle soit tout à fait opposée à l'intervention d'autres États dans les domaines qui sont pour elle d'intérêt vital ou dans sa zone d'influence, c'est-à-dire son voisinage immédiat, elle tolère de plus en plus l'engagement d'organisations telles l'OSCE ou l'ONU dans cette région. Elle fait ainsi porter par d'autres une partie du fardeau financier des opérations de maintien de la paix, tout en donnant un caractère légitime à ses actions. Les États-Unis procèdent un peu de la même façon. Ainsi, le *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* stipule que :

...dans la mesure du possible, nous tenterons d'obtenir le concours de nos alliés ou des institutions multilatérales concernées. Si nos intérêts nationaux les plus importants sont en jeu, nous sommes prêts à agir seuls. Mais, en particulier en ce qui touche directement les intérêts de nos alliés, ceux-ci devraient s'engager de façon proportionnée³⁰.

La solution préconisée ici est donc, comme dans le cas de la Russie, une action unilatérale, qui permet aux États-Unis de maintenir un contrôle étroit sur le déploiement et le désengagement de leurs troupes, ainsi que sur la direction des opérations.

Les opérations multilatérales sont, par contre, plus complexes et elles ont, en outre, le défaut d'accroître la transparence des «invasions menées au nom de la paix». Elles constituent toutefois une option intéressante si elles permettent de répartir les coûts sur un plus grand nombre d'acteurs, si elles portent sur des conflits d'importance secondaire et si elles confèrent une certaine légitimité à des actions qui, autrement, pourraient être considérées comme douteuses ou difficiles à justifier.

30. *A National Security Strategy... op.cit.*

Jusqu'à quel point ces actions devraient-elles être collectives? Jusqu'où un État devrait-il subordonner ses intérêts et ses préférences aux compromis collectifs et aux règles et pratiques internationales? On pourrait soutenir que le régime de maintien de la paix actuel ne représente pas un effort authentiquement collectif, puisque l'engagement de chaque État envers l'action multilatérale dépend de son évaluation individuelle des avantages et des coûts. De plus, en l'absence d'ententes mutuelles sur les buts, les objectifs et l'étendue des missions de maintien de la paix, il n'y a que très peu de réflexion et d'engagement collectifs. En dernière analyse, c'est l'intérêt national – et non l'intérêt commun – qui oriente les politiques et les actions des États participants. La coopération multilatérale en matière de sécurité n'est possible que si tous les acteurs politiques s'entendent sur le fait que leurs intérêts particuliers de sécurité à court terme sont en cause et que la mission sera brève, peu coûteuse et couronnée de succès. De plus, comme les exemples de la Russie et des États-Unis le démontrent, lorsque la sécurité et l'intérêt national sont directement mis en cause, c'est l'action unilatérale que l'on privilégie.

C — Aperçu du régime de maintien de la paix en formation

Nous résumerons ainsi les principales caractéristiques d'un régime multilatéral révisé de maintien de la paix :

a) Les principaux acteurs de ce régime sont les États, et ceux-ci ne sont pas particulièrement intéressés à assumer les responsabilités des organisations régionales ou internationales. Ces dernières dépendent totalement de la bonne volonté des « gardiens de la paix » éventuels et de l'existence de motifs de sécurité assez importants pour les persuader d'appuyer les opérations internationales de maintien de la paix.

b) Différents « sous-régimes » existeront néanmoins. Dans les cas où les États devront être persuadés – c'est-à-dire en l'absence de motifs unilatéraux d'intervention – il est crucial que les objectifs et l'étendue des opérations de paix soient rigoureusement circonscrits pour assurer la viabilité de la coopération internationale dans ce domaine. Ceci est la tâche d'organisations régionales et internationales. Le régime lui-même peut ainsi survivre sous la forme d'opérations traditionnelles de maintien de la paix, autorisées par des institutions internationales et exécutées par un échantillon représentatif de la communauté internationale. Un tel mécanisme n'opérerait pas dans le cas des situations qui exigent un engagement et des sacrifices humains, économiques, politiques et militaires importants – par exemple, lorsqu'il faut imposer la paix avant de la maintenir. Dans ce cas, des forces d'invasion, multilatérales ou unilatérales, seraient plus à même d'exécuter les tâches de maintien de la paix de troisième génération.

c) Les principes du nouveau régime de sécurité collective globale – principes pragmatiques, d'où les normes d'éthique seront absentes – seront encore inscrits dans la Charte de l'ONU, mais ils seront assujettis à des interprétations *ad hoc*. Les acteurs qui favorisent l'intervention pourront faire réfé-

rence aux chapitres VI ou VII portant sur le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité. Ceux qui s'y opposent pourront faire référence à l'engagement de non-intervention figurant dans la Charte (article 4 [4 et 7]). Ce sont les perceptions, au jour le jour, de l'intérêt national et de la politique étrangère, plutôt que *L'Agenda pour la Paix* de Boutros-Ghali, qui serviront de lignes directrices à la coopération dans les missions de maintien de la paix.

d) Les normes sous-tendant ces opérations reposeront encore sur les traités et les accords régionaux et internationaux, la Charte de l'ONU ainsi que l'application souple de celle-ci, mais elles ne serviront qu'en deuxième lieu de sources de justification et de cadres pour les opérations. Elles seront sujettes aux intérêts changeants des États participants.

e) Les règles seront établies de façon de plus en plus pragmatique. Elles seront définies et modifiées par ceux qui exécutent les missions de paix, et elles serviront les intérêts et les enjeux particuliers de ceux-ci dans la gestion des crises. L'ONU et les autres organisations régionales poursuivront leurs efforts afin de prendre en charge ces opérations et de garantir que les forces de maintien de la paix respectent les principes, normes et règles énoncés dans la Charte et les accords internationaux, mais leur influence ne cessera de diminuer. Les institutions internationales continueront d'assumer la responsabilité importante – quoique peut-être surtout symbolique – d'adopter des résolutions et de surveiller l'évolution des crises et les réactions internationales à celles-ci.

f) En conséquence, des procédures seront adoptées en fonction du degré d'engagement des gardiens de la paix potentiels, c'est-à-dire en réponse à leur attitude envers le maintien de la paix en général. Ceci peut aller de l'interposition passive entre les parties en guerre jusqu'à la lutte armée active contre les agresseurs dans des conflits locaux et interétatiques. Le rôle des organisations régionales et internationales, en matière d'établissement des règles et procédures d'engagement, sera minimal.

Le vrai visage du régime de maintien de la paix après l'expérience yougoslave sera caractérisé par la volonté de coopérer tant et aussi longtemps que les États peuvent raisonnablement espérer que la résolution ou l'endiguement d'un conflit particulier (ou leur simple participation à ces opérations) améliorera leur propre sécurité ou leur position au niveau international ou régional.

Conclusion : le réalisme et l'action collective dans les opérations de maintien de la paix depuis la fin de la guerre froide

La théorie des régimes établit avec succès un lien entre la pensée réaliste et néoréaliste, centrée sur l'État, et le caractère de plus en plus interdépendant des relations entre États³¹. Ceux-ci, considérés comme des acteurs rationnels³², ne peuvent maximiser leurs intérêts propres en restant isolés ou en ignorant les aspects politiques, économiques et culturels de leurs relations avec d'autres pays. Tout comme ils doivent tenir compte des facteurs politiques internes, ils doivent aussi considérer, dans leur choix, l'impact des forces transnationales ou globales – si cela est politiquement avantageux pour eux, sur le plan national ou international. Les régimes informels et non institutionnalisés répondent à ce besoin, et facilitent la coopération et l'action commune en fonction de principes et d'intérêts partagés, tant et aussi longtemps que cela est considéré comme avantageux pour les membres du régime.

Dans le domaine des politiques de sécurité, toutefois, la façon dont l'interdépendance s'harmonise aux perceptions de l'intérêt national et de la sécurité dépend beaucoup de la manière dont on conçoit la menace pour soi-même et sa société. Un éventuel régime de maintien de la paix devrait donc reposer sur la perception d'une menace aiguë, partagée par tous les États participants. Trop souvent, cette condition n'est pas remplie. Par conséquent, lorsqu'on considère le coût du maintien de la paix dans des régions qui n'ont aucune importance stratégique, l'égoïsme étatique l'emporte sur les normes des organisations régionales et internationales. Ceci constitue clairement une des faiblesses majeures d'un système de sécurité collective qui aurait pour objet de régler des conflits où les intérêts d'un État ou de ses alliés ne sont pas affectés.

Tant que les États signataires d'accords de sécurité collective sont mus par des intérêts communs qui les poussent à coordonner leurs politiques, le multilatéralisme aura sa place dans la coopération régionale et internationale en matière de sécurité. Toutefois, si les normes internationales régissant les opérations de maintien de la paix lancées et parrainées par l'ONU ne cadrent pas avec ces intérêts, la création d'un régime de sécurité collective mondial, tel que l'imaginait Boutros-Ghali en 1992, demeurera lettre morte.

Bref, le « régime » actuel de maintien de la paix – avec sa connotation humanitaire – ne vaut que si ses valeurs, ses normes et ses principes sont en parfaite harmonie avec les intérêts nationaux des principaux acteurs du régime, en matière de sécurité et de statut. En conséquence, les structures de sécurité collective ne peuvent être maintenues que si la majorité des partici-

31. Voir, par exemple, Robert O. KEOHANE et Joseph NYE, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972 et *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

32. Le degré de rationalité des actions des États est sujet à débat. L'auteur pense, toutefois, qu'on peut considérer des actions comme rationnelles si elles reposent sur un calcul informé des intérêts perçus (ou imaginés) à court ou long terme.

pants perçoivent, dans les buts de la collaboration en matière de sécurité, le reflet de leurs intérêts. Si ce n'est pas le cas, les opérations sont condamnées à l'échec, comme les missions en Somalie et en ex-Yougoslavie.

Si les États participants considèrent que la cause de leurs intérêts nationaux est servie par le maintien de la paix – et ceci à des coûts et avec des chances de succès raisonnables – la coopération en ce domaine peut prévaloir. Ceci témoigne d'une attitude – révélatrice, sans être tout à fait nouvelle – des États dans le contexte actuel dit de «globalisation de la politique internationale» : le nouveau régime de maintien de la paix repose, en premier lieu, sur les notions réalistes de sécurité et d'intérêt national, et non sur des normes, des valeurs et des principes globaux. Ceci s'applique également aux procédures et aux structures de ce régime de maintien de la paix. Ce sont les États participants, et non les organisations régionales ou internationales, qui donnent une légitimité à ces missions et qui décident combien de temps et jusqu'où ils veulent s'engager dans une opération donnée. Le concept de «régime de maintien de la paix» est une notion fragile, qui a peu de poids par rapport aux notions réalistes traditionnelles que sont l'intérêt national, les relations interétatiques en matière de sécurité et l'ordre mondial.

[Traduit de l'anglais]