

**BOUTROS-GHALI, Boutros. *Unvanquished - a U.S. - U.N. Saga.*
Random House, New York, 1999, 352 p.**

Yves Beigbeder

Volume 31, Number 1, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704138ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704138ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Beigbeder, Y. (2000). Review of [BOUTROS-GHALI, Boutros. *Unvanquished - a U.S. - U.N. Saga.* Random House, New York, 1999, 352 p.] *Études internationales*, 31(1), 199–202. <https://doi.org/10.7202/704138ar>

À ce titre, il est dommage que cet examen de l'autorité privée internationale reste essentiellement confiné aux pratiques de coopération des entreprises. Il existe sur le plan international de nombreuses autres instances qui revêtent une forme ou une autre d'autorité privé (on pense notamment aux forums de décideurs, aux organismes de standardisation, aux chambres de commerce, aux séminaires de formation continue des cadres transnationaux, etc...). De même, les chapitres introductifs et conclusifs du volume développent une conceptualisation de l'autorité privée internationale qui fait une large place aux théories de l'action collective ; on peut douter de l'assertion très « politiquement correcte » selon laquelle les explications utilitaristes, marxistes et réalistes soient « complémentaires plutôt qu'incommensurables » (p. 353). Ces quelques faiblesses n'enlèvent rien au principal mérite de l'ouvrage : il met en chantier et pose les fondations analytiques d'un nouveau champ d'étude des relations internationales, devenu incontournable dans le contexte actuel de la mondialisation.

Jean-Christophe GRAZ

*Institut Universitaire de Hautes Études
Internationales, Genève*

ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Unvanquished – a U.S. – U.N. Saga.

*BOUTROS-GHALI, Boutros.
Random House, New York,
1999, 352 p.*

Ce récit écrit par le précédent Secrétaire général des Nations Unies,

relate les principales difficultés qu'il a rencontrées dans ses relations avec les États-Unis pendant les cinq années de son mandat (1992-1996), mandat qui n'a pas été renouvelé en raison du veto américain.

L'ouvrage a l'intérêt de l'histoire immédiate, écrite par un de ses acteurs principaux, même si d'autres protagonistes et, plus tard, les historiens pourront contester certaines de ses conclusions : il explique en détail le processus et les raisons de décisions prises par le Conseil de sécurité, ou de l'absence de décisions, pendant des crises dramatiques, dont les conflits en ex-Yougoslavie et le génocide au Rwanda. Il expose les pressions exercées par les représentants diplomatiques américains à son égard, et souligne par là même les atteintes portées par les gouvernements à l'indépendance théorique, inscrite dans la Charte, du Secrétaire général et du secrétariat. La saga de sa non-réélection dévoile les pressions politiques exercées par les États-Unis et les autres membres permanents du Conseil de sécurité, mais révèle également son propre rôle insistant, obstiné pour maintenir sa candidature jusqu'au bout et ses démarches diplomatiques pour étayer cette candidature, en violation de son statut de fonctionnaire international. Le livre est également un plaidoyer de M. Boutros-Ghali pour sa propre action et pour exonérer l'ONU des accusations parfois contradictoires qu'elle a subies concernant la Somalie, l'ex-Yougoslavie et le Rwanda. Selon lui, les véritables responsables sont les États membres, et en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité, et bien entendu les criminels

de guerre ou les instigateurs de génocide ou de nettoyage ethnique. Enfin l'intérêt de cet ouvrage réside également dans le style personnel, direct de l'auteur où perce l'amertume de son « renvoi » au terme de son premier et seul mandat.

Boutros-Ghali avait une vision internationaliste ambitieuse pour les Nations Unies. Son Secrétaire général devait jouer un rôle plus effectif dans le domaine de la paix et de la sécurité et l'indépendance de cette fonction devait être renforcée. Ses ambitions pour l'ONU ont été exposées dans le rapport qui lui a été demandé par le Conseil de sécurité en janvier 1992, *l'Agenda pour la paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix* (Doc. DPI/1247), présenté en juin 1992. Il s'est félicité que le Conseil ait autorisé la création de la Force de déploiement préventif des Nations Unies en Macédoine, premier et seul exemple d'un déploiement préventif dans l'histoire de l'ONU.

Par contre, il estimait, dès 1993, que les États membres avaient donné aux Nations Unies des responsabilités qui excédaient de loin le maintien de la paix traditionnel, mais étaient en plus sans limite de temps, portant sur presque tous les domaines de l'activité humaine. Il aurait pu s'en féliciter, mais les moyens financiers étaient comptés à l'Organisation.

Six mois seulement après son entrée en fonction, Boutros-Ghali avait irrité les États-Unis et les puissances européennes en résistant à leurs appels pour des opérations de maintien de la paix plus importantes dans les Balkans, étant donné que le Conseil de sécurité n'avait pas l'intention d'ac-

corder aux forces de l'ONU le mandat et les armes nécessaires à une action efficace dans une guerre cruelle et sanglante. Il estimait, avec raison, que les États-Unis, l'OTAN, la CSCE et le Groupe des Sept utilisaient l'ONU comme substitut à des décisions difficiles et à l'allocation de ressources adéquates (pp. 44-45). Il souligne la contradiction entre l'impartialité demandée traditionnellement aux forces de maintien de la paix des Nations Unies, et les décisions du Conseil de sécurité d'engager des opérations militaires contre un adversaire en Somalie et en Bosnie.

Sa préférence naturelle, en qualité d'Africain, pour l'aide à ce continent lui a fait déclarer peu diplomatiquement, que les Européens se préoccupaient plus du désastre en ex-Yougoslavie qu'à d'aussi grands ou de plus grands désastres dans le reste du monde. Les membres du Conseil de sécurité n'ont certainement pas apprécié qu'il mette en opposition leur « indifférence » à l'égard des horreurs de la Corne d'Afrique et leurs préoccupations avec la « guerre du riche » dans l'ex-Yougoslavie.

Sa déclaration aux habitants de Sarajevo en décembre 1992 : « Vous avez une situation qui est meilleure que dans dix autres endroits dans le monde ... Je peux vous donner une liste », a été ressentie comme brutale et insensible (p. 53).

Boutros-Ghali s'est opposé (à tort, à notre avis) à la proposition de Jimmy Carter de créer un poste de Haut-Commissaire pour les droits de l'homme : on a vu depuis l'importance de l'action et des déclarations courageuses de Mary Robinson, l'actuelle

titulaire du poste. Boutros-Ghali soutenait les vues du Tiers Monde selon lesquelles les droits de l'homme étaient perçus comme un instrument d'intervention pour servir les objectifs politiques du monde développé (p. 167).

Comme son sous-titre l'indique, l'essentiel de l'ouvrage porte sur la « saga entre les États-Unis et l'ONU », c'est-à-dire les divergences et les frictions qui ont finalement mené à son « éviction » de son poste. Les pressions constantes des représentants des États-Unis auprès du Secrétaire général, les « instructions » qui lui sont données – n'allez pas en Somalie, – n'allez pas rencontrer Kim Il Sung à Pyongyang, – n'allez pas au Sénat des États-Unis – injonctions qu'il rejette à juste titre, sont mises en exergue (pp. 110, 126, 255). Il critique les vacillations de la politique étrangère de Clinton, entre l'excès d'autoritarisme unilatéraliste et ... le manque de leadership, et en particulier l'attitude des États-Unis pendant la crise des Balkans, qui insistaient pour l'usage de la force par l'OTAN contre les Serbes, sans tenir compte du danger couru par les troupes sans défense de la FORPRONU. Madeleine Albright, alors ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies, est sa cible préférée : il l'accuse d'avoir peu d'intérêt pour le travail diplomatique difficile qui consiste à persuader les diplomates d'autres pays d'accepter les positions de son propre pays. Selon l'auteur, « la diplomatie est perçue par une puissance impériale comme un gaspillage de temps et de prestige et un signe de faiblesse ». Joseph Verner Reed aurait entendu Albright dire en 1996 : « Je ferai croire à Boutros que je suis son amie : en-

suite je lui briserai les jambes ... » (pp. 68, 198, 304).

Clinton réussit à faire de l'ONU le bouc émissaire auprès de l'opinion américaine pour l'opération manquée et sanglante du 3 octobre 1993 contre les assistants du chef de guerre somalien Mohammed Farah Aidid, opération planifiée, décidée et mise en œuvre par les États-Unis sans discussion ni accord avec les Nations Unies (la Force Delta, p. 103). Les échecs des États-Unis et de l'ONU en Somalie ont incité la superpuissance mondiale à mettre des conditions restrictives à sa participation à des opérations de maintien de la paix et à refuser de mettre en danger des militaires américains (*Presidential Decision Document* 25, 3 mai 1993, p. 134). Sous l'influence des États-Unis, le Conseil de sécurité ne fit rien pour prévenir le génocide au Rwanda (le mot « génocide » ne devait pas être évoqué pour éviter toute obligation résultant de la Convention sur le génocide), ou pour l'interrompre (p. 138). En 1995, au cinquantième anniversaire de l'ONU, Boutros-Ghali estime que les États-Unis ont à la fois dénigré et fait obstacle aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, utilisées comme bouc émissaire, mettant en doute leur avenir, tout en aggravant la situation financière de l'organisation, en refusant de payer leurs contributions (p. 221).

Ses initiatives lui ont valu l'hostilité constante du Sénat des États-Unis, et particulièrement du sénateur Dole, qui obtenait un succès démagogique assuré en se moquant de « Boo Boo Boutros », tout en accusant l'ONU d'être à la fois une lourde bureaucratie inefficace et un danger pour la

souveraineté des États-Unis. L'auteur expose également les contradictions de l'attitude du président Clinton à son égard : en février 1993, Clinton lui disait qu'il aimait avoir un Secrétaire général activiste à l'ONU, – en septembre 1995, Clinton le couvrait de compliments pour son leadership et ses initiatives. Le 13 mai 1996, Warren Christopher l'informait que le Président des États-Unis avait décidé de s'opposer à sa réélection, décision irrévocable. Les négociations de dernière heure pour lui accorder une prolongation d'un ou de deux ans n'aboutirent pas, et les pays qui l'avaient soutenu acceptèrent finalement la proposition américaine d'élire Kofi Annan, afin d'éviter un blocage prolongé (pp. 72, 254, 261).

Paradoxalement, Boutros-Ghali était convaincu qu'un Secrétaire général doit toujours maintenir de bonnes relations avec les États-Unis (p. 266). Il a mis en œuvre la plupart des demandes du gouvernement américain dans le domaine politique et plusieurs des exigences du Sénat des États-Unis dans le domaine administratif : la réforme, le gel budgétaire, la nomination d'un Inspecteur général. Il a aidé les États-Unis à obtenir l'élection de Carol Bellamy en qualité de Directeur général de l'UNICEF, malgré l'opposition des Européens (p. 230).

Était-il trop activiste, arrogant, de caractère difficile, trop indépendant, trop brillant intellectuellement, peu diplomatique, partial en faveur des pays en développement, de l'Afrique et des pays arabes ? Sans doute, mais 14 des 15 membres du Conseil de sécurité étaient pleinement décidés à approuver sa réélection pour

5 ans. Le périodique *The Economist* notait en 1995 que « Boutros-Ghali est le plus efficace des Secrétaires généraux de l'ONU de son histoire, ce qui lui vaut la haine des États-Unis » (p. 254). En réalité, il semble que la raison immédiate du veto américain était de neutraliser une des attaques du sénateur Dole, concurrent de Clinton à l'élection présidentielle.

Quels que soient le caractère de Boutros-Ghali et ses opinions personnelles, le livre confirme les problèmes presque insolubles auxquels est exposé actuellement le Secrétaire général de l'ONU, en raison de l'hégémonie des États-Unis tempérée mais compliquée par les incertitudes de son leadership international et par ses conflits politiques internes. Le rôle du Secrétaire général est également exposé aux divergences politiques des États membres, reflétées souvent de manière dramatique au sein du Conseil de sécurité. Enfin, le « renvoi » de Boutros-Ghali dû à la décision unilatérale d'un de ses membres permanents démontre la faillite des propositions de rationalisation de la sélection du Secrétaire général : celle-ci reste éminemment politique.

« Unvanquished » ? Les États-Unis ont vaincu Boutros-Ghali sans gloire. Son livre est une mise au point ainsi qu'une petite revanche contre ses détracteurs.

M. Boutros-Ghali est actuellement Secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Yves BEIGBEDER

UNITAR, Genève