

L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES GUERRES CIVILES

Par Pierre Messmer, ancien Premier Ministre
Secrétaire perpétuel de l'Académie des Sciences Morales et Politiques

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, en 1945, beaucoup de conflits régionaux et locaux ont ensanglanté l'Asie, l'Afrique, l'Amérique et plus récemment l'Europe. Guerres de décolonisation terminées, ces conflits ont été et sont presque toujours des guerres civiles.

LISTE DES GUERRES CIVILES (non exhaustive)

Asie :

Guerre de Corée (bien qu'elle se présente comme interétatique)
2ème guerre du Vietnam, guerre du Cambodge
Guerres du Liban, d'Afghanistan,
Guerre du Yemen, révoltes Kurdes,
Insurrection Tamoul au Sri Lanka, insurrection du Timor Oriental.

Afrique :

Guerres du Biafra, d'Erythrée, d'Angola, du Mozambique,
Guerre du Tchad, insurrections en Somalie, au Libéria,
Révoltes au Rwanda, au Burundi,
Guerre du Katanga, insurrection du Sud Soudan.

Amérique :

Guerres au Nicaragua, au Guatemala, au Salvador
Insurrection du Sentier lumineux en Bolivie
Révoltes en Haïti

Europe :

Irlande du Nord, Bosnie, insurrection tchéchène, guerres caucasiennes

Les guerres civiles sont sanglantes. On a évalué à plus d'un million, le nombre de Cambodgiens massacrés par leur propre gouvernement au temps de Pol Pot. Au Rwanda, en quelques mois, un demi million d'hommes de femmes et d'enfants a péri de façon atroce. On peut rapprocher ce chiffre des 450.000 français et allemands tués à Verdun en dix mois en 1916, alors que la marque de Verdun n'est pas encore effacée de la psychologie collective des deux peuples. S'il est vrai, comme l'a écrit Clausewitz que les guerres sont des épreuves " sanglantes et passionnées ", les guerres civiles le sont plus encore que les guerres entre les états. Parce qu'elles sont atroces, les guerres civiles ont en commun leur total mépris du droit : Droit de la guerre et droits de l'homme. Aucune guerre n'est propre, mais les guerres civiles sont particulièrement sales et éclaboussent ceux qui s'en mêlent : Français en Algérie, Américains au Vietnam, Russes au Caucase, Canadiens en Somalie, en ont fait l'expérience. Pour se donner l'air respectable, ces guerres se sont longtemps habillées d'uniformes idéologiques ; elles se nommaient alors guerres révolutionnaires et les historiens, journalistes ou militants marxistes leur trouvaient d'excellentes justifications. Cette mode étant passée, de nouvelles analyses sont nécessaires et possibles.

Chaque guerre civile a des causes particulières : Le génocide cambodgien est différent, sauf dans l'horreur, du génocide rwandais ; l'anarchie libérienne s'explique

autrement que la somalienne. Quant à la Bosnie, c'est encore un autre cas de figure. C'est pourquoi, chaque conflit appelle un traitement différent : Les leçons de la pratique conduiront peut-être à cette évolution du droit international que souhaite Thierry de Montbrial dans son " Mémoire du temps présent ".

L'Intervention des Nations Unies

Il est naturel que les Nations Unies aient voulu empêcher ou arrêter ces atrocités, bien que la Charte interdise toute intervention dans les affaires intérieures des états ; et les tentatives en ce sens n'ont pas manqué, dès que la fin de la guerre froide a débloqué le système. Pour mémoire, elles datent de 1988, 1990 et 1991. Elles sont donc relativement récentes.

(Note : cf. Résolutions 43/131 du 8 décembre 1988, sur le nouvel ordre humanitaire international, 45/100 du 14 décembre 1990, sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes, 688 du 5 avril 1991, sur l'assistance aux Kurdes d'Irak)

Ces interventions dérogoires à la Charte et discriminatoires, ainsi que l'échec de plusieurs d'entre elles, ont fait l'objet de nos critiques, tant dans l'ordre technique que politique. Cette politique d'inspiration généreuse a été viciée par le refus de prendre en compte les réalités de chaque situation : Personne ne doute en effet que les guerres dont il est question sont bien des guerres civiles, mais on refuse de le dire, comme en témoigne par exemple, l'analyse sémantique de deux publications :

- " Opérations des Nations Unies " rassemble les contributions présentées à l'occasion d'un symposium organisé par la Fondation pour les Etudes de Défense et qui réunissait une soixantaine de spécialistes représentant une vingtaine de nationalités.
- La synthèse des débats des rencontres internationales réunies à l'invitation du Mémorial de Caen pour la prévention des conflits.

Les mots " guerre civile " n'apparaissent même pas dans le document publié par le Mémorial. Quant aux Actes du symposium, publiés in extenso dans un volume de 390 pages, on relève l'expression 24 fois, ce qui n'a rien d'excessif. En revanche, les circonlocutions abondent :

" Massacres et génocides " ont le mérite de souligner le caractère tragique (cf. document Opérations des Nations Unies, page 191)

" Guerre croato-musulmane ", aussi. (cf. id. page 279)

" Conflits internes ou intérieurs, conflit Yougoslave " (cf. pages 159, 330) " crises politiques et militaires " sont des expressions plus vagues (cf. pages 175, 198)

" conflits intra nationaux " opposés aux conflits internationaux ou extra nationaux (cf. page 292)

" les types de conflits qui interpellent la communauté internationale " relèvent de la langue de bois. (cf. page 361)

Quant aux simples " évènements ", on peut se demander de quoi il s'agit.

Devant tant de pudeur pour appeler les choses par leur nom, on est tenté de s'exclamer à la manière du Grand siècle : " Mon dieu, qu'en mots galants ces choses là sont dites... "

Il est intéressant de constater que les mots et circonlocutions les plus vagues sont choisis par les communicants les plus proches des gouvernements ou des Nations Unies. L'expression " guerre civile " semble brûler les lèvres ; elle est prononcée par les journalistes, les chercheurs, les représentants des ONG. Refuser d'appeler par son nom une chose, une situation, c'est s'interdire de la connaître.

Pour agir, il faut savoir, vouloir et pouvoir.

L'inefficacité des interventions extérieures :

Savoir qu'une expérience universelle et multiséculaire prouve que les interventions extérieures dans les guerres sont aussi fréquentes qu'inefficaces. Les plus faibles

recherchent toujours et trouvent souvent des aides extérieures contre les plus forts : Les musulmans bosniaques n'ont pas fait exception à la règle. (Le gouvernement bosniaque a demandé l'intervention militaire extérieur le 4 mai 1992) Les intervenants s'engagent directement ou par personne interposée, habituellement pour des motifs politiques ou économiques plus ou moins justifiés, mais aussi par solidarité ethnique, religieuse ou idéologique. De nos jours, la défense des droits de l'homme est l'argument le plus souvent invoqué, sans risque d'erreur puisqu'aucune guerre civile ne les respecte jamais.

Savoir que chaque guerre civile a des causes particulières et que les informations précises sur le terrain, la situation politique, économique et militaire sont indispensables avant toute intervention.

L'exactitude ne paraît pas être le principal souci des rédacteurs des dossiers de l'ONU.

Le directeur du centre Européen de recherche sur l'Extrême Orient qui a séjourné au Cambodge de 1989 à 1994, rappelle par exemple que Pol Pot était répertorié comme une " éminente personnalité anti communiste ". (cf. Opérations des nations Unies, page 80)

Le fonctionnaire incompetent et négligent, auteur de la fiche, avait simplement recopié une note américaine de la CIA, au temps où celle-ci soutenait la guerre que menait Pol Pot contre le gouvernement Cambodgien alors pro vietnamien. ...Le manque de sérieux dans la préparation de l'intervention au Cambodge est étonnant : Les O N G présentes depuis plus de dix ans dans le pays n'ont pas été consultées (cf. opus cité, page 63). On a étudié les images fournies par les satellites d'observation ; elles montraient de vastes étendues de terres arables abandonnées. La stratégie de rapatriement des Cambodgiens, regroupés dans les camps de Thaïlande a été construite sur cette base. Personne n'a pensé que ces terres se situaient dans des zones minées où le cessez le feu n'avait jamais pu être appliqué. Deux ans après, moins de 1% des 300.000 hectares retenus sur la carte avaient été déminés. (cf. opus cité, page 63)

Mais l'exactitude ne suffit pas comme le prouve la sage et inutile mise en garde du diplomate américain qui, avant l'opération " Restore Hope " en Somalie, annonçait : " Ceux qui ont aimé Beyrouth adoreront Mogadiscio ". Personne ne l'a pris au sérieux.

L'Esprit de Croisade

Savoir, mais aussi vouloir. La volonté d'intervenir dans les guerres civiles pour la défense des droits de l'homme est largement répandue, surtout quand les médias matraquent systématiquement l'opinion, comme ce fut le cas pour la Somalie. Des intellectuels retrouvent l'esprit de croisade comme Jacques Julliard dans son livre " Pour la Bosnie ". Ce " messianisme de mauvais aloi " que dénonce le journaliste américain Stephen Smith (cf. opus cit. page 169) peut s'exprimer dans des formules extravagantes telles que " God's work " qui rappelle le " Dieu le veut " de nos croisés ou " Shoot to feed " qui relève de la schizophrénie.

Les gouvernements sont plus circonspects.

La politique officielle des Etats-Unis est de n'intervenir que si leurs intérêts nationaux sont en jeu. D'autres gouvernements refusent carrément les interventions militaires à l'extérieur : C'est le cas des pays neutres et de certains belligérants de la seconde guerre mondiale, l'Allemagne et le Japon. Mais surtout, personne ne veut intervenir chez les puissants comme la Russie ou la Chine, ni même chez les moins puissants, pour peu qu'ils manifestent de la hargne.

La volonté change quelquefois en cours d'intervention. Le cas se produit quand l'intervenant subit des pertes en vies humaines que son opinion publique ressent

comme inacceptables.

Les Etats – Unis cessent leur intervention au Liban, après l'explosion d'un camion piégé qui leur coûte deux cents morts à Beyrouth ; même décision en Somalie, après dix huit morts à Mogadiscio dans le crash d'un hélicoptère.

La France prend la même décision au Liban, après l'attentat du Drakkar où cinquante deux parachutistes sont tués.

La Belgique rappelle ses casques bleus du Rwanda, après l'assassinat de dix d'entre eux en avril 1994.

En matière d'interventions extérieures, les Américains ont posé le principe du zéro mort (ndlr. Principe remis en question après l'attentat du 11 septembre, pour lutter contre les bases terroristes en Afghanistan ou n'importe où dans le monde.)

Les Interventions extérieures sont coûteuses Savoir, vouloir et enfin pouvoir :

Toute intervention militaire dans une guerre civile exige des moyens importants. Peu de pays en disposent et seule l'armée des Etats-Unis est capable d'intervenir partout dans le monde, grâce à ses transports stratégiques, à ses effectifs, à ses armes, à son réseau de renseignements. S'ils exigent de commander toute intervention à laquelle ils participent, les Américains recherchent habituellement des alliés qu'ils commandent sur le terrain mais qui partagent la responsabilité politique et le coût élevé des opérations que l'ONU ne peut pas payer. L'opération " Restore Hope " en Somalie a coûté deux milliards de dollars et la France disposait naguère d'une créance de plus d'un milliard de francs sur l'ONU, avec peu d'espoir d'être remboursée.

En l'absence des Américains, donc de commandement unifié, les interventions militaires de l'ONU sont la source d'insolubles problèmes : Au Libéria, des unités d'intervention africaines, privées de leur solde depuis des mois avaient été réduites à vendre leurs armes à ceux qu'elles étaient chargées de désarmer.

Le général Cot qui a commandé la Forpronu en ex Yougoslavie, en 1993 et 1994 écrivait : " Les états-majors sont de véritables tours de Babel...Peu de gens travaillent et beaucoup ne font rien...Les bataillons sont d'une hétérogénéité totale pour leurs équipements, leur entraînement, leurs motivations...La philosophie Onusienne est encore imperméable à ces considérations militaires. Réaction brutale mais naturelle...

Les organisations internationales pratiquent de plus en plus la procédure du consensus qui ne peut aboutir qu'à des directives nuancées, souvent ambiguës et parfois contradictoires, alors que les militaires ont besoin d'ordres clairs et impératifs. Comment s'étonner que le refus de reconnaître la nature des conflits dans lesquels on intervient, la volonté incertaine des gouvernements, l'organisation inadaptée des moyens, aboutissent à des échecs et même à ce que l'ancien secrétaire général Boutros Boutros-Ghali dénonçait à propos du Rwanda comme un véritable scandale. Pour être utiles, il ne suffit pas que les critiques soient justifiées ; elles doivent être accompagnées de propositions.

Les conditions pour une Politique de prévention

La prévention, chacun en convient, est l'idéal mais elle exige une connaissance approfondie de la politique intérieure des états. C'est la fonction essentielle de la diplomatie qui s'en acquitte discrètement et plus souvent qu'on ne le croit, efficacement. Le Secrétaire Général de l'ONU évaluait récemment à une dizaine, le nombre de conflits ainsi désamorçés depuis cinq ou six ans.

Une politique de prévention est accompagnée de pressions :

Pressions économiques comme la suspension de l'aide et de la coopération

internationale dont beaucoup de pays, menacés de guerre civile ont un criant besoin, en raison de leur misère : Elles sont réellement efficaces à moyen terme. Poursuites judiciaires consistant à mettre en examen devant les tribunaux existants ou à créer, les auteurs de crimes odieux (tortures, assassinats, déportations, etc.). Ce type de prévention gêne ceux qui en font l'objet ainsi que les gouvernements dont ils dépendent.

Actions militaires préventives pour empêcher le débordement d'une guerre civile en déployant chez les voisins qui l'acceptent s'ils se sentent menacés, des forces armées étrangères au conflit. C'est ce que les Américains ont fait avec succès en Macédoine.

Si la prévention échoue, il faut alors décider.

Une décision peu glorieuse et choquante pour les idéologues et les activistes (qui sont souvent les mêmes) consiste à ne pas intervenir militairement. Dans beaucoup de guerres civiles, c'est la décision la plus sage et la plus efficace parce qu'elle permet un dénouement plus rapide de la crise. La non intervention peut s'accompagner d'un embargo sur le commerce des armes et dans certains cas d'un blocus. Dans cette hypothèse, les actions humanitaires demeurent possibles mais relèvent des organisations non gouvernementales, sous leur responsabilité. Les Nations Unies conservent leur compétence pour les réfugiés.

Si l'on décide d'agir, il faut éviter la confusion des genres. Il convient de répéter qu'il y a une incompatibilité des actions militaires et humanitaires qui relèvent de pratiques et même de philosophies différentes. De nombreux responsables d'organisations humanitaires n'hésitent pas à l'affirmer publiquement. Le directeur des Opérations du Haut Commissariat aux Réfugiés écrit que " ...certains vont jusqu'à se demander si nous, les humanitaires, ne prolongions pas artificiellement ce conflit... (Yougoslavie) Toutes les parties à ces conflits ont utilisé l'aide alimentaire humanitaire pour alimenter leurs troupes... "

Toute action militaire est au service d'une politique.

Intervenir militairement dans une guerre civile exige que l'organisation des Nations Unies ou à tout le moins, les pays qui interviennent, aient décidé et soient capables d'imposer une solution politique au conflit.

Dans les guerres civiles, il est impossible de séparer les combattants qui vivent dans le même pays, les mêmes villes et parfois les mêmes quartiers... Il n'est donc pas de guerre civile sans mouvements de populations. Pour éviter une guerre civile ou y mettre fin, il faut assurer aux collectivités, surtout à celles qui sont minoritaires, des garanties qu'elles auront la liberté de vivre à leur façon et là où elles sont implantées.

Faire respecter les droits individuels de l'homme, est une mission impossible pour des intervenants extérieurs, surtout s'il s'agit d'armées étrangères.

Veiller à la sécurité d'une collectivité est moins difficile, à condition d'être impartial et reconnu comme tel, ce qui n'est pas toujours le cas des voisins les plus proches.

C'est pourquoi, les organisations régionales ont tant de mal à faire accepter par leurs membres leur arbitrage ou leur intervention. Depuis qu'elle existe, l'Organisation de l'Unité Africaine n'a pas réglé un seul conflit africain. L'Union Européenne a fait preuve dans l'ex Yougoslavie, d'une remarquable et regrettable impuissance.

Les Dangers des Interventions

Depuis huit ans, les Nations Unies ont décidé plusieurs fois d'intervenir afin d'imposer

par la force des armes, le respect des droits de l'homme. Les motifs éthiques qui ont inspiré ces décisions ne sont pas contestables, mais ils ne doivent pas dissimuler le fait que l'ONU s'engage sur des terrains dangereux, pourris de mines au sens propre comme au sens figuré.

Dangereux juridiquement, car la jurisprudence qui s'établit en la matière, contredit l'un des principes fondamentaux de l'Organisation : la non ingérence dans les affaires intérieures des états. A ceux qui objecteraient qu'une organisation vieille d'un demi-siècle, doit évoluer, il convient de répondre qu'une évolution qui contredit les principes fondateurs, comporte de grands risques dont le plus grave est de remettre en question la légitimité de l'institution.

Dangereux politiquement puisqu'ils sont le théâtre de guerres civiles, toujours cruelles, parfois inexpiables. Les intervenants ne peuvent y rencontrer que de mauvaises surprises dont ils sont tentés de rejeter la responsabilité sur l'Organisation.

Dangereux pour la paix, souci commun de tous les hommes. Le fait est qu'une inflexion de la politique onusienne demeure peu probable en supposant qu'elle soit possible. La pression des opinions publiques relayées par les médias pousse aux interventions militaires. La professionnalisation des armées qui tend à se généraliser en donne les moyens.

Le devoir des responsables politiques et militaires est de n'engager ces interventions qu'après un examen très critique et en s'entourant du maximum de précautions. Si les armes peuvent imposer la paix sur une frontière, leur action devient plus difficile dans les villes ou les campagnes. Dans tous les cas, elles n'imposent jamais la paix dans les cœurs.

**Pierre Messmer, ancien Premier Ministre,
Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques**

Courtoisie de l'Académie de la Paix et de la Sécurité Internationale
http://www.iehei.org/acad_px/accueil.html

www.geopolitis.net