

L'ONU et le maintien de la paix*

... **L**A situation en Angola [...] demeure [...] une tragédie largement négligée. Le carnage quotidien dans ce pays continue, à peine aperçu par les médias et ignoré par la communauté internationale qui semble complètement obnubilée par les tragédies parallèles en Bosnie et en Somalie. Cependant, la tragédie en Angola est à peine moins désespérée ; à bien des égards, elle est pire [...] Il y eut seize courts mois de paix relative après que les accords de paix ont été signés à Bicesse, au Portugal, le 31 mai 1991. Ensuite, après les élections que l'ONU a qualifiées comme « dans l'ensemble libres et régulières », la guerre civile a éclaté de nouveau, avec une férocité pire encore qu'à tout autre moment des trente années de guerre antérieures. [...] Au début de l'année, la bataille pour Huambo, une ville du plateau central, a duré 57 jours et des dizaines de milliers de gens y ont été tués, estropiés, ou bien ont perdu leur maison. Dans la ville de Kuito, dans le Bié, les combats continuent depuis janvier — soit neuf mois de bombardements quotidiens. La ville est isolée et il est impossible d'y livrer nourriture et médicaments. Des cadavres pourrissent dans les rues et seuls les chiens sont bien nourris parce qu'ils mangent les morts. La famine et la maladie sévissent.

La situation en Angola [...] doit être considérée comme une tragédie humanitaire de dimension incalculable à tous les points de vue. Cela en soi devrait être suffisant pour mériter l'attention du monde. Mais ce qui est encore plus dramatique, c'est que tout cela s'est passé dans le cadre international d'une série d'accords. J'ai cité les accords de paix de mai 1991. Ils avaient été négociés par le Portugal, l'ex-Union soviétique, et les États-Unis. Il revenait aux Nations unies d'observer et de vérifier l'application de ces accords, ainsi que des élections qui devaient être le point culminant de l'accord de paix. Le Conseil de sécurité a approuvé d'innombra-

bles résolutions manifestant son intérêt et « est resté saisi » de la situation pendant de longs mois. [...]

Qu'est-ce qui a mal tourné ?

Alors, pourquoi la situation a-t-elle mal tourné ? Pourquoi la guerre a-t-elle recommencé ? [...]

Avant d'expliquer ce qu'étaient les problèmes, citons les réussites pour mettre la situation en perspective et éviter la tendance générale à ne considérer que les aspects négatifs. Les premiers pas vers un accord de paix faisaient partie d'un accord global impliquant une solution au problème de la Namibie et des négociations avec l'Afrique du Sud. La première opération de l'ONU en Angola, l'UNAVEM I (United Nations Angolan Verification Mission), consistait à observer le retrait de 50 000 soldats cubains. Elle s'est terminée avec succès avant la date prévue. Ensuite, après les accords de Bicesse, le peuple angolais a joui de la rare expérience de 16 mois de paix relative. Entre-temps, l'UNAVEM II était mise en place.

Un autre élément positif est que les élections se sont bien passées malgré la faiblesse des ressources et le mandat très limité de l'ONU. Pour plusieurs raisons, la plus importante étant la conscience, la patience et l'aspiration à la paix du peuple angolais qui a donné au monde une démonstration remarquable de responsabilité civique, avec un taux de participation électorale supérieur à 90 % durant deux jours de calme ininterrompu. Un autre a été le travail exemplaire du Conseil national électoral pluripartite et en particulier du directeur général des élections. Par ailleurs, l'UNAVEM a outrepassé son mandat et monté une opération remarquable de soutien logistique sans budget attribué pour ce faire. Ainsi, la plus grande opération de l'ONU a été mise en œuvre en mendiant, en empruntant, et par toute une série de mesures très innovatrices.

Tous ces signes très positifs et encourageants ont rendu la débâcle qui suivit d'autant plus tragique quand l'UNITA a refusé d'accepter les résultats des élections et que les hostilités ont recommencé. Mais la reprise des hostilités ne fut possible que parce qu'un certain nombre de points-clés des accords de paix n'avaient pas été conclus avant les élections, notamment la démobilisation et le désarmement des deux armées en présence et la formation des nouvel-

* Extraits de la conférence donnée à Londres le 23 septembre 1993 par Margaret Anstee — qui fut Représentante spéciale du Secrétaire général de l'ONU en Angola de février 1992 à juin 1993 — dans le cadre du David Davies Annual Memorial Lecture,

et publiée en anglais dans *International Relations*, XI (6), décembre 1993, pp. 495-511. Nous publions ici la quasi-totalité du texte portant sur la période allant jusqu'aux négociations d'Abidjan. Nous remercions la revue pour son autorisation.

les Forces armées angolaises (les FAA). On a beaucoup reproché à l'ONU de ne pas s'être assurée que ces mesures étaient prises et de ne pas avoir reporté les élections lorsqu'il fut clair qu'elles ne le seraient pas à temps. Cela n'est pas seulement injuste, c'est aussi une simplification excessive d'une situation très complexe qu'il faut mieux comprendre pour éviter de telles embûches à l'avenir. Je ne cherche pas à blanchir l'ONU ou le Secrétariat de l'ONU, ni à absoudre l'organisation ou moi-même, en tant que représentante spéciale du Secrétariat général, de toute faute. Nous ne serions pas des êtres humains si nous n'avions pas commis d'erreurs en travaillant dans des conditions aussi difficiles. Beaucoup m'avaient prévenue avant que je ne prenne ce poste que c'était une "mission impossible". Et pourtant, triste ironie, nous avons bien failli réussir.

Beaucoup des problèmes tiennent à la nature des accords de paix signés à Bicesse. D'abord, et fondamentalement, ces accords remettaient la responsabilité de leur mise en œuvre aux deux adversaires ; en d'autres termes, ils reposaient sur une sorte de « parole de scout » dans une situation qui n'avait pas précisément conduit au développement d'un esprit scout. Selon les termes des accords, l'ONU n'avait qu'un mandat très limité. Elle ne devait pas jouer de rôle direct. Elle ne devait qu'observer et vérifier la réalisation de certains aspects des accords, la responsabilité principale de cette mise en œuvre revenant aux deux parties en conflit. Ces accords avaient été négociés par le Portugal, l'ex-Union soviétique et les États-Unis. L'ONU n'eut qu'un rôle marginal dans les négociations et se trouva donc en fin de compte devant un *fait accompli* (1). Le rôle de l'ONU avait donné lieu à une grande polémique lors des négociations. L'UNITA voulait une forte présence de l'ONU, avec des pouvoirs étendus. Le gouvernement, lui, y était opposé, y voyant une atteinte à la souveraineté nationale de l'Angola. Le compromis final a été un rôle de l'ONU limité à la vérification et à l'observation. Cela n'empêche pas que soit imputés à l'ONU des responsabilités qu'elle n'avait absolument pas, et des événements sur lesquels elle n'avait aucune prise.

Un corollaire de cette faible implication était que les ressources disponibles pour l'UNAVEM II étaient tout à fait inadéquates, même pour un mandat aussi limité. À l'origine, l'UNAVEM II ne comptait que 350 observateurs militaires non armés et 90 observateurs policiers non armés, plus le personnel civil, administratif et logistique. Même après que le mandat eut, beaucoup plus tard, en mars 1992, été étendu pour couvrir l'observation et la vérification des élections, une centaine seulement d'observateurs électoraux furent prévus, ce chiffre étant passé à 400 pour un mois

(1) En français dans le texte (NdT).

en septembre 1992 pour les élections. A son maximum, le personnel international de l'ONU en Angola n'a pas dépassé le millier. A titre de comparaison, pour l'opération, réussie, de l'ONU en Namibie, il y avait quelque 8 000 personnes, pour une population et un électorat qui représentent environ un sixième de ceux de l'Angola. La différence est significative même en tenant compte du mandat beaucoup plus large de l'ONU en Namibie : superviser les élections, et non seulement les vérifier et les observer. Le budget total de l'UNAVEM II pour la période prévue pour l'opération, de juin 1991 à octobre 1992, n'était que de 118 millions de dollars — celui de la Namibie de 480 millions. Ces ressources étaient affreusement inadéquates pour un pays de la taille de la France, de l'Allemagne et de l'Espagne réunies, ravagé par la guerre, et presque sans infrastructure qui fonctionne, ni administration couvrant le pays entier (à la différence de la Namibie).

On n'avait pas d'abord envisagé de représentant spécial, responsable politique de l'ONU sur le terrain. La nomination se fit en février 1992 et lors de ma première visite en Angola alors et plus tard quand j'ai commencé ma mission à plein temps en mars, je me suis trouvée moi aussi devant un *fait accompli* (2). J'ai immédiatement exprimé en privé mon inquiétude face au décalage entre le rôle de l'ONU et la dimension et la complexité du problème. On m'a dit que la communauté internationale voulait une opération qui soit « gérable à petite échelle », bien que l'Angola ne soit ni petit ni particulièrement gérable. Lorsque le Conseil de sécurité, par sa résolution 747, étendit le mandat aux aspects électoraux, j'ai déclaré publiquement qu'il me semblait que l'on nous demandait de piloter un 747 avec du carburant pour un DC3.

Il y a ici une double leçon pour de futures opérations. La première, c'est que l'ONU ne devrait jamais accepter un rôle dans la mise en œuvre d'accords de paix à moins qu'elle n'ait été pleinement engagée dans leur négociation et celle de son propre mandat. La deuxième leçon est que le Secrétariat de l'ONU devrait toujours exiger pour des opérations de maintien de la paix des ressources selon une estimation réaliste [...] de ce qu'il faut pour faire le travail correctement. [...]

Un *deuxième* problème fondamental vient des arrangements institutionnels établis par les accords. Eux aussi reflètent leur défaut majeur : reposer excessivement sur la bonne foi des deux adversaires. L'organe le plus important était la (CCPM) Commission conjointe politique et militaire, qui était le sommet d'une pyramide de dispositifs mixtes de contrôle à tous les niveaux. Elle fonctionnait par consensus sous la présidence en alternance de l'UNITA et du gouvernement. Les représentants des trois pays observateurs

(2) En français dans le texte (NdT).

y avaient le plein statut d'observateur, alors que le représentant de l'ONU, selon les termes des accords, n'y avait que celui d'« invité ». L'ONU fut invariablement invitée mais on est loin de lui avoir donné un rôle central, du moins sur le papier. Résultat des négociations, la CCPM était un compromis diplomatique admirable, mais elle ne fonctionnait pas bien. Son caractère bicéphale signifiait qu'il n'y avait ni direction, ni prise de décisions claires. Les réunions, interminables, aboutissaient souvent à des compromis insatisfaisants, et non suivis d'effets. Les deux parties, c'était inévitable, avaient des desseins cachés qu'elles poursuivaient aussi dans ces réunions. De plus, l'ONU n'avait aucune autorité pour agir hors du cadre de la CCPM. Autrement dit, l'ONU ne pouvait travailler qu'à travers les deux camps et avec leur consentement. En pratique, nous avons souvent été au-delà de notre mandat et pris des initiatives non prévues.

Un *troisième* problème vient du calendrier des accords. Il était beaucoup trop rigide ; il n'était pas extensible ; et il ne faisait pas dépendre la tenue des élections de la réalisation de conditions-clés préalables. Les accords fixaient une liste très ambitieuse de tâches censées être accomplies avant celles-ci, notamment le cantonnement, la démobilisation et le désarmement des deux armées, estimées à un total de 200 000 hommes ; la formation d'une nouvelle armée (les FAA) de 50 000 hommes, venus des deux camps ; l'extension de l'administration centrale à tout le pays ; le développement d'une force de police neutre, etc. C'était, en tout état de cause, beaucoup trop demander. Le calendrier avait lui aussi été l'objet de grandes divergences lors des négociations de Bicesse. L'UNITA voulait les élections à bref délai, au maximum dans 9 mois. Au départ, le gouvernement demandait un délai de 3 ans. Le compromis final fut plus mathématique et politique que réaliste : les élections devaient avoir lieu entre septembre et novembre 1992, soit dans un maximum de 18 mois. Tout cela aurait peut-être pu marcher si tout s'était déroulé sans problèmes, mais on pouvait déjà prévoir, avec une histoire de guerre civile et toute la méfiance et les soupçons, que les choses n'iraient pas sans difficultés. Il y eut de longs retards sur de nombreuses questions pour des raisons où l'absurde et le sinistre se mêlaient. Il y eut de réels problèmes logistiques et financiers, les moyens de planification et d'administration étaient insuffisants. Les deux côtés firent traîner, allèrent souvent jusqu'à la limite du conflit, et tous les deux avaient des plans de recours si les accords ne marchaient pas. Pourtant, au dernier moment on est arrivé à tout remettre en ordre juste avant l'élection. Le haut commandement des FAA, par exemple, a prêté serment le 27 septembre, deux jours avant le vote.

Cela n'était pas vraiment satisfaisant et, étant donné la fragilité de la situation, l'ONU a été abondamment critiquée pour ne

pas avoir reporté les élections. Cela nous ramène au problème du mandat. Tout d'abord, l'ONU n'avait ni l'autorité ni le pouvoir de reporter les élections. Il n'y avait que les deux adversaires qui avaient le pouvoir de le faire, mais à ce moment-là ils étaient tous deux bien décidés à tenir les élections les 29 et 30 septembre, chacun d'eux étant fermement convaincu qu'il gagnerait. En outre, le gouvernement savait que s'il demandait un report des élections, l'UNITA l'interpréterait comme de la fraude. Si quiconque avait repoussé les élections, les hostilités auraient simplement éclaté plus tôt. Le plus que l'UNAVEM II pouvait faire, c'était d'admonester sans cesse les deux partis en privé et dans la CCPM, d'exprimer son inquiétude face au retard dans les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité et d'outrepasser souvent son mandat afin d'accélérer le processus. Tout le monde avait très peur, tout le monde croisait les doigts. Et puis lorsque, contre toute attente, les élections eurent lieu si pacifiquement et sans accrocs, nous avons tous poussé un soupir de soulagement, mais en même temps nous espérions que cette démonstration de la capacité des Angolais à improviser et à réussir quand il le fallait allait durer. Malheureusement, il n'en a rien été.

Quelques jours après les élections, et bien avant l'annonce des résultats finaux, l'UNITA cria au scandale et retira ses généraux des FAA. Après une enquête méticuleuse et pluripartite de toutes les plaintes pour fraudes, entreprise par le Conseil national électoral, avec la participation de l'UNITA, et observée de près à tous les niveaux par l'UNAVEM II, les résultats définitifs ont été enfin annoncés, très tard : le 17 octobre. Le même jour, je les ai certifiés au nom de l'ONU comme « dans l'ensemble libres et réguliers ». Ils donnaient au MPLA une majorité nette aux législatives, 54 % contre 34 % à l'UNITA, mais ils montraient aussi qu'un deuxième tour serait nécessaire pour les présidentielles car le président dos Santos du MPLA était juste au-dessous de 50 % — 49,57 % — alors que le docteur Savimbi, le chef de l'UNITA, avait obtenu 40,07 %. Peut-être la tragédie de ce qui s'est passé ensuite aurait pu être évitée si l'on était arrivé à ce résultat un peu plus tôt, mais le retard était inévitable vu les allégations de fraude et la nécessité d'une enquête approfondie.

Quoi qu'il en soit, entre-temps la situation avait commencé à pourrir. Avec l'éclatement d'atroces combats à Luanda le 31 octobre et le 1^{er} novembre, avec la mort, dans ce contexte, de quelques-uns des principaux membres de l'UNITA et l'effondrement de la CCPM, s'est amorcé un scénario de montée des hostilités qui s'est jusqu'à présent montré irréversible malgré beaucoup d'efforts, sur beaucoup de fronts. Cet affreux dénouement aurait-il pu être évité ? A mon avis, il y avait des chances qu'il le soit, si l'on avait donné à l'ONU un mandat et des ressources adéquats. Dans les situa-

tions complexes nées de longues guerres civiles, il y a des éléments et des dynamiques internes qui peuvent anéantir les efforts de maintien de la paix les plus efficaces et les plus puissants. Par exemple, si un parti est déterminé à ne pas accepter une défaite électorale mais à recourir à la violence s'il perd, cela est alors très difficile à surmonter. Il est bien entendu également exact que, si l'ONU avait eu l'autorité et la capacité de désarmer les deux camps, la possibilité d'un retour aux hostilités aurait été sérieusement réduite. Mais, comme la situation précaire du Cambodge l'a déjà montré, ce n'est pas une tâche facile de désarmer deux armées, même quand on a un mandat solide et des ressources, qui, dans le cas du Cambodge, sont énormes par rapport à celles accordées à l'Angola.

Un *quatrième* problème venait de ce que les accords de Bicesse étaient fondés sur le principe : « le vainqueur ramasse la mise ». Il n'y avait aucune disposition pour faire une place au parti perdant ou lui donner des garanties. Les observateurs avaient proposé qu'on envisage un arrangement de cet ordre pendant les négociations, mais aucun des deux camps n'y était disposé. Les tentatives de solution de ce problème fondamental — comment amener le pays à une réconciliation nationale — sont devenues une pièce maîtresse des efforts de médiation ultérieurs.

Le rôle de l'UNAVEM II après les élections

[...]

Le rôle du représentant spécial et de l'UNAVEM a alors changé du tout au tout après les élections et le retour des hostilités. Le mandat n'a pas été formellement modifié, mais sur le terrain, nous faisons dans la pratique autre chose. En raison de circonstances diverses, et non de notre fait, nous nous sommes trouvés être le seul interlocuteur valable sur place. Cela voulait dire qu'il fallait outrepasser un mandat toujours inadéquat et qui, à ce moment-là, n'avait plus rien à voir avec la situation puisque l'UNAVEM était censée observer et vérifier un processus paralysé, dans le cadre d'un dispositif qui ne fonctionnait plus.

A l'initiative de l'ONU, une longue série de réunions a fait partie des efforts de médiations : d'abord à Namibe, dans le Sud de l'Angola le 26 novembre 1992 ; puis à Addis Abeba en janvier et février 1993 où une première réunion eut lieu, la deuxième étant annulée en absence de l'UNITA ; et enfin, à Abidjan, une longue réunion de six semaines d'avril à mai 1993. Ce fut un processus très éprouvant et très frustrant. Toutes les réunions après Namibe eurent lieu sous ma présidence et même si nous avons l'impression de progresser à chaque réunion, et surtout à la dernière, cha-

que fois qu'un développement prometteur se faisait sentir, il était contrecarré par une action malencontreuse d'un côté ou de l'autre.

Entre-temps, les hostilités s'étaient intensifiées et étendues à tout le pays. L'UNAVEM II, qui avait originellement occupé 68 positions, en une sorte de très mince cordon sanitaire d'à peu près 5 personnes à chaque position, se vit obligée de se retirer de toutes sauf 5, car les personnels non armés se trouvaient sous les feux croisés d'une guerre ouverte. Le Conseil de sécurité continua à financer la présence de l'UNAVEM, mais chaque fois pour des périodes de deux mois et avec des effectifs considérablement réduits.

De tous ces longs mois où nous cherchions une solution au conflit, c'est pendant les six semaines de négociations à Abidjan, qui ont duré du 12 avril au 21 mai, que nous avons été le plus près d'aboutir. Nous y avons élaboré, avec les deux camps, un protocole en 38 points, l'avant-projet de protocole d'Abidjan, comportant des dispositions détaillées sur tous les aspects possibles du conflit : de la cessation des hostilités et du cantonnement des troupes, jusqu'aux questions concernant le deuxième tour des élections, la réconciliation nationale, etc. Ces négociations, et l'approbation du protocole, achoppèrent sur l'intransigeance de l'UNITA quant au retrait de ses troupes des régions qu'elles avaient occupées au cours des mois précédents. La philosophie sous-jacente des négociations d'Abidjan était que les concessions politiques du gouvernement, portant surtout sur la participation de l'UNITA à tous les niveaux du gouvernement, soient « échangées » contre les concessions militaires de la part de l'UNITA. Le gouvernement fit un certain nombre de concessions, mais le grand obstacle du retrait de l'UNITA ne put être surmonté. On a beaucoup, alors et depuis, spéculé sur les véritables motifs de l'UNITA, qui fut couverte d'opprobre et tenue pour responsable de l'échec des négociations. Un aspect de la position de l'UNITA à propos duquel elle me fit une demande à Abidjan — demande qui fut soutenue par le gouvernement pour arriver à un accord — semblait, de fait, valable. Elle demandait l'engagement qu'une petite présence symbolique de « casques bleus » (c'est-à-dire de troupes armées de l'ONU) serait sur place dès le tout début du processus pour fournir une sorte d'assurance morale qu'il n'y aurait pas de repréailles contre les partisans de l'UNITA après le retrait de ses troupes. S'il m'avait été possible de donner cette garantie, peut-être aurait-il été possible d'arriver à un accord à Abidjan. Mais j'étais loin de pouvoir fournir quelque assurance que ce soit sur ce point. Une des ironies d'Abidjan est que les deux camps étaient presque complètement d'accord sur le projet de ce qui devait s'appeler l'UNAVEM III et aider à l'application du protocole d'Abidjan dès qu'il aurait été signé. L'UNAVEM III était censée avoir un mandat de beaucoup plus grande portée et des ressources en conséquence ; l'objectif était, en fait, de corriger

A tous les défauts du mandat de l'UNAVEM II. En outre, selon ce que nous avons compris, le Conseil de sécurité était prêt à autoriser une telle transformation dès qu'il y aurait un accord de cessez-le-feu. C'était donc comme l'histoire de la poule et de l'oeuf. Le Conseil de sécurité demandait un accord à Abidjan avant que l'on ne puisse considérer l'envoi de « casques bleus ». L'UNITA voulait l'assurance d'une présence immédiate même symbolique de « casques bleus » avant de donner son accord aux termes du cessez-le-feu du protocole d'Abidjan. La réalité s'avéra pire encore. On me dit que je devais prévenir les deux camps que, même s'ils étaient d'accord pour un cessez-le-feu, il n'y aurait pas de troupes de l'ONU disponibles avant 6 à 9 mois.

En bref, les tentatives de médiation de l'ONU échouèrent d'un côté à cause des problèmes spécifiques à la situation angolaise, et de l'autre côté, à cause des problèmes globaux auxquels sont généralement confrontés les efforts de maintien de la paix de l'ONU : les demandes qui lui sont adressées, les difficultés à obtenir rapidement davantage de troupes de la part des pays membres, et les contraintes financières générales des opérations de paix de l'ONU. Une fois de plus, c'est aux Angolais que revient la responsabilité principale d'un retour au processus de paix, et il est évident que sans véritable engagement ni volonté politique de chaque côté, la coopération internationale ne servirait à rien. Étant donné le climat de méfiance et de suspicion, exacerbé par les développements des derniers mois depuis les élections, il me semblait que la communauté internationale, et en particulier les États membres de l'ONU, auraient dû être plus disposés à aider à une solution, et auraient dû prendre une initiative. Mais même s'il y avait eu cette volonté, il semble qu'elle aurait été contrariée par les difficultés pratiques des missions de maintien de la paix et la faible priorité accordée à l'Angola dans la longue liste des demandes pour le maintien de la paix...

Margaret J. Anstee
Représentante spéciale de l'ONU en Angola
Septembre 1993

(Traduit de l'anglais par Francis Kelly et Nathalie Ollier)