

L'ONU au Cambodge. Les leçons de l'APRONUC (Note) The UN in Cambodia. Lessons from UNTAC

Raoul M. Jennar

Volume 26, numéro 2, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703457ar>
DOI : <https://doi.org/10.7202/703457ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Jennar, R. M. (1995). L'ONU au Cambodge. Les leçons de l'APRONUC (Note). *Études internationales*, 26(2), 291–314. <https://doi.org/10.7202/703457ar>

Résumé de l'article

The UN operation in Cambodia was a major venture provided with extensive resources and entrusted to implement a highly ambitious program contained in the Paris Accords signed on October 23, 1991. Today, official rhetoric speaks of a "model" when referring to what a more modest view would treat as an experience - one from which it is indispensable to draw all the lessons. The UN proved unable to carry out much of its mission. It failed to disarm the rival troops. It failed to neutralize the Communist party's omnipresent influence over existing administrative structures. It failed to repair or rebuild a minimum of infrastructure in such basic areas as health, education, and communications. It failed to reintegrate into society the 372,000 refugees who had come back from camps in Thailand. It failed to preserve the country's unity and territorial integrity. Yet it did score some successes. It laid the ground work for a pluralistic society. It repatriated the refugees. It organized elections that were free and fair enough to allow new, thoroughly legitimate institutions to come into being. A cautious assessment of this operation leads to a reflection on the conditions for success or failure of such a venture. Lessons are to be learned from each step : starting from the diplomatic moves behind the decision to carry out the operation and the mandate defining its scope ; and ending with the political, economic, and social repercussions due to thousands of soldiers and foreign civilian administrators passing through the country. Each phase of the flow of operations must also be questioned, from recruitment of personnel to assessment of the results obtained.

L'ONU au Cambodge les leçons de l'APRONUC

Raoul M. JENNA*^{*}

ABSTRACT — *The UN in Cambodia. Lessons from UNTAC*

The UN operation in Cambodia was a major venture provided with extensive resources and entrusted to implement a highly ambitious program contained in the Paris Accords signed on October 23, 1991. Today, official rhetoric speaks of a "model" when referring to what a more modest view would treat as an experience — one from which it is indispensable to draw all the lessons. The UN proved unable to carry out much of its mission. It failed to disarm the rival troops. It failed to neutralize the Communist party's omnipresent influence over existing administrative structures. It failed to repair or rebuild a minimum of infrastructure in such basic areas as health, education, and communications. It failed to reintegrate into society the 372,000 refugees who had come back from camps in Thailand. It failed to preserve the country's unity and territorial integrity. Yet it did score some successes. It laid the groundwork for a pluralistic society. It repatriated the refugees. It organized elections that were free and fair enough to allow new, thoroughly legitimate institutions to come into being. A cautious assessment of this operation leads to a reflection on the conditions for success or failure of such a venture. Lessons are to be learned from each step: starting from the diplomatic moves behind the decision to carry out the operation and the mandate defining its scope; and ending with the political, economic, and social repercussions due to thousands of soldiers and foreign civilian administrators passing through the country. Each phase of the flow of operations must also be questioned, from recruitment of personnel to assessment of the results obtained.

S'exprimant devant l'assemblée générale du Forum international des ONG au Cambodge¹, le journaliste britannique William Shawcross déclarait que la mission des Nations Unies au Cambodge était un « triomphe international² ». Il

* Directeur du Centre Européen de Recherches sur l'Extrême-Orient (Belgique).

1. Le Forum international des ONG au Cambodge regroupe, depuis le milieu des années quatre-vingt, la majorité des organisations humanitaires travaillant soit dans le pays, soit dans les camps de réfugiés installés en Thaïlande. Il rassemble aujourd'hui plus de 80 ONG. W. Shawcross a fait cette déclaration à Phnom Penh, le 15 septembre 1993.
2. W. SHAWCROSS est l'auteur de deux ouvrages très importants sur le Cambodge, tous deux traduits en français : *Une tragédie sans importance. Kissinger, Nixon et l'anéantissement du Cambodge*, Paris, Balland, 1979 ; et *Le poids de la pitié*, Paris, Balland, 1985.

écrivait, peu de temps après, que l'APRONUC était un «succès³». Partageant le même enthousiasme, sa consœur américaine Elisabeth Becker n'avait pas hésité à qualifier l'opération de «modèle⁴».

Un tel triomphalisme ne profite ni à l'ONU, dont la propagande ne trompe personne, ni au gouvernement cambodgien qui doit faire face à la situation laissée par l'ONU après son départ du pays.

Il s'impose de procéder à une évaluation lucide et honnête de ce que fut l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge et de tirer les leçons de ce qui, bien plus qu'un modèle, apparaît comme une expérience riche d'enseignements. Il n'est nullement question de se livrer au dénigrement de l'organisation internationale.

Un monde avec l'ONU est sans nul doute préférable à un monde sans l'ONU. Et l'organisation internationale est sans nul doute fondée à souligner qu'elle n'est pas autonome et qu'elle dépend, pour une très large part, de la volonté des États. Dans le cas du processus engagé au Cambodge, elle ne fut d'ailleurs que l'instrument de la volonté des parties signataires des Accords de paix. Sans être totalement étrangère à son contenu, puisqu'elle a joué un rôle de conseiller technique tout au long des négociations, l'ONU n'assume pas la paternité du compromis réalisé pour l'essentiel entre les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, États-Unis, France, Grande-Bretagne, URSS). Elle l'enregistre, puis l'entérine et enfin le met en œuvre. Sa responsabilité se situe au niveau de sa capacité à remplir un rôle d'agent d'exécution.

On observera que ce schéma, conforme à la Charte des Nations Unies, n'avait guère été respecté au cours des décennies précédentes. La division du monde en deux grands blocs rivaux avait paralysé un mécanisme que l'émergence du Mouvement des non-alignés n'était pas parvenu à remettre en action. L'ONU ne s'était vu confier un rôle décisif que dans les rares cas où les deux grands blocs s'accordaient (opération au Congo ex-Belge en 1960, par exemple).

C'est précisément la modification de ce contexte international qui favorise à la fois la négociation d'un règlement du conflit cambodgien et la mise en œuvre de ce qui sera, en 1992, la plus grande opération jamais lancée par les Nations Unies. L'effondrement du bloc soviétique va considérablement modifier le rapport des forces entre les différents protagonistes. L'URSS est devenue un négociateur très faible et n'est plus en mesure de soutenir ses protégés que sont le Vietnam et l'État du Cambodge. Les adversaires cambodgiens de ce dernier en tirent un profit considérable. Les puissances qui les soutiennent, en particulier la Chine et les États-Unis, sont en effet en mesure d'imposer ce

3. *International Herald Tribune*, 11 octobre 1993.

4. Elisabeth BECKER, qui fut journaliste au *Washington Post*, est l'auteur d'un ouvrage traduit en français sous le titre : *Les larmes du Cambodge*, Paris, Presses de la Cité, 1988. Elle a fait cette déclaration le 27 mai 1993 dans le cadre de l'émission de radio «Talk of the Nation» de la station américaine National Public Radio, à Washington, D.C.

qu'ils appellent « *a comprehensive settlement* ». Cette expression signifie la participation des Khmers rouges au processus de paix, question qui avait jusqu'alors bloqué les négociations et provoqué l'échec de la première session de la conférence de Paris pendant l'été 1989. Ils peuvent également exiger qu'un rôle important pour la mise en œuvre du processus de paix soit confié à l'ONU, ce que refusait jusque-là le régime de Phnom Penh et ses protecteurs.

La fin de la guerre froide fournit donc la possibilité de faire accepter par toutes les parties une solution à un conflit régional et de confier à l'ONU le soin de faciliter sa mise en œuvre. Mais la fin de la guerre froide ne libère pas l'ONU de la tutelle des États et en particulier des cinq membres permanents. À supposer qu'elle en ait eu la volonté, elle fut incapable, la Chine s'y opposant, de tirer les conséquences du refus des Khmers rouges d'ouvrir les zones sous leur contrôle et de désarmer leurs forces. Elle ne fut pas davantage en mesure de faire face aux violations des Accords de paix par un gouvernement signataire, la Thaïlande.

L'analyse de la mission de l'ONU au Cambodge est riche d'enseignements susceptibles d'alimenter la réflexion pour une indispensable adaptation de la machine onusienne aux tâches qui lui sont confiées.

I – Objectifs, succès et échecs

Faut-il le rappeler à ceux qui n'acceptent que les éloges, dresser un bilan, c'est comparer les résultats aux objectifs fixés. Les Accords de paix, signés à Paris le 23 octobre 1991, avaient assigné six objectifs à la mission des Nations Unies. Dans quelle mesure ont-ils été atteints⁵ ?

A — La supervision, le contrôle et la vérification du cessez-le-feu, d'un processus de démilitarisation et du retrait des troupes étrangères

Aujourd'hui, on feint de l'oublier, mais l'arrêt des hostilités et le désarmement des forces en présence constituaient le premier et le plus important objectif des « Accords de paix ». Les dispositions qui y sont relatives occupent une très grande partie des textes et l'Annexe 2 qui leur est entièrement consacrée est de loin le document le plus élaboré et le plus complet. Le jour de la signature de ces textes, un de leurs auteurs, le Secrétaire d'État américain, M. James Baker, ne manqua pas de souligner l'importance du volet militaire des Accords : « *The United States is signing this Agreement today precisely because (...) it requires all the warring parties to lay down their arms and demobilize their forces.* »

5. On trouvera les références complètes de tous les rapports du Secrétaire général de l'ONU et de toutes les résolutions du Conseil de sécurité concernant les négociations de paix, la MIPRENUC et l'APRONUC, dans l'annexe II de Richard SOLA, *Le Cambodge de Sihanouk. Espoir, Désillusions et Amertume. 1982-1993*, Paris, Sudestasia, 1994.

De même, dans le plan de mise en œuvre des Accords qu' il soumet au Conseil de sécurité, le Secrétaire général de l'ONU consacre un quart de ses propositions aux dispositions relatives à la démilitarisation du pays. Il souligne que « la réalisation de ces objectifs est une condition préalable à la bonne exécution des autres éléments de l'Accord⁶ ».

Et M. B. Boutros-Ghali de souligner : « Afin de mener à bien les tâches ci-dessus, la composante militaire de l'APRONUC devra avoir l'assurance que toutes les parties cambodgiennes respecteront scrupuleusement les engagements qu'elles ont pris en signant les Accords et coopéreront pleinement et à tout moment avec l'APRONUC⁷. »

Les Khmers rouges n'ont pas appliqué une seule des dispositions des Accords. En réaction l'APRONUC, et en particulier sa composante militaire, a manifesté de l'hésitation, de la faiblesse, de l'impuissance. Tout en perdant sa crédibilité, l'APRONUC a renforcé la détermination de Khmers rouges peu intéressés par la paix et plus que jamais avides de pouvoir⁸.

L'APRONUC a totalement échoué dans la réalisation de ce premier objectif. Six mois après la fin de la mission de paix de l'ONU, deux armées continuent à s'affronter, engageant parfois plusieurs milliers de soldats. Les combats font, chaque mois, des dizaines de victimes et des centaines de sans-abri. Un tiers du pays est zone de guerre.

Le volet militaire des Accords comportait d'autres objectifs qui ne furent pas davantage atteints ou qui n'ont connu qu'une réalisation très partielle :

- le respect du cessez-le-feu fut de courte durée. Les trois mois qui suivirent la signature des Accords exceptés, les combats n'ont jamais cessé. Ceux qui sont familiers avec l'histoire récente du Cambodge – ce qui était loin d'être le cas de la plupart des responsables militaires de l'APRONUC et en particulier du commandant en chef, le Général Sanderson – savent que le niveau des activités militaires pendant la mission de l'APRONUC correspondait plus ou moins à celui observé pendant la période de l'occupation vietnamienne. La présence de l'ONU n'a pas mis fin au harcèlement des positions gouvernementales par les Khmers rouges. Des centaines de soldats et de civils, victimes des combats, sont morts pendant ce qui fut baptisé une « opération de paix ». Vingt-cinq mille personnes ont fui les zones de combats pendant cette période, s'ajoutant aux 60.000 « internally displaced persons » nées de la reprise de la guerre civile après le départ des troupes vietnamiennes en septembre 1989. Après les élections, le niveau des activités militaires a augmenté et un porte-parole de l'APRONUC a été obligé de reconnaître, à la

6. Rapport du Secrétaire général sur le Cambodge, Doc. S / 23613, point 53, 19 février 1992.

7. *Idem*, point 81.

8. Le point de vue des Khmers rouges est présenté dans Paul ISOART, « L'Organisation des Nations Unies et le Cambodge », *Revue Générale de Droit International Public*, Paris, Pedone, n° 3, juillet-septembre 1993.

fin de la «mission de paix» que les forces khmères rouges détruisaient des ponts routiers ou ferroviaires à travers le pays au rythme d'un tous les deux jours...⁹.

- les Accords de paix imposaient à chaque faction de s'interdire de modifier la superficie du territoire sous leur contrôle. Après 15 mois d'autorité onusienne, le territoire auquel l'accès lui était interdit par les Khmers rouges avait plus que doublé depuis le jour de la signature des Accords. En outre, les hommes de Pol Pot avaient dans une très large mesure pris le contrôle de zones jusque-là considérées comme étant sous le contrôle du FUNCINPEC ou du FNLPK¹⁰.
- la vérification et le contrôle du retrait des troupes étrangères et de la fin de l'assistance militaire étrangère à l'une des factions cambodgiennes n'ont pu être effectués dans la partie du territoire sous le contrôle des Khmers rouges. Plusieurs rapports de l'APRONUC ont indiqué à diverses reprises la présence de forces militaires thaïlandaises en zone khmère rouge (voir *infra*). Quant à la vérification du départ des troupes vietnamiennes, s'évertuant à rencontrer les exigences de Pol Pot et de Khieu Samphan, l'APRONUC l'a poussée jusqu'à l'absurde, allant jusqu'à modifier à plusieurs reprises la définition de l'expression «forces étrangères¹¹».
- le déminage : les Accords de Paris ne donnaient pas à l'ONU le mandat de déminer. Ce n'est que progressivement que l'ONU a pris conscience de l'ampleur du problème des mines au Cambodge, malgré les nombreux rapports émanant d'ONG qui avaient mis l'accent sur la gravité de la situation. Par étapes successives, le Conseil de sécurité a donné à l'APRONUC le mandat de former des démineurs cambodgiens et de superviser le déminage. Il a fallu attendre 8 mois pour qu'une structure spécifique soit créée : le CMAC¹². Plus de 1.400 démineurs cambodgiens ont été formés. Mais le nombre mensuel moyen des victimes de mines continue à évoluer autour de 300, dont la moitié ne survivent pas. Le CMAC estime qu'il y a entre 8 et 10 millions de mines¹³. En septembre 1993, pour la première réunion du Comité international pour la reconstruction du Cambodge (voir *infra* et

9. Point de presse de l'APRONUC du 29 juillet 1993.

10. FUNCINPEC : parti fidèle à Norodom Sihanouk ; FNLPK : parti rassemblant des rescapés de la période républicaine fidèles à M. Son Sann, un ancien premier ministre de Sihanouk. Après le retrait des troupes vietnamiennes en septembre 1989, ces deux partis alors alliés aux Khmers rouges avaient, avec ceux-ci, pris le contrôle de 10 à 15 % du territoire le long de la frontière thaïlandaise. Le FNLPK s'est scindé par la suite en deux partis politiques : le PLD du Général Sak Suthsakhân et le PLDB de M. Son Sann.

11. R. JENNER, *Chroniques Cambodgiennes (viii), Dix-huit ans après*, Jodoigne, Belgique, CEREO, 13 avril 1993.

12. Cambodia Mine Action Center.

13. CMAC, *Cambodia's future*, Phnom Penh, août 1993 ; David GOULD, *Cambodian Landmine Survey*, Phnom Penh, CMAC, 7 août 1993 ; IENG MOULY, *Demining Assistance to the Cambodian Mine Action Center*, Tokyo, ICORC Meeting, 10-11 mars 1994 ; CMAC *Demining Sitrep Week 11*, Phnom Penh, CMAC, 22 mars 1994.

note 25), un rapport fut présenté conjointement par l'APRONUC, le PNUD, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque asiatique de développement. Ce rapport était consacré, selon son titre, aux besoins à court terme du pays. Alors que la mission de l'ONU se terminait, ce rapport déclarait : « *Clearance of a minimum of about 3,000 square kilometers of high priority land is urgently required.* » Après 40 semaines, le CMAC avait supervisé le déminage de 4,9 kilomètres carrés ! L'urgence proclamée de déminer trois mille kilomètres carrés est l'aveu le plus spectaculaire d'un bilan négatif. L'ONU partie, le déminage reste un problème majeur non seulement pour la sécurité des Cambodgiens, mais aussi pour le développement du pays.

B — Le respect des droits de la personne et la création d'un environnement politique neutre

L'article 12 de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge établit que « Le peuple cambodgien a le droit de déterminer son propre avenir politique par la voie de l'élection libre et équitable d'une assemblée constituante (...). Ces élections se tiendront sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies dans un environnement politique neutre et dans le plein respect de la souveraineté nationale du Cambodge. » L'article 16 du même texte stipule que « L'APRONUC aura pour mission pendant la période de transition de favoriser un environnement où le respect des droits de l'homme sera assuré, conformément aux dispositions de la section E de l'annexe 1. »

Le Cambodge est un pays qui n'a jamais connu le respect des droits de la personne. Les Cambodgiens n'ont jamais pu jouir des grandes libertés politiques qui font les démocraties. Par contre, l'arbitraire est une constante. La violence et le mépris de la vie humaine affectent lourdement les comportements. Des violations massives des droits fondamentaux ont été perpétrées à plusieurs reprises et ont culminé entre 1975 et 1979 lorsque les Khmers rouges étaient au pouvoir.

Contrairement aux stéréotypes nés de la période du protectorat français, le destin individuel du Cambodgien est tragique. La vie au quotidien est loin d'être harmonieuse et paisible. Le sens de la communauté est très faible, surtout dans les villes où les relations sociales sont rudes. Il y a un « chacun pour soi » né de la soif de survivre qui rend difficile l'émergence d'un sens de l'intérêt général. Les relations de type patron-client demeurent très largement la règle commune dans une société restée à bien des égards profondément féodale.

Certes, grâce à l'APRONUC, des progrès sensibles ont été réalisés : les bases, encore fragiles, d'une société pluraliste se mettent en place. L'action en faveur des droits de la personne énerve – sans l'ébranler encore – le despotisme traditionnel des classes dirigeantes cambodgiennes. Les prisonniers politiques

(mis à part ceux qui sont sous le joug des Khmers rouges) ont été libérés. Quatre associations cambodgiennes ont été créées et sont très actives. Il y a plus de trente journaux. Malgré les réticences des politiciens de la vieille génération, une coordination d'individus et d'ONG cambodgiennes baptisée «Ponleu Khmer» (le Khmer éclairé) a été capable de populariser le débat sur la nouvelle Constitution en rassemblant des centaines de personnes à Phnom Penh ainsi que dans onze provinces¹⁴. Conformément aux Accords de Paris, le Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme a ouvert un bureau à Phnom Penh. Une commission parlementaire des droits de l'homme et de la réception des plaintes fonctionne dans les locaux de l'Assemblée nationale¹⁵.

Mais l'impasse créée par le refus des Khmers rouges de s'intégrer dans le processus, la menace que représente la poursuite des activités des hommes de Pol Pot, le développement rapide d'une violence politique extrême qui a pris plus souvent la forme de l'élimination physique que celle de l'intimidation, les pressions en tous genres sur les personnes et le refus du PPC¹⁶ de coopérer avec l'APRONUC dans la lutte contre cette violence ont fragilisé les résultats obtenus.

À plusieurs reprises, la plus haute autorité de l'ONU au Cambodge, M. Akashi, a reconnu qu'il n'existait pas d'«environnement politique neutre» propice à l'organisation d'élections libres et équitables. Il l'a fait avec éclat le 19 novembre 1992. Il a répété ce constat le 11 janvier 1993 déclarant, moins de cinq mois avant les élections : *«that the neutral political atmosphere, which was indispensable for free and fair elections, had not yet been achieved»*. Six jours avant les élections, il a lancé un *«solemn warning to all Cambodians who oppose the holding of free and fair elections through violence, intimidation, harassment and manipulation»*¹⁷.

Une des dispositions fondamentales des Accords de paix consistait à créer un «environnement politique neutre permettant la tenue d'élections générales libres et équitables» (article 6). En vue d'instaurer un tel environnement, l'APRONUC devait superviser et contrôler «les institutions, organismes et services administratifs qui pourraient influencer directement sur le résultat des élections».

La composante «Administration civile» de l'APRONUC prit différentes initiatives pour tenter de neutraliser les structures administratives existantes. Il y eut des améliorations dont profita la population (par exemple, la délivrance des passeports et visas), mais l'APRONUC fut incapable de séparer l'appareil de l'État de celui du PPC. Cet échec pèsera longtemps sur la démocratisation du

14. R. JENNAIR, *Chroniques Cambodgiennes (xi)*, *Quand le plus dur est fait, le plus dur reste à faire*, Jodoigne, CEREO, 15 octobre 1993.

15. R. JENNAIR, *Chroniques Cambodgiennes (xii)*, *Le dilemme cambodgien*, Jodoigne, CEREO, 7 avril 1994.

16. Le Parti du Peuple Cambodgien, né de la transformation, le 18 octobre 1991, du Parti Révolutionnaire du Peuple du Kampuchéa qui était le parti communiste reconstitué après 1979. Le PRPK devenu PPC a gouverné sans partage le Cambodge de 1979 à 1993.

17. Déclaration de M. Akashi, Bureau du porte-parole de l'APRONUC, 17 mai 1993.

pays, le PPC étant en mesure de freiner autant que possible le rééquilibrage politique de l'administration attendu conformément aux résultats des élections et au système proportionnel voulu par les Accords de Paris.

En dépit des résultats positifs déjà signalés, l'APRONUC n'a pas davantage réussi à améliorer de manière significative le respect des droits de la personne. *Asia Watch* constate : «*The peace-keeping period was marked by major human rights violations, among them the slaughter of ethnic Vietnamese residents of Cambodia, abuse of prisoners, and incidents of political-motivated murder, assault and intimidation that accelerated in the months leading to the May 1993 elections.*» Observations confirmées par Amnesty International¹⁸.

M. Akashi condamna très fermement les massacres de civils vietnamiens, mais l'APRONUC refusa de protéger les communautés vietnamiennes là où elles étaient installées. Pire, elle organisa une opération, baptisée à l'américaine «*Safe Passage*», qui légitima le départ forcé de victimes d'une authentique purification ethnique.

Les élections n'ont pas mis fin aux violations des droits de la personne. Six mois après le départ de l'APRONUC, les intimidations politiques et le massacre de civils vietnamiens se poursuivent.

C — Organiser des élections libres et équitables

En dépit d'une réticence grandissante du parti au pouvoir, corollaire du refus confirmé des Khmers rouges d'appliquer les Accords de paix, l'APRONUC a été en mesure de créer les bases du multipartisme. Certes, à cause de discussions très tendues entre les factions représentées au sein du Conseil national suprême¹⁹, il fallut attendre 5 mois avant que soit promulguée la loi électorale. Il fallut quatre autres mois pour enregistrer 4.764.430 électeurs et 20 partis politiques. Mais une brèche fissurait le monolithisme du système en place par laquelle il a été possible de proposer un choix réel aux électeurs.

L'enregistrement de ces derniers fut le résultat d'un travail remarquable de plus de 400 volontaires des Nations Unies, très qualifiés et très motivés.

18. ASIA WATCH, *An Exchange on Human Rights and Peace-Keeping in Cambodia*, New York, 23 septembre, 1993 ; HUMAN RIGHTS WATCH, *The Lost Agenda. Human Rights and UN Field Operations*, New York, 1993 ; AMNESTY INTERNATIONAL, *Cambodia. Arbitrary Killings of Ethnic Vietnamese*, London, septembre 1993 ; *Kingdom of Cambodia. Human Rights and the New Constitution*, London, janvier 1994.

19. Le Conseil national suprême était un des éléments du dispositif imaginé par les Accords de paix. Il devait consacrer le caractère «global» de ces Accords, c'est-à-dire l'intégration des Khmers rouges dans le processus. Créé à Jakarta le 10 septembre 1990, plus d'un an avant la signature des Accords de Paris, il avait pour mission d'incarner le Cambodge légitime et de fournir des avis à l'APRONUC. Conçu comme un organe de réconciliation, il est rapidement devenu un lieu d'affrontements. Les Khmers rouges y avaient deux représentants – deux leaders historiques, l'un chef de l'État, l'autre ministre de la défense et responsable des services de sécurité du Kampuchéa Démocratique – qui, à partir de février 1992, se sont livrés à une obstruction systématique.

Vivant dans des conditions précaires, prenant un maximum de risques pour visiter les villages les plus reculés avec un minimum de protection de la part de la police militaire ou civile de l'APRONUC, ils ont recruté du personnel local dans chaque district, ils ont organisé l'enregistrement des électeurs et supervisé des actions d'éducation civique. Ils ont également formé 4.000 Cambodgiens aux techniques d'enregistrement et environ 50.000 aux techniques électorales. Ils ont participé aux opérations électorales dans plus de 1.000 bureaux de vote répartis à travers tout le pays. Très mal payés, ils ont accompli la seule mission qui ait été complètement menée à bien par l'APRONUC.

Pendant la campagne électorale, 1.529 réunions électorales ont rassemblé environ 800.000 personnes. En dépit de la violence politique et des intimidations, les électeurs ont eu la possibilité de prendre connaissance des programmes et des candidats d'un grand nombre de partis. La radio de l'APRONUC, créée malgré les réserves de la direction²⁰ de la composante «Information-Education», s'est avérée le meilleur moyen de convaincre les électeurs du secret du vote alors que certains partis politiques s'employaient à les convaincre du contraire.

Pour la première fois depuis le début de la mission, l'APRONUC a manifesté de la fermeté et de la détermination. La crainte de la destruction du processus électoral était extrêmement forte. Au point que la composante militaire passa un accord avec l'armée gouvernementale au terme duquel fut mis en place un dispositif très impressionnant de protection des bureaux de vote et de dépouillement. Quelques mois plus tard, des déserteurs khmers rouges expliquèrent que c'est le caractère extrêmement dissuasif de ce dispositif qui les avait contraints à renoncer à leur projet de tenter de détruire le processus électoral.

En dépit d'un appel des Khmers rouges à boycotter le scrutin, en dépit des menaces en tous genres - sur les biens comme sur les personnes - qui accompagnaient cet appel, 89,56 % des électeurs participèrent au vote. La mise en œuvre technique du processus électoral fut un réel succès à mettre à l'actif de l'APRONUC. La gestion politique des suites du scrutin fut un succès qui, lui, est à mettre à l'actif des Cambodgiens et, en tout premier lieu, de Norodom Sihanouk.

Conséquence quasi mécanique du système électoral retenu par les Accords de paix, aucun parti politique ne disposait ni de la majorité absolue ni

20. W. Shawcross attribue la paternité (*International Herald Tribune* du 11 octobre 1993) de ce qui restera connu sous le nom de Radio UNTAC (initiales d'APRONUC en anglais) au directeur américain de cette composante. Ce dernier était au contraire hostile au principe même d'une telle radio et il a fallu inclure une disposition spéciale dans une Résolution du Conseil de sécurité (Résolution 783 du 13 octobre 1992) pour que le projet soit enfin mis à exécution, ce qui a encore pris 6 mois. Radio UNTAC n'a malheureusement commencé à émettre de manière significative qu'en février 1993, soit quatre mois avant les élections. On se prend à rêver de l'impact de cette radio émettant 15 heures par jour pendant les dix-huit mois de la mission. Une belle occasion manquée.

de la majorité des deux tiers requise pour l'adoption de la Constitution²¹. Le PPC qui contrôlait encore l'armée, la police et l'appareil d'État – conséquence de l'échec de l'APRONUC à neutraliser les structures administratives existantes – refusait de reconnaître des résultats qui faisaient de lui le deuxième parti. La menace d'une nouvelle guerre civile dépassa un moment le stade de la spéculation.

Malgré une très forte opposition des États-Unis et malgré une vive hostilité de l'APRONUC, Norodom Sihanouk réussit à imposer l'idée d'un gouvernement provisoire de coalition²². Ce gouvernement, qui n'était pas prévu par les Accords de paix, qui ne fut jamais reconnu comme tel par l'APRONUC²³ en dépit du soutien unanime de l'Assemblée élue, est à l'origine de la stabilité politique qui a régné au Cambodge à partir de juillet 1993.

D — Le relèvement du pays

Un des quatre textes signés à Paris était entièrement consacré à cette question. Il s'agit de la «Déclaration sur le relèvement et la reconstruction du Cambodge». Son article 10 spécifie que, «Lors de cette phase de relèvement, il sera nécessaire d'accorder une attention particulière à la sécurité alimentaire, à la santé, au logement, à la formation, à l'enseignement, au réseau de transport et à la restauration des installations publiques et de l'infrastructure de base existantes au Cambodge.»

La lecture des articles 2 et 8 laisse clairement entendre que la phase de relèvement précède la phase de reconstruction, la première s'identifiant à la durée de la mission, la seconde ne pouvant commencer qu'une fois en place «un gouvernement issu d'élections libres et équitables».

Une conférence s'est tenue à Tokyo du 20 au 22 juin 1992. Les gouvernements représentés promirent tous ensemble 880 millions de us \$. Mais, dans une large mesure, ces engagements portaient sur des montants déjà alloués ou réservés à des projets relevant de la phase reconstruction.

En collaboration avec d'autres agences de l'ONU et avec des ONG, le PNUD²⁴ a préparé des projets. De nombreux dossiers ont été mis à l'étude. Certains d'entre eux ont été approuvés et les crédits ont été libérés. Mais les travaux menés à bien 15 mois après le début de la mission ne représentaient même pas 10 % des montants promis à Tokyo.

21. Résultats des élections : FUNCINPEC : 45,47 % des voix ; 58 sièges (sur 120) ; PPC : 38,22 % des voix ; 51 sièges ; PLDB : 3,81 % des voix ; 10 sièges ; Molinaka : 1,37 % des voix ; 1 siège.

22. R. JENNAIR, *Le Nouvel Observateur*, Paris, 5 avril 1993 ; *Chroniques Cambodgiennes* (vii), 17 avril 1993 ; *The Guardian*, Londres, 30 avril 1993 ; *Chroniques Cambodgiennes* (ix), 27 mai 1993 ; *The Nation*, Bangkok, 10 juin 1993 ; *Chroniques Cambodgiennes* (x), 29 juin 1993.

23. Pour désigner ce gouvernement, l'APRONUC l'appelait une «administration provisoire conjointe».

24. PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

Sur le terrain, les réalisations concrètes furent peu nombreuses. Si des travaux ont été entrepris, si des projets ont été réalisés, l'ensemble fut bien trop modeste pour pouvoir affirmer que le relèvement du pays – qui n'était que la phase préalable à sa reconstruction – avait été achevé au moment du départ de l'APRONUC.

Faute de réelle volonté politique de la part des gouvernements signataires des Accords «de paix», faute de détermination et d'efficacité au niveau du Département «Relèvement» de l'APRONUC, faute de temps, la satisfaction des besoins les plus urgents du pays dans des secteurs clairement identifiés était à peine entamée.

Intituler «Short Term Needs» le rapport présenté à la première réunion du Comité International pour la Reconstruction du Cambodge²⁵, soit trois semaines avant la fin du mandat de l'APRONUC, c'était avouer que le processus de relèvement, qui avait pour objectif de satisfaire les besoins à court terme, n'avait pas été mené à bien.

E — Le rapatriement et la réintégration de plus de 372.000 réfugiés

L'article 19 de l'Accord pour un règlement politique global du conflit du Cambodge fixait la mission de l'ONU: «Dès l'entrée en vigueur du présent Accord, tous les efforts seront faits pour créer au Cambodge des conditions politiques, économiques et sociales conduisant au retour volontaire et à l'intégration harmonieuse des réfugiés et personnes déplacées cambodgiens.» L'annexe 4 de l'Accord détaillait cet ordre de mission.

Grâce au pragmatisme et à la flexibilité de l'UNHCR²⁶, le retour de plus de 372.000 réfugiés répartis dans huit camps dispersés le long des 800 kilomètres de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge fut un réel succès. Il s'agissait d'une opération gigantesque mobilisant des moyens logistiques considérables dans un contexte politique et militaire qui se dégradait de plus en plus. Par contre, la réintégration des rapatriés n'a pas été réalisée. Sauf les cas peu nombreux où ils ont retrouvé une famille accueillante, sauf les cas peu nombreux (12 % de la totalité des rapatriés) où ils ont pu acquérir une terre et la cultiver, les rapatriés n'ont pu subvenir à certains besoins primaires que grâce à l'argent et aux rations régulières de riz (le Programme alimentaire

25. Le CIRC a été créé par la conférence de Tokyo. Il a fallu attendre plus d'un an pour qu'il se réunisse pour la première fois, les 8 et 9 septembre 1993, à Paris. Sa deuxième réunion a eu lieu à Tokyo les 10 et 11 mars 1994. Le rythme des réunions fournit une indication quant au niveau d'intérêt des acteurs internationaux.

26. C'est le Haut-Commissariat de l'ONU pour les Réfugiés (UNHCR) qui avait la charge du rapatriement. Ce succès est à mettre à son crédit et non à celui de l'APRONUC qui n'a réussi à mener à bien aucune des tâches qui devaient faciliter ce rapatriement (ouverture et pacification de la totalité du territoire cambodgien, déminage, neutralisation politique des structures administratives en place).

mondial, à partir d'un fonds spécial créé à cet effet, a été en mesure de distribuer 85.543 tonnes de nourritures diverses) qu'ils ont reçus pendant les 400 jours qui ont suivi leur retour.

Cette période est aujourd'hui terminée et la vie des rapatriés est d'autant plus précaire que, les tâches de relèvement n'ayant pas été réalisées, l'encadrement sanitaire, médical et scolaire auquel ils étaient habitués dans les camps leur fait totalement défaut. Comme à tous les autres Cambodgiens restés au pays pendant les années qui suivirent la chute des Khmers rouges.

Deux ans et demi après le retour au pays des premiers réfugiés, la réintégration des rapatriés en est encore à ses débuts avec pour conséquence que plus de 120.000 d'entre eux sont réduits à la mendicité. Cherchant de quoi subvenir et de quoi se loger, les rapatriés viennent de commencer une deuxième migration. Parmi les squatters de Phnom Penh qui font régulièrement l'objet d'expulsions on trouve 25 % de rapatriés²⁷.

F — Le respect de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité et de l'inviolabilité territoriales, de la neutralité et de l'unité nationale du Cambodge

Ces préoccupations ont fait l'objet d'un des quatre textes signés à Paris le 23 octobre 1991. C'est dire toute l'importance qu'on leur attribuait. Pendant les 18 mois de son mandat, l'APRONUC n'a pas réussi à déployer ses activités dans les zones contrôlées par les Khmers rouges. Le concept de «zone fermée» n'était pourtant pas inscrit dans les Accords de paix et l'APRONUC avait le devoir de déployer ses contingents civils et militaires à travers tout le pays. Dès le tout début de l'opération, à l'époque de la MIPRENUC²⁸, l'ONU n'a pas manifesté la moindre volonté de ne reconnaître qu'un seul Cambodge. Comme le montrent de nombreuses notes internes, l'APRONUC a, peu à peu, créé le concept de «zone inaccessible» qui a ouvert la voie à une partition *de facto* du pays. Étrange manière de préserver son unité!

Comme l'a révélé la *Far Eastern Economic Review*²⁹ et comme l'ont confirmé des rapports de l'APRONUC³⁰, l'armée thaïlandaise, en violation flagrante

27. WORLD FOOD PROGRAMME, *A Survey on Returnees in Cambodia*, décembre 1993; *Report on Internally Displaced Persons*, janvier 1994; *Donor Report. Cambodia Repatriation Food Resupply Operation*, février 1994.

28. Mission Préparatoire des Nations Unies au Cambodge. Créée par la Résolution 717/1991 du Conseil de sécurité, elle relevait directement du Secrétaire général. Elle a opéré de la mi-novembre 1991 à la mi-mars 1992. Elle a dû faire face, à la fin de sa mission, aux premières manifestations du refus des Khmers rouges d'appliquer les Accords. Toutes les réactions envisagées alors sur le terrain furent repoussées par la bureaucratie new-yorkaise de l'ONU. Voir R. JENAR, *Le Monde Diplomatique*, Paris, mai 1993.

29. *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, 17 décembre 1992 (pp. 26-28) et 4 février 1993 (pp. 20-23).

30. Rapports de l'UNTAC Strategic Investigation Team et des UNTAC Border Control Units (septembre 1993).

des Accords, a opéré en zone khmère rouge, coopérant étroitement avec la faction cambodgienne qui refusait d'appliquer ces Accords. De plus, avec le soutien du gouvernement de Bangkok qui a accordé des concessions et consacré un certain nombre de points de passage sur la frontière, des entreprises thaïlandaises se sont livrées à un pillage systématique des ressources naturelles du Cambodge. Sur la frontière, dont les limites ont été modifiées en de nombreux points au détriment du Cambodge, les officiels thaïlandais se déplacent en territoire cambodgien comme bon leur semble. La Thaïlande se comporte dans les provinces du nord du Cambodge exactement comme si elle avait repris sur ces provinces un contrôle que son alliance avec l'Empire du Japon lui avait accordé entre 1941 et 1945.

Le 1^{er} août 1993, des soldats de l'ONU, stationnés en territoire cambodgien, furent attaqués par des Khmers rouges usant de leurs armes à partir du territoire thaïlandais. Les «casques bleus» furent capturés et détenus en territoire thaïlandais, des officiers et des soldats de l'armée thaïlandaise étant présents et fraternisant avec les hommes de Pol Pot. M. Akashi adressa une note diplomatique au gouvernement de Bangkok expliquant que «*the NADK³¹ activity on Thai territory would be in breach of Article 10 and Article VII of Annex 2 of the Paris Agreement³²*». Dans son rapport au Conseil de sécurité, le Secrétaire général mentionna l'incident en omettant toutefois les informations qui auraient pu impliquer la Thaïlande³³...

Le Cambodge n'a pas la chance d'avoir de grands protecteurs internationaux et l'ONU, qui devrait protéger les plus faibles, se fait le complice de ceux qui bafouent la loi internationale. En dépit de démentis réguliers des autorités thaïlandaises, de nombreux rapports des observateurs militaires de l'ONU et des services de renseignement confirment le soutien des autorités thaïlandaises à un groupe de rebelles combattant le gouvernement légitime d'un pays étranger. Il s'agit là non seulement d'une violation des Accords de Paris – dont la Thaïlande est signataire – , mais aussi d'une violation de la Charte des Nations Unies.

Quant au Vietnam, il a mis à profit les dix années d'occupation (1979-1989) pour prendre avec le tracé de sa frontière commune avec le Cambodge tel qu'il existait avant 1970, des libertés parfois assez grandes. Des accords furent passés entre le gouvernement en place à Phnom Penh et le gouverne-

31. National Army of Democratic Kampuchea ou Armée Nationale du Kampuchéa Démocratique, nom que se donne la rébellion khmère rouge, le Kampuchéa Démocratique étant le nom officiel de l'État cambodgien lorsque Pol Pot le dirigeait.

32. Note diplomatique (note verbale) envoyée par M. Akashi le 5 août 1993 et publiée dans *Le Bulletin Mensuel de Documentation* du secrétariat privé du Chef de l'État, juillet-août 1993. Les troupes thaïlandaises impliquées dans cet incident n'appartenaient pas aux contingents thaïlandais déployés au Cambodge dans le cadre du processus de paix. (voir note 40)

33. Rapport au Conseil de sécurité, Doc S/ 26360, 26 août 1993, p.2.

ment de Hanoi qui tentèrent de consacrer ces changements³⁴, mais de nombreux litiges frontaliers demeurent.

Au cours des dernières années, le Vietnam n'a rien fait pour freiner ou empêcher une émigration importante de civils vietnamiens vers le Cambodge. On a même observé un encouragement certain au début des années quatre-vingt. Cette question est très sensible. Depuis le protectorat français, environ 300.000 Vietnamiens ont vécu, ont travaillé et ont fait souche au Cambodge. Lorsque la situation politique et économique s'est dégradée à la fin des années soixante, la xénophobie et le racisme n'étant pas absents des comportements, ils ont constitué un bouc émissaire tout désigné. De véritables pogroms eurent lieu en 1970. Lorsque les Khmers rouges prennent le pouvoir en 1975, ceux qui n'ont pas fui au Vietnam – devenu pour beaucoup un pays étranger – sont massacrés. Les survivants reviendront au Cambodge dans les fourgons de l'armée vietnamienne à partir de 1979. D'autres Vietnamiens s'installeront par la suite. Après 1989, la gravité de la situation économique et sociale au Vietnam, les débuts anarchiques d'une ouverture économique du Cambodge auxquels s'ajouteront les effets de l'arrivée de l'ONU pousseront des milliers de travailleurs vietnamiens à chercher, en dehors de tout cadre légal, une activité rémunérée outre Mékong.

D'une manière ou d'une autre, le Cambodge reste une proie pour ses deux grands voisins. L'APRONUC, chargée de veiller à l'application des Accords de paix, n'a rien fait pour empêcher cette situation. S'agissant des ingérences thaïlandaises, on peut même dire que l'APRONUC les a encouragées en faisant de Bangkok la base arrière de l'opération et en acceptant des contingents thaïlandais. Les écrits de Norodom Sihanouk³⁵ à propos des violations de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Cambodge constituent le constat le plus pathétique auquel puisse se livrer un Chef d'État victime de telles violations.

Malgré l'obligation qui lui était faite par des textes très clairs, ayant la force des traités internationaux et devenus la loi internationale, l'ONU ne s'est guère souciée de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale du Cambodge.

II – Les leçons d'une opération

La fin de la division du monde en deux grands blocs rivaux fournit à l'ONU une nouvelle occasion de mettre en œuvre les dispositions de sa Charte

34. Cinq traités ont été signés entre la République populaire du Kampuchéa et la République socialiste du Vietnam alors que plus de 200.000 soldats vietnamiens stationnaient au Cambodge: les 18 février 1979, 7 juillet 1982, 20 juillet 1983 (2 traités furent signés ce jour-là), 27 décembre 1985. *Far Eastern Economic Review*, 3 septembre 1992; *Le Mékong* (mensuel publié en français à Phnom Penh) d'octobre 1993.

35. Les textes sont très nombreux et réguliers. Relevons la déclaration du 14 décembre 1992, les interviews à la *Far Eastern Economic Review*, les 30 juillet 1992 et 4 février 1993, la tribune libre dans le même hebdomadaire, le 13 janvier 1994.

fondatrice, avec comme handicap, quarante années d'immobilisme qui ont favorisé le développement d'une bureaucratie lourde et peu motivée.

Au moment où l'ONU a la charge de 18 opérations de maintien de la paix qui mobilisent plus de 70.000 soldats et représentent un budget total annuel de plus de 3,5 milliards de dollars américains, il est nécessaire de rechercher et de retenir les enseignements fournis par chacune de ces opérations et d'adapter en conséquence les structures et les modes de fonctionnement de l'organisation internationale.

Une évaluation honnête de la mission effectuée au Cambodge pourrait fournir aux analystes des informations très précieuses pour chaque étape du processus mis en œuvre par une opération de maintien de la paix.

A — Avant l'opération

1. Diplomatie préventive

Dans son «*Agenda pour la Paix*³⁶», le Secrétaire général des Nations Unies, M. B. Boutros-Ghali présente la diplomatie préventive comme un concept nouveau susceptible de réduire les tensions entre États et ainsi d'éviter les conflits. Faut-il rappeler que pas plus l'idée que sa mise en œuvre ne constituent des nouveautés? Depuis 1945, la Charte des Nations Unies, dans son article 33, invite les parties à tout différend susceptible de menacer la paix ainsi que le Conseil de sécurité à recourir aux moyens de la négociation, de l'enquête, de la médiation, de la conciliation, de l'arbitrage, du règlement judiciaire... L'article 99 confère au Secrétaire général le droit d'attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire susceptible de menacer la paix.

Rien ne fut fait entre 1975 et 1978 pour tenter de prévenir un conflit entre le Kampuchéa Démocratique et le Vietnam en dépit des plaintes répétées de ce dernier à la suite de la destruction par les Khmers rouges de 25 villes et 96 villages et le massacre de centaines de civils.

Après la chute du Kampuchéa Démocratique, rien ne fut fait pour empêcher la reconstitution de la force des Khmers rouges et la résurgence de la menace qu'ils représentaient pour les Cambodgiens. Au contraire : avec l'appui des Nations Unies qui conservèrent aux Khmers rouges le siège³⁷ du Cambodge à l'ONU, des pays asiatiques et occidentaux, conduits par la Chine et les États-Unis, fournirent le plus résolu des soutiens aux responsables de

36. B. BOUTROS-GHALI, *Agenda pour la Paix. Diplomatie préventive, rétablissement de la paix et maintien de la paix*. Rapport présenté par le Secrétaire général, New York, 1992.

37. De 1979 à 1991, le siège du Cambodge aux Nations Unies fut sans interruption occupé par un émissaire de Pol Pot : Thiounn Prasith. Il représenta le Kampuchéa démocratique jusqu'en 1982 et ensuite le gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique (GCKD). Aucune de ces deux structures n'a exercé d'autorité sur la moindre parcelle du territoire cambodgien pendant dix ans. Après le départ des troupes vietnamiennes en septembre 1989, les trois factions de ce GCKD détenteur de la légitimité internationale du Cambodge prirent le contrôle de territoires estimés à 15 % de la superficie totale du pays.

l'holocauste cambodgien . L'armée de Pol Pot fut reconstituée une première fois en 1979 et une deuxième fois en 1985. Au lieu de prévenir un conflit, on s'est employé à l'alimenter.

2. Contenu de l'accord de paix

Négocier la fin d'un conflit en faisant appel à l'intervention des Nations Unies réclame bien entendu une volonté politique et des aptitudes diplomatiques. Mais le succès ou l'échec de la mission de l'ONU va dépendre également des dispositions reprises dans l'accord qui met fin au conflit. Le contenu de cet accord est décisif pour la réalisation des objectifs qu'il prétend atteindre.

L'expérience de l'APRONUC fournit des critères utiles pour l'élaboration d'un accord réalisable :

cet accord doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des réalités non seulement du conflit, mais aussi du pays, de ses habitants, de ses dirigeants, de ses coutumes. La première explication des retards importants qui ont marqué le déploiement de l'APRONUC est l'ignorance du degré de destruction du pays et de ses ressources humaines. Une autre fut l'ignorance de la faible valeur d'un engagement écrit dans la tradition cambodgienne. L'information est un élément décisif pour la conclusion d'un accord praticable ;

cet accord doit fournir une définition claire du mandat de l'opération des Nations Unies. Les ambiguïtés et les imprécisions du langage diplomatique facilitent sans doute la recherche de règlements, mais elles compliquent singulièrement la mise en œuvre d'une opération sur le terrain. Le mandat d'une mission des Nations Unies ne devrait pas laisser de places à l'équivoque, ni à des interprétations contradictoires. Les objectifs, les rôles et les tâches des «soldats de la paix» doivent être clairement définis ;

cet accord ne peut créer de confusion entre deux types de missions très différents : maintenir une paix née d'un accord (*peacekeeping*) ou imposer cette paix (*peacemaking*)³⁸. Le commandant en chef des troupes de l'APRONUC, le Général Sanderson, expliquait l'échec du processus de démilitarisation par le fait que sa mission n'était pas d'imposer les accords de paix, mais de faciliter leur mise en œuvre par des parties consentantes. Dans le même temps, la composante «Administration civile» de l'APRONUC chargée du contrôle et de la supervision des structures administratives existantes tentait de surmonter les difficultés nées du manque de collaboration grandissant des autorités en place en organisant de véritables opérations de commandos qui relevaient sans aucun doute possible d'une mission d'imposition des accords. Il est impératif que le mandat indique jusqu'à quel point il y a obligation d'imposer le respect de l'accord ;

38. On sait que ces deux types d'opérations se fondent sur des chapitres différents de la Charte des Nations Unies, les chapitres vi et vii.

cet accord doit prendre en considération le refus possible d'une des parties au conflit d'appliquer tout ou partie de ce à quoi elle s'est engagée. Le mandat de l'APRONUC était silencieux à propos d'une telle éventualité. L'évaluation de la situation était laissée à la discrétion du Conseil de sécurité, ce qui signifie en fait qu'elle était soumise à l'arbitraire des opportunités politiques du moment. Par contre, le mandat de la mission envoyée en Namibie était lui beaucoup plus précis: il comportait une disposition imposant au Représentant spécial du Secrétaire général en charge de l'opération de vérifier à chaque étape de celle-ci que les objectifs de cette étape avaient été atteints avant de pouvoir passer à l'étape suivante (résolution 435 du 29 septembre 1978 qui crée le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition, GANUPT, nouvel instrument dans l'arsenal des Nations Unies);

cet accord doit éviter de créer dans le processus qu'il initie des contradictions qui peuvent mettre en péril sa réalisation. Était-il possible de faire fonctionner une structure de réconciliation – le Conseil national suprême incluant les quatre factions jusque-là combattantes – et, dans le même temps, d'organiser une compétition électorale entre ces mêmes factions?

cet accord doit prévoir un calendrier réaliste pour sa mise en œuvre. Les apôtres habituels de la «Realpolitik» ont manqué totalement de réalisme en prévoyant de procéder dans le même temps au désarmement des factions et au contrôle des structures administratives existantes: l'échec du processus de démilitarisation est à l'origine de l'impasse dans laquelle l'APRONUC s'est trouvée en tentant de créer un «environnement politique neutre³⁹». De même, il n'était pas réaliste de concevoir la reconstruction du pays en deux phases distinctes: le relèvement avant la fin de la mission et la reconstruction proprement dite après. Peu de gouvernements étaient prêts à prendre le risque de financer des projets avant de disposer d'indications précises à propos de la stabilité politique future du pays, indications que fourniraient en tout premier lieu les élections;

cet accord doit retenir les leçons des missions précédentes. Malheureusement, l'APRONUC n'a pas pris en considération les recommandations contenues dans les rapports des responsables des opérations électorales réalisées en Namibie, ni les avis du responsable de sa composante électorale, un expert de premier plan, le professeur Reginald H. Austin, qui avait exercé des responsabilités dans l'organisation des élections au Zimbabwe, en Namibie, en Zambie et en Angola. La routine administrative onusienne a prévalu sur les leçons de l'expérience. Les erreurs techniques commises et observées dans le passé ont été répétées avec pour conséquences des contestations qui ont lourdement affecté la gestion politique du résultat des élections.

39. Jamel BEN YAHMED, *Final Report of the Civil Administration Component*, Phnom Penh, UNTAC, 16 septembre 1993.

B — Pendant l'opération

1. Le calendrier

Après un accord, après un compromis, après un effort de rapprochement entre des parties en conflit, le meilleur moment pour mettre en œuvre cet accord est celui qui suit immédiatement sa signature, quand la bonne volonté des parties est optimale. Dans le monde entier, tout le monde sait cela. Sauf les responsables des Nations Unies.

Le commandant en chef des forces de l'APRONUC a été nommé deux mois après la signature des Accords de Paris ; le plus haut responsable de l'opération, le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, M Yashusi Akashi a été nommé 3 mois après ; les directeurs des six composantes de l'APRONUC ont été nommés 5 mois après. Il a fallu 5 mois pour commencer le déploiement des forces de l'APRONUC qui n'ont été pleinement opérationnelles que 9 mois après la signature des Accords, soit un mois après la date prévue pour le début des opérations de démilitarisation. La composante «Administration civile» n'est devenue opérationnelle que 11 mois après la cérémonie de signature des Accords !

Ces retards ont été décisifs dans le cours des événements. Ils ont affecté la crédibilité de l'APRONUC aux yeux des Cambodgiens en général et des quatre factions en particulier. Ils ont laissé aux Khmers rouges le temps de reprendre leur liberté par rapport aux engagements qu'ils avaient signés. Différentes sources indiquent que Pol Pot a décidé de se retirer du processus de paix à la fin de février 1992, soit quatre mois après la réunion de Paris.

Un des plus remarquables rapports de fin de mission rédigé par un responsable de l'APRONUC, M. Jamel Ben Yahmed, coordinateur de l'Administration Civile, confirme cette analyse : *«The introduction of control depended on time-consuming recruitment. In addition, many staff were unfamiliar with the control function. Civil Administration therefore made a slow start and only reached full operational capacity months after the first arrivals. This delay did not allow it to implement a strong control over the existing administrative structures at a time when the four Cambodian parties were open to the idea. It gave the faction which later refused to cooperate in the peace process time to brood on its commitments, and eventually change its mind, while as a consequence, the other factions started to resent the employment of increased control mechanisms over their own activities. The ground lost was never recovered and the mission had to live with the consequences of this situation until its departure from Cambodia.»*(id)

2. L'information

De nombreuses erreurs politiques ont été commises parce que les principaux décideurs ignoraient l'histoire récente du Cambodge. En choisissant Bangkok comme base arrière pour l'opération, en déployant le bataillon

thaïlandais dans des provinces⁴⁰ que la Thaïlande avait occupées pendant la Deuxième Guerre mondiale, l'APRONUC a encouragé les ingérences thaïlandaises. Une maîtrise des antécédents historiques est indispensable.

Les retards considérables enregistrés dans le déploiement de l'APRONUC s'expliquent en partie par la très lente découverte des réalités peu communes d'un pays totalement détruit dans ses infrastructures comme dans ses ressources humaines après deux décennies de guerre, d'exterminations systématiques, d'occupation étrangère et d'isolement international.

Les Nations Unies, qui n'avaient pas été neutres pendant ces décennies – sauf lorsque Pol Pot tyrannisait les Cambodgiens – ont refusé de prendre en compte les rapports fournis par les organisations humanitaires travaillant au Cambodge depuis le début des années 80 et décrivant les conséquences de la politique de l'ONU. Un grand nombre de haut fonctionnaires onusiens ignoraient tout du Cambodge en arrivant dans le pays. La maîtrise de toutes les informations relatives au pays concerné par une opération de paix est une condition de base de son succès.

3. L'allocation des ressources

Toute opération mobilise des moyens humains, financiers et techniques à répartir entre les différentes composantes de l'opération. Début mars 1992, alors que venait d'être adopté le plan de déploiement de l'APRONUC, le Général Loridon, «officier de liaison principal» de la MIPRENUC nous confiait en substance : trop d'effectifs militaires sont prévus par rapport à l'ampleur des tâches civiles. Au terme de la mission, en septembre 1993, les rapports des composantes civiles de l'APRONUC confirmaient tous cette vue prémonitoire du général français. Surtout à partir du moment où il était devenu clair que la composante militaire avait échoué dans sa mission de démilitarisation du pays, les tâches civiles devenaient d'autant plus ardues⁴¹. Une des principales victimes de la répartition des moyens décidée à New York fut le département des droits de l'homme de l'APRONUC. Avec une équipe limitée à Phnom Penh et un seul responsable – dépourvu de moyens techniques – dans chaque province, ce département avait une mission impossible. Son rapport final est on ne peut plus clair : «*The question of resources for the Human Rights Component directly affected its effectiveness and its role*»⁴².

40. Il y avait deux types de troupes thaïlandaises pendant la période 1991-1993 : des troupes placées sous l'autorité de l'APRONUC et des troupes (un bataillon du génie) déployées dans le cadre d'un accord bilatéral entre le Conseil national suprême du Cambodge et le gouvernement de Bangkok. Les «casques bleus» thaïlandais furent déployés dans les provinces qui avaient été annexées par la Thaïlande en vertu du Traité de Tokyo du 9 mai 1941.

41. Les difficultés rencontrées par les opérateurs civils du fait de l'échec de la composante militaire ont été mises en lumière lors d'une conférence donnée à l'état-major de l'APRONUC, le 22 janvier 1993, par Gérard Porcell, directeur de l'Administration civile.

42. UNTAC, *Human Rights Component Final Report*, Phnom Penh, septembre 1993.

4. La planification et la logistique

Plus de 70.000 soldats des Nations Unies sont déployés à travers le monde. « *They depend for their effectiveness and sometimes their very survival on a UN infrastructure that is increasingly not up to the task*⁴³. » Il y a un seul officier à l'unité de planification à New York. Le bureau des conseillers militaires est le plus modeste des états-majors du monde. La composante militaire de l'APRONUC fut obligée de détacher deux officiers de liaison auprès du quartier général des Nations Unies à New York afin de s'assurer du suivi des messages envoyés par Phnom Penh. On a atteint le comble de l'absurdité bureaucratique : une mission obligée de vérifier que ses messages sont pris en compte par son propre quartier général !

Les lenteurs du déploiement de l'APRONUC furent aussi le résultat d'une spectaculaire incompétence des services de planification et de logistique des départements new-yorkais : le personnel civil et militaire arriva avant les équipements et les différents moyens techniques. Le recrutement du personnel de l'APRONUC a lui aussi souffert des retards considérables paralysant de la sorte la mise en œuvre des Accords de paix⁴⁴.

5. Le personnel

On ne peut éviter de questionner la qualification et la neutralité du personnel choisi pour une opération précise dans un pays donné. Le caractère de plus en plus multidimensionnel des opérations de l'ONU requiert du personnel compétent dans de nombreux domaines très différents. Il ne suffit plus d'offrir une expertise militaire, il faut pouvoir aussi disposer de juristes, d'économistes, d'administrateurs, de médecins, d'agronomes, de démographes, de géographes, de policiers, etc. Il faut de même un personnel d'exécution réunissant un minimum de qualifications (secrétaires, interprètes, chauffeurs). Le Général Sanderson s'est plaint de ce que « *up to 80 % of the Military Police were unable to operate in either of the mission languages and many did not possess driving skills. A substantial number had never been trained as military policemen*⁴⁵ ».

Le commandant en chef des troupes onusiennes au Cambodge était un officier supérieur au sein du contingent australien engagé aux côtés de l'armée américaine pendant la guerre du Vietnam. Le directeur du département information-éducation de l'APRONUC avait été en poste à l'ambassade des États-Unis à Phnom Penh à l'époque où ceux-ci soutenaient le régime de Lon Nol. Après 1979, cette même personne était chargée, en Thaïlande, de mettre en œuvre la

43. J.G. RUGGIE (Doyen de la School of International and Public Affairs de l'Université de Columbia, aux États-Unis) dans *Foreign Affairs, Wandering in the Void. Charting the UN's New Strategic Role*, New York, novembre/décembre 1993.

44. R. JENNAIR, *Chroniques Cambodgiennes (III). L'ONU arrive, la paix tarde, le temps passe*, Jodoigne, CEREQ, 11 mai 1992.

45. G.I. SANDERSON, *UNTAC Military Component Final Report*, Phnom Penh, septembre 1993 (non publié).

politique américaine de soutien aux Khmers rouges⁴⁶. Même si la bonne volonté de ces responsables de l'APRONUC était entière, dans l'esprit des Cambodgiens qui furent, dans le passé, leurs ennemis, un doute quant à la neutralité de tels onusiens venait immédiatement à l'esprit. Quelle pouvait être, à propos du Général Sanderson, l'opinion d'un Hun Sen, ancien combattant du FUNK engagé dans la province de Kompong Cham dans des batailles contre des troupes soutenant l'armée du Sud-Vietnam ? Quelle pouvait être le sentiment de Norodom Sihanouk à propos d'un officiel de l'ONU ayant jadis soutenu le régime qui l'avait renversé ?

En recrutant du personnel qui avait cette particularité d'avoir été impliqué dans l'une ou l'autre des étapes de la tragédie cambodgienne et toujours du même côté, l'APRONUC détruisait elle-même l'image de sa neutralité et ruinait sa crédibilité⁴⁷.

6. La conduite de l'opération

Une application complète : Si les accords qui fondent la mission sont appliqués dès le début – et surtout au tout début – de l'opération avec fermeté et détermination, ce que certains présentent comme un dilemme entre «peacekeeping» et «peacemaking» apparaît dans sa réalité : un faux dilemme. Aider des parties consentantes à la mise en œuvre d'un accord, ne signifie pas qu'on adopte une attitude de spectateur désengagé. Il faut s'impliquer et manifester, à l'égard de toutes les parties, un volontarisme sans faille. Chaque fois que l'ONU hésite et se montre faible, chaque fois qu'elle préfère pratiquer une «diplomatie de la patience⁴⁸», elle encourage les réticences des plus réservés. Une force de maintien de la paix est une force qui doit dissuader les parties ayant décidé de mettre fin au conflit de revenir sur leur parole. Mais, comme le souligne avec pertinence Jacques Julliard, «une force de dissuasion n'est efficace que si elle peut à tout moment se transformer en force d'intervention⁴⁹».

L'impact sur les populations locales : Une opération de l'ONU ne peut prendre les allures d'une invasion. Les «soldats de la paix» n'appartiennent pas à des troupes d'occupation. L'ONU doit manifester le souci de ne pas marginaliser la population et ses leaders dans leur propre pays. Bien des erreurs seraient évitées et bien des objectifs seraient plus facilement atteints si l'ONU s'efforçait

46. Selon une déclaration faite, en 1980, à l'historien américain Michael Vickery par Thiounn Mumm, un des dirigeants khmers rouges, c'est par l'intermédiaire de ce diplomate américain, M. Timothy M. Carney, que se faisaient les contacts USA-Khmers rouges (note remise par M. Vickery à l'auteur).

47. À propos de l'absence de neutralité des opérations des Nations Unies : Victoria BRITAN & Kevin WATKINS, *Impossible réconciliation en Angola et au Mozambique*, *Le Monde Diplomatique*, février 1994.

48. Expression utilisée par M. B. Boutros-Ghali pour expliquer la compréhension et les faiblesses que l'APRONUC témoignaient à l'égard des Khmers rouges lorsqu'ils commencèrent à refuser d'appliquer les accords qu'ils avaient signés. Rapport du 15 novembre 1992, S/24800.

49. Jacques JULLIARD, *Ce fascisme qui vient...* Paris, Seuil, 1994.

d'impliquer au maximum les acteurs locaux dans l'opération en cours. Une telle attitude suppose évidemment que l'on connaisse la culture et les traditions des populations locales. Et qu'on les respecte.

Le comportement des «peacekeepers»: «L'an passé, à l'hôpital de Preah Vihear, il y a eu toute une période où la majorité des patients étaient de jeunes garçons victimes de violences sexuelles perpétrées par des soldats de l'ONU⁵⁰.» Un code de conduite doit être imposé à tous les soldats de l'ONU qui devraient recevoir une formation particulière adaptée aux spécificités de leur mission. Le recrutement des «casques bleus» devrait être soumis aux conditions d'une sélection sévère. L'ONU ne peut accepter que, pour porter ses couleurs, des soldats soient recrutés dans les prisons de leur pays d'origine... «*The behaviour and abuses of certain of its personnel, and the relative lack of corrective action by UNTAC authorities, have undermined the credibility of UNTAC and made the task of the United Nations in Cambodia all the more difficult*⁵¹.» Une première étape pourrait être l'adhésion de l'ONU elle-même aux Conventions de Genève sur le droit humanitaire et l'obligation faite aux troupes agissant en son nom de s'y conformer⁵².

L'impact économique et social: Dans un pays où le revenu moyen par habitant est estimé à 200 US \$ par an, l'APRONUC a offert, chaque jour, en guise d'indemnité de logement et de nourriture 120 \$ aux officiers et observateurs militaires et 150 \$ aux 6.000 civils. Les dépenses de l'APRONUC ont eu des effets déstabilisateurs sur l'économie locale: «*UNTAC expenditures have contributed significantly to the rise of certain prices. Competition between UNTAC, UN agencies and NGOs for local labour and accomodation has pushed up local wages and the price of housing. More importantly perhaps, the UNTAC presence has diverted labour and investment away from the production of essential goods towards tertiary sector activities providing services essentially for foreigners living in Cambodia.*» (voir note 51)

50. Déclaration faite à l'auteur par un médecin d'une ONG qui a réclamé l'anonymat. Cette déclaration fut confirmée par des officiers supérieurs de l'APRONUC. Voir également *Far Eastern Economic Review*, Hong Kong, 22 octobre 1993.

51. UNRISD, *Rebuilding War-torn Societies. Workshop on the Social Consequences of the Peace Process in Cambodia*, UNRISD, Genève, 27-30 avril 1993. Rapport publié à Genève en septembre 1993.

52. À plusieurs reprises, le CICR proposa que l'ONU adhère formellement aux Conventions. En vain. Comme s'interrogeait Olivier Russbach dans la livraison numéro 22 de septembre-octobre 1993 de *Situation*, «L'ONU pouvait-elle impunément violer les règles les plus élémentaires du droit de la guerre lorsqu'elle faisait la guerre? Pouvait-elle, par exemple, bombarder des hôpitaux sans sommation et sans donner aux blessés qui s'y trouvaient le temps d'être évacués au prétexte que des combattants s'y étaient installés? Était-elle en droit de mépriser le sigle d'organisations humanitaires figurant sur le toit des immeubles qu'elle attaquait, comme cela eut lieu à plus d'une reprise à Mogadiscio? Ses hélicoptères pouvaient-ils tirer sur une foule de civils en pleine ville?»

C — Après l'opération

Une opération de l'ONU n'est jamais la phase ultime d'un plan de paix. Elle n'est qu'une étape et doit être envisagée comme telle par ses propres opérateurs. Contrairement au discours dominant entendu dans les milieux de l'APRONUC à partir du moment où il fut clair que la démilitarisation du pays avait échoué («on organise les élections et on s'en va»), une mission de l'ONU n'est pas une fin en soi. Ce n'est qu'un élément d'un processus plus long et plus complexe que l'opération elle-même.

En mettant en œuvre les tâches prescrites par l'opération à laquelle ils participent, les «peacekeepers» devraient s'imposer d'inscrire leur action dans une continuité dont ils seront, à partir d'un certain moment, absents. Tout particulièrement lorsqu'ils ne sont pas en mesure d'atteindre certains objectifs importants de leur mission.

III – Un pari perdu, des promesses non tenues

Pour qui se souvient des déclarations catégoriques des principaux acteurs internationaux alors que se négociaient la paix au Cambodge, la participation des Khmers rouges à tout processus de paix était une condition incontournable. Il fallait que l'accord soit «global», terme inspiré de l'hypocrisie du langage diplomatique pour signifier la réhabilitation morale, politique, juridique des auteurs de crimes contre l'humanité.

C'était le pari cambodgien : la paix possible avec Pol Pot. Comme d'autres avaient cru, à Munich ou à Yalta, à la valeur des engagements passés avec un tyran. C'est un pari perdu. Les Accords de Paris, dans leur caractère «global» sont morts le 13 juin 1992, lorsque les Khmers rouges ont refusé de les appliquer. Pendant des mois, jusqu'à l'indignité, l'ONU a tout tenté pour faire changer d'avis ceux qui se servaient de ces bonnes dispositions pour gagner du temps et survivre à l'opération de l'ONU. Comme d'autres, ailleurs, ont habilement joué de la lâcheté des acteurs internationaux pour faire triompher leur entreprise.

Il faut s'interroger sur la propension des démocraties, selon la formule de Jacques Julliard, à «transformer des criminels de guerre en interlocuteurs valables» et à nourrir l'appétit des tyrans par leur faiblesse et leur irrésolution.

Les situations auxquelles, aujourd'hui, le gouvernement cambodgien doit faire face ne sont pas celles promises par les Accords de Paris. Elles ne correspondent guère à l'évaluation triomphaliste que font de l'APRONUC les milieux onusiens, les cercles diplomatiques et certains journalistes. La guerre continue. Les activités militaires sont du même niveau qu'avant le passage de l'APRONUC. Elles absorbent au moins 28 % du budget national et entretiennent un climat général d'insécurité aggravé par une propagation effrayante du banditisme. L'implantation d'une démocratie pluraliste est entravée par un PPC qui, du fait de l'incapacité de l'APRONUC à séparer l'appareil administratif de

l'État de l'appareil politique du parti unique, a gardé un fort contrôle sur les structures existantes (armée, police, administrations provinciales et locales). Les travaux de relèvement des infrastructures de base dans des secteurs vitaux comme la santé et l'éducation ayant été à peine entamés par l'APRONUC, tous les problèmes de la reconstruction d'un pays totalement dévasté dans ses ressources humaines comme dans ses équipements assaillent un gouvernement fragilisé par ses tensions internes.

L'APRONUC ne fut pas un « triomphe international ». Son principal responsable, M. Akashi en convenait lui-même :

«I don't think it has been an unqualified success. As you know, we had frustrations with the PDK or Khmer Rouge not respecting the obligations it undertook to respect in the Paris Agreements which made it impossible for us to carry out disarmament and demobilization provisions vis-a-vis the three other factions. I should say that UNTAC deployment was not as fast as I had wished and recruitment of both civilian and military personnel took far too long and we lost precious time. I should be candid also to admit that the quality of our personnel has not been uniformly outstanding with regard to some personnel. I think in the future we should have more strict, clearer criteria and standards of recruitment. If possible, we should have more training period before we send peacekeeping forces and civilians to make them more sensitive and more attuned to the local and national cultures, manners and languages. I think civil administration was one area in which UN has no experience so it took a lot of time for us to develop our methodology and approaches⁵³.»

Le vrai succès des Accords de Paris et de l'APRONUC est d'avoir évacué le dossier cambodgien de la scène internationale. Quoi qu'il arrive désormais, pourvu que cela ne déborde pas des frontières, la communauté internationale pourra s'en laver les mains comme elle l'a fait, en parfaite connaissance de cause⁵⁴, entre 1975 et 1979. Avec l'ONU telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, les Pol Pot, au Cambodge ou ailleurs, ont encore un bel avenir.

53. Discours de M. Akashi au Club des correspondants de presse étrangers, à Phnom Penh, le 13 septembre 1993.

54. R. JENAR, *Le droit des Khmers rouges à disposer des Cambodgiens*, dans *Relations Internationales et Stratégiques*, Paris, IRIS-Stock, numéro 4, hiver 1991.