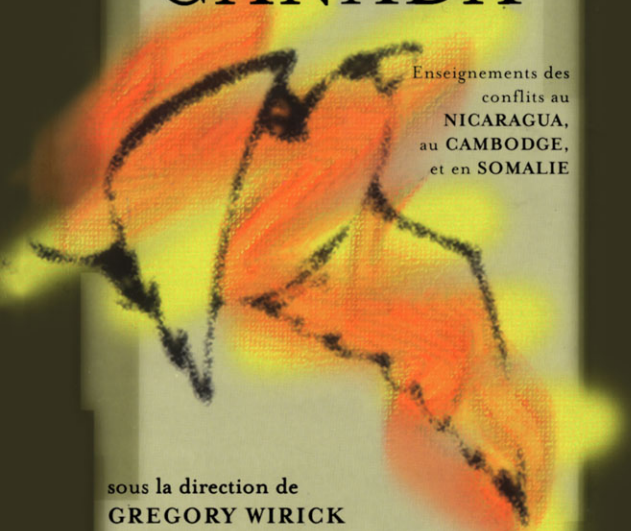
LES MISSIONS DE PAIX ET LE CANADA

Enseignements des conflits au NICARAGUA, au CAMBODGE, et en SOMALIE



sous la direction de
GREGORY WIRICK
ROBERT MILLER

préface de
LLOYD AXWORTHY
ministre des Affaires étrangères du Canada

LES MISSIONS DE PAIX ET LE CANADA

ONT COLLABORÉ AU PRÉSENT OUVRAGE

Lloyd Axworthy
ministre des Affaires étrangères du Canada

Kenneth D. Bush
Centre de recherches pour le développement international, Ottawa (Canada)

Gérard Hervouët
Département des sciences politiques, Université Laval, Sainte-Foy (Canada)

Robert Miller
Centre parlementaire, Ottawa (Canada)

Andrés Pérez
Département des sciences politiques, University of Western Ontario, London (Canada)

Necla Tschirgi
Centre de recherches pour le développement international, Ottawa (Canada)

Gregory Wirick
Centre parlementaire, Ottawa (Canada)

LES MISSIONS DE PAIX ET LE CANADA

Enseignement des conflits au NICARAGUA, au CAMBODGE et en SOMALIE

sous la direction de

Gregory Wirick
et Robert Miller

CENTRE DE RECHERCHES POUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
Ottawa • Le Caire • Dakar • Johannesburg • Montevideo • Nairobi • New Delhi • Singapour

Publié par le Centre de recherches pour le développement international
BP 8500, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9

© Centre de recherches pour le développement international 1998

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

Les missions de paix et le Canada : enseignements des conflits au Nicaragua, au Cambodge et en Somalie

Publ. aussi en anglais sous le titre : Canada and missions for peace.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-88936-872-4

1. Aide économique canadienne — Aspect politique — Pays en voie de développement.
2. Aide économique canadienne — Nicaragua.
3. Aide économique canadienne — Cambodge.
4. Aide économique canadienne — Somalie.
5. Canada — Relations extérieures — 1945–
6. Sécurité internationale.
7. Paix.
I. Wirick, Gregory.
II. Miller, Robert, 1941–
III. Centre de recherches pour le développement international (Canada).

HC59.72C32 1998 338.91'710124 C98-980301-5

Offert sur microfiches.

Tous droits réservés. Toute reproduction, stockage dans un système d'extraction ou transmission en tout ou en partie de cette publication, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit — support électronique ou mécanique, photocopie ou autre — est interdite sans l'autorisation expresse du Centre de recherches pour le développement international.

Les Éditions du CRDI s'appliquent à produire des publications qui respectent l'environnement. Le papier utilisé est recyclé et recyclable ; l'encre et les enduits sont d'origine végétale.

À la mémoire de
Gregory Wirick (1952–1998),
ami, collègue et leader apprécié
dans le domaine nouveau qu'est la
consolidation de la paix.

— RM

This page intentionally left blank

TABLE DES MATIÈRES

Préface
— *Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères du Canada* ix

Avant-propos
— *Robert Miller et Necla Tschirgi* xi

Chapitre 1
Introduction : Des conflits à une ère de mutations
— *Gregory Wirick et Robert Miller* 1

La réponse de la communauté internationale : l'Agenda pour la paix 6
Définir les missions de paix 11
L'évolution de la conjoncture internationale 13
La réponse du Canada 15
Les études de cas 20

Chapitre 2
Nicaragua : Histoire, conflits sociaux et missions de paix
— *Andrés Pérez* 23

Action et structure dans l'histoire des conflits et de l'évolution politiques au Nicaragua 26
Le processus de paix 37
La nature de la paix instaurée 44
Le processus de paix a-t-il échoué ? Les leçons pour le Canada 46
Conclusion 49

Chapitre 3
Cambodge : Politique étrangère et missions de paix
— *Gérard Hervouët* 51

Le Canada et l'Indochine : les jalons historiques 54
L'engagement pour politique 62
Succès par défaut 71
Développements récents 79

Chapitre 4
Somalie : La rencontre de deux anarchies
— *Kenneth D. Bush* 81

Les missions de paix 83
L'évolution de la crise somalienne 87
Coup de tonnerre dans un ciel bleu : les relations entre le Canada et la Somalie avant et après l'ONUSOM 93
La rencontre de deux anarchies 96
Tirer les vraies leçons et profiter des succès cachés 109

Chapitre 5
Conclusion : Allier paix et développement
— *Gregory Wirick et Robert Miller* 115

Nicaragua : espace historique et consensus national 117
Cambodge : le rôle de la politique étrangère 120
Somalie : anarchies et missions de paix 123
Les leçons apprises 125
Recommandations en matière de stratégie 130
Derniers mots 132

Annexe 1
Biographies des auteurs 133

Annexe 2
Sigles et acronymes 135

Bibliographie 137

Chapitre 5

CONCLUSION

ALLIER PAIX ET DÉVELOPPEMENT

Gregory Wirick et Robert Miller

Les trois études de cas présentées aux chapitres précédents portent toutes sur des conflits intranationaux. Autrement dit, elles concernent des pays en proie à des guerres civiles et aux effets de différentes sortes d'interventions extérieures sur le cours de ces guerres. Elles illustrent les types de conflit les plus courants de cet après-guerre froide, même si la Guerre du Golfe nous rappelle que les conflits internationaux ne sont pas chose du passé. Néanmoins, tandis que le monde s'apprête à entrer dans le XXIe siècle, il est probable que les principaux conflits

seront liés à la gouvernance et que leur origine remontera sans doute à la dissolution des empires coloniaux du siècle passé.

Quelles leçons faut-il tirer de ces études de cas ? Quelles sont les conséquences de ces expériences pour les missions de paix, en théorie et en pratique, et, plus particulièrement, pour le Canada ? Telles sont les questions auxquelles nous essaierons de répondre à présent.

Comme nous le faisions remarquer dans l'Introduction, ces études de cas attirent notre attention sur les contraintes et les difficultés immenses auxquelles la communauté internationale est confrontée lorsqu'elle décide d'intervenir dans les affaires de pays en guerre. Chacune se concentre sur un aspect différent des contraintes auxquelles sont soumises les missions de paix. Dans le chapitre consacré au Nicaragua, Andrés Pérez s'attarde sur le poids de l'histoire. Dans le chapitre sur le Cambodge, Gérard Hervouët insiste sur le rôle de la politique étrangère, et dans le chapitre sur la Somalie, Kenneth Bush analyse l'« anarchie » sur le plan de l'organisation et de la gestion qui va de pair avec les missions de paix.

Chacune des études de cas porte sur une période précise maintenant révolue, mais les événements récents ne font qu'accentuer notre impression que ces interventions internationales sont limitées et complexes. Le Nicaragua reste plongé dans une crise économique qui accable la majorité de la population et nourrit le risque de conflit. On ne peut dire que les élites du Nicaragua ont profité du temps écoulé depuis la fin de la guerre civile pour « commencer à bâtir un consensus social minimal qui servira de base à une paix durable », pour reprendre le modeste espoir exprimé par le professeur Pérez (le présent volume, p. 50). Dans le cas du Cambodge, les événements récents ont révélé la futilité du compromis politique trouvé, avec la médiation des Nations Unies (ONU), entre les factions opposées. Face à ce qui ressemble à l'émergence d'un homme fort au pouvoir, la communauté internationale se demande maintenant si elle va se désensager du Cambodge. Enfin, les Canadiens viennent de tirer d'amères leçons de nouveaux éléments concernant la participation de leur pays à l'opération de l'ONU en Somalie. Les résultats de l'enquête de la Commission royale chargée du dossier relatif à la torture puis au meurtre d'un jeune Somalien commis par des soldats de la paix canadiens en Somalie ont suscité des doutes dans l'esprit des Canadiens quant au bien-fondé de la participation de leur pays à ces missions.

Néanmoins, ce serait mal interpréter les études de cas que de conclure qu'elles sont autant d'arguments contre les missions de paix. Au contraire, toutes trois reposent sur la conviction que l'on peut renforcer

ces missions si l'on parvient à mieux comprendre les forces élémentaires qui les animent. Nous approfondirons cette idée en examinant de plus près les arguments avancés par nos trois auteurs.

NICARAGUA : ESPACE HISTORIQUE ET CONSENSUS NATIONAL

L'histoire est faite d'une succession répétitive d'événements qui se renforcent à mesure. Pendant la majeure partie de l'histoire nicaraguayenne moderne, les événements se sont résumés à la répétition d'une même leçon sur les limites du pouvoir national. Les gouvernements successifs du pays ont adopté des politiques qui visaient à plaire aux États-Unis dans une première période, puis à l'Union soviétique dans une seconde. Avec une souveraineté aussi incertaine, la polarisation politique est devenue la règle, l'objectif étant de satisfaire des alliés étrangers et non pas de bâtir un consensus national.

Pérez souligne l'importance capitale de la souveraineté en tant que condition préalable à l'instauration d'une bonne gouvernance et donc de la paix. Dans son analyse, la « centraméricanisation » du processus de paix a eu deux résultats clés. Elle a obligé à reconnaître des éléments communs et des liens étroits entre les facteurs qui sont à l'origine des conflits dans toute l'Amérique centrale et, plus important encore, elle « responsabilisait davantage les gouvernements de la région quant à l'issue des négociations engagées » (Pérez, le présent volume, p. 39). Ce dernier point touche directement au cœur du problème, à savoir une souveraineté apparente, legs important de l'histoire centraméricaine.

Le processus de paix a créé ce que Pérez (le présent volume, p. 25) qualifie de « nouvelles possibilités historiques » (ce que nous avons choisi d'appeler « espace historique ») pour les forces en présence au Nicaragua. Comme un coupe-feu dans un incendie de forêt, cet espace a créé la possibilité de contenir temporairement des forces destructrices. Toutefois, il n'a pas suscité de nouveau consensus, et il ne pouvait le faire, pour des raisons que Pérez (présent volume, p. 45) explique ensuite :

> *Il ne s'agissait pas d'un processus par lequel ceux-ci parvenaient à des accords fondamentaux sur l'organisation de la vie économique, sociale et politique du pays. Au Nicaragua, la paix était tout simplement un arrêt de la guerre imposé par des facteurs extérieurs qui ne permettaient plus aux sandinistes et aux contras de poursuivre leur*

> *confrontation militaire. Le succès de la mission de paix au Nicaragua ne dépendait pas de la capacité d'amener les prétendants au pouvoir à une entente sur l'avenir de leur pays, mais de celle d'utiliser les possibilités créées par la fin de la Guerre froide pour officialiser un* alto al fuego *(un cessez-le-feu).*

Cette conclusion n'invalide en rien la mission de paix en Amérique centrale, elle en souligne tout simplement les limites. Elle nous rappelle que tous les termes associés aux missions de paix — y compris maintien, rétablissement et consolidation de la paix — sont, en un sens, impropres. Aucun ne correspond à une condition de la paix. En fait, tous représentent, au mieux, des conditions préalables qui seront réduites à néant à moins que s'amorce un réel processus autochtone visant à édifier un « consensus social minimal ». Sans cela, les missions de paix ne feront probablement que retarder l'éclatement de la guerre.

Quels sont, en ce cas, les chances de forger un consensus social ? Et quel est le rôle de la communauté internationale dans ce processus ? En l'occurrence, l'argument présenté par Pérez soulève des questions cruciales pour la politique canadienne et la politique des donateurs en général. Pérez explique, en effet, qu'en imposant dans le monde entier un modèle démocratique qui limite sévèrement le rôle de l'État, on réduit considérablement le terrain sur lequel peut se construire un consensus. En effet, on réduit « la possibilité d'utiliser la puissance de l'État comme instrument efficace pour forger un consensus social sur l'avenir de la société nicaraguayenne ». (Pérez, le présent volume, p. 46) Ensuite, le rôle de l'État diminuant, c'est sans doute la société civile qui deviendra l'objet des conflits politiques, ce qui intensifie la fragmentation politique et crée les conditions d'une « guerre totale ».

À l'époque des révolutions, les conflits avaient généralement pour belligérants des groupes opposés idéologiquement dans leurs visions de l'utilisation du pouvoir étatique. Aujourd'hui, il est beaucoup plus probable que les conflits opposent des groupes au sein de la société, le rôle de l'État et des programmes politiques étant relégué au second rang. Cela peut sembler être du pareil au même, mais la nature plus aliénante du conflit pose des problèmes particuliers pour l'édification d'un consensus qui devrait servir de base à une paix durable. Ainsi, l'État sera probablement si affaibli qu'il ne pourra renforcer un consensus en adoptant des politiques efficaces et faisant autorité. Les parties en présence auront du mal à croire alors que les accords seront respectés ou appliqués. En conséquence, ces conflits tendent vers les issues les plus extrêmes, comme les génocides, les expulsions ou les sécessions.

Si nous réfléchissons au rôle des acteurs extérieurs dans l'édification d'un consensus social, nous devons prêter beaucoup plus d'attention aux questions de bonne gouvernance. Les institutions financières internationales et les donateurs traitent la question de la réduction de la taille de l'État comme s'il s'agissait uniquement d'un problème de gestion et d'efficience économique. Or, l'État est le ciment d'une société. Il est encourageant de noter que, depuis quelque temps, on revoit à la hausse le rôle le l'État. Dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1997 : l'État dans un monde en mutation*, la Banque mondiale (1997) reprend son argument habituel en faveur du désengagement de l'État de nombreux domaines d'activité et de réglementation économiques. Cependant, elle explique aussi que celui-ci a un rôle essentiel à jouer dans le développement et que, sans un État efficace, le développement est très affaibli. Le chapitre rédigé par le professeur Pérez contribue à la réévaluation du rôle de l'État en mettant en lumière sa fonction dans l'édification du consensus social.

Enfin, passons au rôle du Canada dans le processus de paix nicaraguayen. Le professeur Pérez le qualifie d'utile et d'important à deux égards : sur le plan technique, car il a joué un rôle dans la vérification des accords ; et sur le plan politique puisqu'il a prêté son concours aux personnes directement engagées dans la négociation et la mise en œuvre des accords. Dans ce second rôle, le Canada a aidé à élargir l'espace politique où les initiatives évoluaient, « en préconisant vivement une interprétation des origines, de la nature et des conséquences de la crise centraméricaine assez différente de celle des États-Unis ». (Pérez, le présent volume, p. 47) Plus précisément, le Canada a présenté une perspective multidimensionnelle des origines de la crise qui contrastait avec la vision unidimensionnelle inspirée par la Guerre froide et que défendait le gouvernement américain. Ce faisant, le Canada se montrait favorable « au règlement des problèmes politiques et socio-économiques internes par les pays et les populations des régions concernées ». (Charland 1984, p. 4)

En louant la contribution canadienne, Pérez marquait son désaccord avec l'opinion selon laquelle le renforcement de la paix passe par sa consolidation, ce qu'il qualifie de « très souhaitable mais peu pratique ». (Pérez, le présent volume, p. 48) Cette conclusion fait suite à son argument selon lequel les missions de paix peuvent ouvrir des possibilités à un pays en crise, à condition que les prétendants au pouvoir de ce pays les saisissent pour instaurer une paix durable. Autrement, les efforts visant à consolider la paix sont voués à l'échec, aussi bien intentionnés soient-ils. Il conclut en disant que le mieux que le Canada

puisse faire au lendemain de conflits, c'est de créer une « tribune neutre propice à un dialogue permanent entre les factions politiques du pays » (Pérez, le présent volume, p. 50).

Cette analyse préconise de façon convaincante et cohérente que l'on reconnaisse les limites des interventions et la nécessité de rendre le pouvoir aussi vite et aussi complètement que possible aux acteurs locaux. Sinon, les missions de paix risquent de perpétuer tout simplement la situation à l'origine du conflit, notamment en l'absence d'une souveraineté politique et si aucun consensus politique national ne se dessine. Le clientalisme aura été préservé, et seul le nom des commanditaires aura changé.

Cambodge : le rôle de la politique étrangère

Les missions de paix se déroulent sur fond de rencontre entre les relations internationales et l'histoire locale. L'analyse du professeur Hervouët sur le cas du Cambodge vient nous le rappeller sans ambages. À l'instar de ce qui s'est produit en Amérique centrale, le processus de paix cambodgien a subi le contre-coup des changements qui intervenaient dans l'URSS du président Gorbatchev. Celui-ci essayait d'améliorer les relations sino-soviétiques et, en conséquence, l'intransigeance des Chinois et des Vietnamiens par rapport à un règlement de paix au Cambodge s'est radoucie. Cette évolution de la conjoncture internationale n'a pas tardé à influer sur les factions cambodgiennes, qui ont commencé à manifester une volonté nouvelle de négocier.

De manière générale, les missions de paix au Nicaragua et au Cambodge illustrent l'incidence positive de la fin de la Guerre froide sur le règlement des conflits du tiers-monde, et elles nous rappellent les effets corrosifs que cette Guerre avait dans bien des régions du monde. Au Cambodge comme en Amérique centrale, les puissances régionales ont joué un rôle important dans le processus de paix, mais ce rôle a été secondaire par rapport à celui des cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

L'histoire de la participation du Canada à la mission de paix cambodgienne dément le portrait que l'on brosse généralement de ce pays souvent vu comme un éclaireur international, toujours prêt à se porter volontaire et à ne mettre aucune limite à son engagement. De fait, Hervouët documente tant la prudence dont le Canada a fait preuve par rapport à sa participation à la mission de paix au Cambodge que le rôle joué par des intérêts ultérieurs de la politique étrangère dans sa décision

d'y participer finalement. L'expérience du Canada dans les Commissions internationales de contrôle et de surveillance au Cambodge, au Laos et au Vietnam a « profondément marqué la mémoire collective de la diplomatie canadienne » (Hervouët, le présent volume, p. 54), et suscité ainsi une ferme volonté, au ministère des Affaires extérieures, de ne pas se mêler des questions de sécurité fort complexes de cette région. Même avec l'émergence de nouveaux intérêts dans la politique étrangère canadienne, notamment en matière de droits de l'homme, de commerce et d'investissement, cette aversion a été longue à se dissiper. Pendant un temps, le Canada espéra nouer des relations commerciales et politiques plus étroites tout en se tenant à l'écart des dossier relatifs à la sécurité, mais, comme le fait remarquer Hervouët (le présent volume, p. 58) :

> *il devenait de plus en plus difficile d'expliquer, souvent dans les mêmes documents ou les mêmes discours, que l'Asie et le Pacifique étaient donc plus importants sur le plan économique pour le Canada que l'Europe, que l'immigration asiatique était plus nombreuse que l'immigration européenne, mais que le gouvernement fédéral tenait fermement à rester prudent en matière de sécurité régionale.*

Il est bon de réfléchir un instant à cette question parce que l'on affirme souvent que les échanges et les intérêts commerciaux peuvent, en effet, amoindrir, voire annuler, d'autres intérêts en matière de politique étrangère, et des exemples corroborent évidemment ce point de vue. Cependant, dans le cas du Cambodge, les mêmes intérêts commerciaux ont incité l'establishment de la politique étrangère canadienne à se mêler de plus près aux questions de sécurité régionale et de développement de l'Asie du Sud-Est, quoique avec une certaine réticence. Cela donne à penser que le rapport entre le commerce et les autres éléments de la politique étrangère est plus complexe qu'on veut bien le reconnaître parfois. Le concept de la sécurité s'élargissant, il devient de plus en plus difficile de maintenir des relations de politique étrangère unidimensionnelles avec quelque partie du monde que ce soit.

En décidant finalement de tenir compte des questions de sécurité dans ses relations avec l'Asie du Sud-Est, le Canada n'en a pas moins continué à se montrer très prudent, voire timoré, à en juger par l'analyse de Hervouët. Le gouvernement canadien a insisté pour se faire inviter à la Conférence de Paris, mais ce fut pour ensuite décevoir l'ONU par la modestie de sa contribution aux missions de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC). Les Canadiens ont joué un rôle technique très utile tout au long du processus, mais ils se sont gardés de proposer des solutions politiques, préférant le rôle d'intermédiaire

utile à celui d'architecte de la politique étrangère. Tout cela contredit le portrait que l'on fait couramment des Canadiens, que l'on voit comme des innocents aux yeux écarquillés, fonçant volontiers là où des anges ne s'aventureraient pas. De fait, au Cambodge, le Canada a avancé sur la pointe des pieds.

À l'opposé du modeste rôle canadien, la mission de paix de l'ONU au Cambodge était ambitieuse à couper le souffle. Comme le fait remarquer Hervouët, il s'agissait d'une opération de l'ONU d'une complexité sans précédent qui allait « bien au-delà du maintien de la paix pour essayer de recréer, dans le cadre d'un mandat de courte durée, les conditions économiques, politiques et sociales d'une société alors déchirée par des antagonismes profonds qui remontaient à l'intervention américaine dans la guerre du Vietnam, et le projet était ambitieux ». (Hervouët, le présent volume, p. 72). Bref, l'APRONUC s'était donné précisément le type d'objectifs contre lesquels Peréz met en garde dans son étude de cas sur le Nicaragua. Pourquoi, en dépit de contraintes de politique étrangère similaires, la mission de paix cambodgienne est-elle allée tellement plus loin que celle menée au Nicaragua ?

Parce qu'il existe une différence fondamentale entre un pays gravement endommagé par un conflit et un autre que la guerre a dévasté. La guerre civile nicaraguayenne a duré pratiquement l'espace d'une génération, et elle a infligé des dommages économiques et sociaux très lourds. Néanmoins, à la fin de la guerre, nombre des institutions du pays étaient plus ou moins intactes, et l'on pouvait envisager un processus interne de reconstruction, à condition que les parties en présence y consentent. Par contraste, au cours de la même période, le Cambodge s'est trouvé empêtré dans la guerre du Vietnam, il a vécu un holocauste inimaginable et, enfin, il a subi une occupation militaire étrangère. Résultat, le Cambodge était une société dont le capital humain avait été décimé et dont les institutions avaient, partant, disparu. Si le Nicaragua souffrait d'une absence de volonté de paix, au Cambodge, c'était la capacité nécessaire au rétablissement de la paix qui faisait défaut. Ce petit pays n'était pas un État en déliquescence mais un État détruit.

La communauté internationale n'avait donc d'autre choix que de doter la mission de paix au Cambodge d'un vaste mandat. L'infrastructure politique, économique et sociale qui aurait permis au pays de revivre après la cessation du conflit n'existait tout simplement pas. Il fallait la reconstruire pour l'essentiel et ce, avec une aide internationale. En conséquence, nous souhaitons modifier la prescription faite par Peréz, qui écrit que les missions de paix doivent s'efforcer d'atteindre leur double objectif, à savoir de mettre fin à un conflit et d'ouvrir des possibilités de

paix durable, en intervenant le moins possible et en faisant aussi complètement et aussi rapidement que possible appel à des acteurs autochtones. Cependant, nous ajouterions que l'ampleur et la durée de l'intervention doivent varier en fonction des besoins et de la situation du pays visé. Il n'existe pas de formule unique en matière de missions de paix.

SOMALIE : ANARCHIES ET MISSIONS DE PAIX

Les études de cas relatives au Nicaragua et au Cambodge montrent que l'histoire locale et la politique internationale influent beaucoup sur la décision d'organiser des missions de paix et sur le déroulement de celles-ci. Dans l'étude de cas consacrée à la Somalie, Kenneth Bush se concentre sur l'opération elle-même et, plus particulièrement, sur son mandat. Son argument, en bref, est que l'opération somalienne s'est soldée par un échec parce que son mandat mettait trop l'accent sur les aspects militaires au détriment, donc, d'autres ressources, locales et internationales, qui auraient pu aider à résoudre le conflit.

Bush commence par décrire ce qu'il considère comme une caractéristique unique des missions de paix, à savoir leur côté multidimensionnel. Habituellement, ces missions comprennent des activités relatives à tous les éléments (maintien, rétablissement et consolidation de la paix ainsi que diplomatie préventive) de l'*Agenda pour la paix* de Boutros-Ghali (1992), et ces activités sont menées par de très divers acteurs, y compris des gouvernements, des organisations non gouvernementales (ONG), des organismes privés et des organisations multinationales. Dans cette perspective, le succès de la mission dépend surtout de la combinaison de ces activités diverses menées par différents acteurs (Bush, le présent volume, p. 85–86).

> *Ce qui est essentiel dans une mission de paix, c'est que le succès d'une initiative de paix va au-delà de la somme des incidences séparées de chacune de ces activités. Il dépend de l'interaction entre les différentes composantes de ces types d'intervention et (tout aussi important) de leur interaction avec les structures sociales, politiques et économiques existantes des sociétés déchirées par la guerre.*

D'après Bush, l'échec de la mission somalienne tient, à l'origine, à l'évolution de la crise qui secouait le pays et à la réponse internationale qui a suivi. Dans la dizaine d'années qui a précédé l'intervention de l'ONU, la Somalie a peu à peu sombré dans une anarchie militaro-clanique. Puis est venu le temps des milices qui maraudaient et des seigneurs de la guerre tout puissants entourés par leurs hommes. Les

conséquences pour la gouvernance ont été graves, car autant les institutions politiques centrales que les structures de l'autorité traditionnelle se sont désagrégées avant de disparaître. De plus, la puissance de feu de ces bandes a dangereusement augmenté, leur donnant les moyens de détruire l'infrastructure de base du pays en assez peu de temps. Cette dévastation combinée à la terrible sécheresse de la fin de 1991 a créé les conditions parfaites pour une catastrophe humaine. En mars 1992, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) estimait qu'un tiers de la population somalienne, soit environ 1,5 million de personnes, risquait de mourir de faim au cours des six mois suivants.

Comme le montre l'étude de cas, la communauté internationale a été longue à réagir, mais quand elle a fini par se réveiller, ce fut à grande échelle et avec des moyens militaires. La réponse internationale fut grandement conditionnée par la pression exercée sur les gouvernements occidentaux par un public sensible à la couverture médiatique de la famine. Cette pression a fini par inciter le Conseil de sécurité à monter une intervention humanitaire de grande envergure, au lieu d'appuyer l'approche progressive adoptée par Mohamed Sahnoun, représentant spécial du secrétaire général (RSSG) en Somalie. Sahnoun essayait de parvenir à un règlement politique en utilisant les structures politiques et sociales existantes qu'il cherchait, comme le dit le professeur Bush (le présent volume, p. 100), à « modifier en même temps ».

L'intervention massive décidée eut des résultats positifs immédiats, car les itinéraires d'acheminement de l'aide humanitaire ont été aussitôt rouverts et l'on a pu apaiser des souffrances terribles. Par leur présence, les soldats de la paix placés sous commandement américain et dont le mandat était de « rétablir » la paix, réussirent à contenir les factions belligérantes pendant un temps, mais cela ne changea pratiquement rien au conflit sous-jacent. En fait, il est fort possible que l'opération de maintien de la paix ait empêché les parties de trouver un compromis pacifique « en isolant les deux communautés, en gelant un statu quo non réglé et en rigidifiant les frontières entre les groupes ». (Bush, le présent volume, p. 107). Cette dynamique a elle-même débouché sur des incidents violents fréquents entre les soldats de la paix et les Somaliens et, pour finir, sur l'abandon de la mission.

Il est impossible de dire si l'approche de Mohamed Sahnoun aurait abouti, étant donné le pouvoir des seigneurs de la guerre locaux et l'atrophie des structures politiques traditionnelles. Néanmoins, l'étude de cas de Bush corrobore l'affirmation de Pérez pour qui il faut considérer les interventions internationales uniquement comme un facteur de paix mais pas comme la solution de paix elle-même. Il se peut

fort que, pour des raisons humanitaires, la communauté internationale doive intervenir massivement dans des situations comme celle de la Somalie, mais il lui faut, parallèlement, intégrer et habiliter les forces politiques et les communautés locales. Soyons réalistes, il sera très difficile de concilier ces deux exigences opposées, car même si la consolidation de la paix passe par le dialogue et une action auprès des forces locales, l'intervention humanitaire entraînera, selon toute probabilité, des confrontations et des différends. À l'évidence, les missions de paix sont des opérations politiques délicates et complexes qui exigent une coordination soigneuse d'éléments différents et parfois divergents.

D'après Bush, la mission de paix en Somalie a très visiblement échoué dans la coordination de divers éléments. En se concentrant sur la solution prétendument miracle de l'intervention militaire, elle a négligé la crise politique, économique et sociale sous-jacente du pays, puis composé avec cette crise. Des ressources autres que les militaires, comme les ONG spécialistes du développement, ont été sous-estimées et sous-employées. Parallèlement, « les querelles et les guerres de territoire entre l'ONU et les acteurs non onusiens présents en Somalie devinrent de plus en plus publiques à mesure que l'opération prit de l'ampleur » (Bush, le présent volume, p. 96). Ces éléments de l'étude de cas ont amené Bush à décrire la mission en Somalie comme une rencontre entre deux anarchies : l'anarchie locale du conflit interclanique et l'anarchie internationale de l'intervention de l'ONU. Comme il l'explique, cependant, chacun des échecs opérationnels avait une cause plus profonde, à savoir l'absence d'une définition cohérente et réaliste de la mission. Au-delà des impératifs à court terme des bulletins télévisés et de la politique électorale, la Somalie était une mission de paix sans objectif clairement établi.

Les leçons apprises

Dans des entreprises aussi complexes que les missions de paix, nous ne pouvons espérer des solutions simples. Néanmoins, nous pouvons en tirer des leçons en matière de politique, et nous nous attarderons, ci-dessous, sur deux de ces leçons.

Prudence vis-à-vis de l'ONU

Une des leçons concerne la capacité de l'ONU de mener des missions de paix et de les maîtriser. Les études de cas présentées dans le présent

volume donnent à penser que l'on se demande encore si elle a cette capacité. Comme Jan (1996, p. 8) le fait remarquer au sujet des missions successives de l'ONU en Somalie :

> *Il n'y a jamais eu de transition entre le volet militaire et le volet civil. L'esprit militaire qui a guidé la FUNUSO [Force unifiée des Nations Unies en Somalie] a perduré dans l'ONUSOM II [Opération des Nations Unies en Somalie II], qui aurait dû être une opération essentiellement civile... .* [Traduction libre]

Hormis par sa valeur humanitaire à court terme, la mission fut un échec.

Au Cambodge, en revanche, comme le dit clairement Hervouët, l'ONU a atteint certains de ses objectifs. Et pourtant, là aussi, de dures critiques ont été formulées. L'ONU a laissé échapper plusieurs occasions importantes d'instaurer une paix durable pendant la période de l'APRONUC. Bien des Cambodgiens, dont les attentes étaient montées en flèche pendant la mini-reprise économique de cette période, furent amèrement déçus ensuite et, aujourd'hui, ils regardent avec un certain cynisme le rôle bref mais instructif joué par les Nations Unies dans la préparation de l'avenir du pays. « L'afflux soudain d'organismes internationaux, de personnel étranger et d'aide extérieure a entraîné une croissance économique assez élevée, mais aussi un processus de croissance très faussé. » (Utting 1994, p. 9) La reprise a profité presque exclusivement à la capitale, Phnom Penh, et elle se confinait pratiquement au secteur des services, qui avait pour clients les ressortissants et les organismes étrangers. Le fait est que « le redressement économique était un aspect marginal de l'APRONUC » (Utting 1994, p. 27), et d'aucuns ont expliqué que certaines caractéristiques socio-économiques apparues pendant le processus de paix ont eu des conséquences négatives pour le redressement et le développement du pays.

En réalité, les interventions multilatérales menées par le biais de l'ONU sont, par nature, extrêmement compliquées et elles comprennent forcément des volets politiques très délicats. Ce qui les rend sujettes, plus que des interventions unilatérales, à des contradictions, à la confusion, voire au chaos, et les expose sans doute davantage à de graves revers. Dans son chapitre consacré à la Somalie, Bush cite le major-général canadien Lewis MacKenzie comme ayant conclu que les opérations de l'ONU sont toujours menées avec moins de moyens qu'elles en ont besoin, alors que les missions déléguées, comme celle de la FUNUSO, disposent invariablement de plus de moyens qu'elles n'en ont besoin. Comme Bush le souligne à juste titre, cela rend les soldats canadiens plus vulnérables dans les opérations de l'ONU que dans les missions de coalitions.

Le Canada devrait attaquer ce problème de front en cessant de considérer les Nations Unies comme la panacée pour les actions multilatérales relatives à la sécurité et au développement. Il devrait examiner les demandes de soutien de l'ONU selon leurs mérites, avant de tenir compte d'aspects relatifs à la solidarité multilatérale. L'OTAN est une solution de rechange évidente en matière de sécurité, et on pourrait lui associer l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en ce qui concerne les compétences civiles nécessaires dans une mission complexe. D'autres organisations régionales devraient être encouragées à prendre l'initiative de régler les crises qui secouent leur région — avec ou sans la participation du Canada.

Par ailleurs, on peut se demander si la multitude de pays qui participent à une mission peuvent former une force cohérente et efficace si nombre des soldats ou des civils connaissent mal le pays où on les envoie. À cause des us et coutumes différents des militaires et des civils originaires de divers pays qui composent le personnel des missions, il est extrêmement difficile de créer un esprit de corps, tout particulièrement lorsque l'on attend de ces hommes et de ces femmes qu'ils agissent rapidement, qu'ils produisent des résultats et qu'ils mènent leur travail à bien. Pour surmonter ces difficultés intrinsèques, il faut que le leadership soit exceptionnel et les circonstances très favorables.

Il ne fait aucun doute qu'une force d'intervention rapide mise à la disposition du secrétaire général représenterait une meilleure solution. Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, le ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, a également soulevé la possibilité de constituer des équipes d'intervention rapide civiles. Cependant, les obstacles politiques qu'il faut surmonter pour concrétiser de telles propositions seraient probablement immenses dans les 10 prochaines années, étant donné la méfiance du très nationaliste Congrès américain. Entretemps, le Canada devrait beaucoup hésiter avant de participer à des missions de l'ONU lourdes et de grande ampleur. En outre, le Conseil de sécurité devrait se montrer plus sélectif dans ses engagements, attitude qui se dessine déjà, d'ailleurs. La volonté de participer à une pléthore de missions dans la première moitié des années 1990 a laissé place à une approche bien plus prudente (Findlay 1995, p. 69–70) :

> *L'ONU et les États donateurs doivent y réfléchir à deux fois avant d'investir leurs ressources limitées. Cela signifie, pour l'essentiel, qu'il faut choisir d'abandonner certains États à leur propre sort quand, malgré tous les efforts consentis, la communauté internationale s'avère*

> *incapable d'influer sensiblement sur les résultats politiques. La Somalie est devenue l'exemple type de cette prise de conscience progressive.* [Traduction libre]

La persistance des conflits

Lors d'un colloque sur la consolidation de la paix organisé à Genève par l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), quelqu'un a fait remarquer que « la fin d'un conflit armé est rarement synonyme de règlement des différends » (UNRISD 1994, p. 6). On pourrait penser que les facteurs qui empêchent une conclusion positive (à savoir pacifique) l'emportent normalement sur ceux qui sont favorables à la paix. Cela tient au chaos qui s'abat sur les sociétés ravagées par les conflits, à la confusion qui accompagne souvent les efforts déployés pour les aider, et aux obstacles énormes auxquels sont confrontés les étrangers qui essaient de comprendre la situation et de l'infléchir. Voilà pourquoi la Table ronde sur la politique canadienne a cité l'ordre et la sécurité internes comme formant l'une des trois conditions générales à réunir pour intervenir, les autres étant des processus politiques représentatifs qui évoluent et la reconstruction économique et sociale. Ensemble, ces trois objectifs sont considérés comme répondant aux « besoins de la sécurité humaine dans des sociétés déchirées par la guerre » (Gouvernement du Canada, 1996).

Par opposition à ces exigences à long terme qui sont complexes, les missions internationales de maintien de la paix tendent à sous-estimer le temps nécessaire pour passer de la guerre à la paix. L'UNRISD (1994, p. 7) fait la mise en garde suivante :

> *Il faut organiser les missions de paix en pensant aux besoins véritables du pays visé... Elles arrivent dans un pays avec un personnel militaire et civil nombreux, et elles s'investissent beaucoup dans le fonctionnement des institutions nationales et dans la mise en place de nouveaux dispositifs de sécurité pendant un laps de temps relativement court. Le départ massif de ces forces, tout comme leur entrée massive, exacerbe les problèmes.* [Traduction libre]

Nous craignons que le gouvernement canadien soit enfermé dans une approche qui consiste à se précipiter dans un premier temps puis à se retirer au plus vite. Les documents du ministre des Affaires étrangères et du gouvernement font référence à un créneau favorable, qui, par définition, se referme soudain et pour de bon (Gouvernement du Canada 1996) :

> *Les initiatives canadiennes extérieures* [...] *seront à court terme et elles seront mises en œuvre pendant la durée de ce créneau favorable*

> *soit normalement de 24 à 36 mois, créneau qui existe pendant des négociations visant à mettre terme à un conflit et pendant la cessation des hostilités qui les accompagne.* [Traduction libre]

Cependant, on admet dans le même document qu'« une ou deux années ne suffisent pas pour qu'une restructuration politique complexe s'enracine » (Gouvernement du Canada 1996). Ces considérations sont particulièrement pertinentes en ce qui concerne la consolidation de la paix, qui exige un engagement externe plus solide et plus long que d'autres types de mission de paix.

À cet égard, il serait bon de repenser les métaphores que l'on a employées jusqu'ici pour décrire les fonctions de la consolidation de la paix. Le langage, en l'espèce, est trop mécaniste et technocratique. Bâtir, construire et mettre sur pied — à grand renfort d'outils — sont les métaphores favorites, et toutes supposent que l'on impose quelque chose dans le paysage, que l'on érige une structure fondée sur les mœurs des pays développés, et que l'on s'en aille, une fois ce travail assez superficiel achevé. Inconsciemment, le langage laisse transparaître une certaine morgue — « on peut facilement aller là-bas et ramener l'ordre » — , alors que la réalité est probablement plus troublante que cela.

Il serait plus subtil de choisir des verbes comme *cultiver* et *nourrir*, et cela servirait plusieurs fins. Tout d'abord, ce serait tenir compte des faits sur le terrain ou, par extension, de la situation du pays. Le rôle de la nature dans une métaphore est similaire à celui de l'histoire et de la géographie dans le cas d'une société. C'est avec ces grandes forces qu'il faut composer et avec elles il faut agir dans la consolidation de la paix. Ensuite, ce serait montrer que la patience est une vertu et que le temps est un allié important. Il ne faut pas forcer les processus. La leçon n'est pas facile à appliquer alors que les gouvernements planifient rarement au-delà de quatre ou cinq ans et, pire encore, que les médias exigent des résultats instantanés. Cependant, le monde ne tourne pas à coup de solutions instantanées ni même de plans quinquennaux, et la consolidation de la paix ne devrait pas être assujettie à des échéanciers irréalistes.

Il faut que l'on arrive à croire à l'efficacité de la consolidation de la paix, tant parmi les bénéficiaires éventuels qu'au sein de la population des pays donateurs. Ce n'est pas facile dans des pays déchirés par la guerre qui émergent d'années de conflit, ni même dans des pays du Nord comme le Canada où l'attitude est au cynisme par rapport à la politique. Dans le cas du Canada, pour susciter confiance et soutien, il faut trouver les bonnes métaphores. L'idée n'est pas nouvelle, mais il

faut trouver un moyen de faire connaître au grand public les enjeux généraux de la politique étrangère. Lorsque des processus très complexes sont engagés, la seule façon de faire passer le message, c'est d'utiliser des métaphores assez simples mais qui sonnent juste. Cultiver un jardin prend du temps, c'est évident, tout comme il faut du temps pour changer une société.

Recommandations en matière de stratégie

Ce qui ressort des études de cas, c'est la nature dynamique des missions de paix. Ces interventions ont bel et bien une incidence : elles font effectivement évoluer la situation, parfois en bien, parfois en mal. Cela étant, il est important de recommander ce qui suit au gouvernement canadien en matière de stratégie.

Un engagement sélectif

En premier lieu, nous recommandons au gouvernement de chercher à limiter le nombre de ses engagements à l'étranger, mais d'être prêt à aller jusqu'au bout de ceux qu'il choisit. Cela suppose une affectation tout à fait délibérée de compétences et de ressources sur une période assez longue et un choix prudent que l'on fait en conciliant valeurs et intérêts, au lieu de réagir soudain à une hystérie médiatique et de rejoindre en toute précipitation les rangs de la dernière opération d'urgence multilatérale organisée. Cela signifie qu'il faut sélectionner des créneaux où les compétences et les ressources canadiennes peuvent se révéler particulièrement utiles. Cela signifie également refuser de s'engager dans des situations qui semblent urgentes au prime abord, notamment sur le plan humanitaire, mais dont l'issue est, au mieux, douteuse. Il faut tenir soigneusement compte de ces considérations, car il est bien possible que les choses tournent mal et que des soldats canadiens se retrouvent en danger.

Après que le gouvernement aura choisi ses engagements et ses créneaux, il devra se sentir engagé et être disposé à nouer des relations avec les habitants d'un pays et à apprendre à connaître leur société. Comme l'écrit Kenneth Bush (le présent volume, p. 106) :

> *Une mission de paix est affaiblie lorsque le champ de ses activités est rétréci. Si une mission s'enferre dans les dimensions de sécurité ou les dimensions militaires d'un conflit au point de ne pouvoir poursuivre les activités relevant des domaines politique ou socio-économique, elle cesse d'être une mission de paix* [...] *Il faut trouver un équilibre entre les activités de la mission.*

Cette démarche permet une évaluation plus réaliste du laps de temps nécessaire pour aider des sociétés à renaître après avoir été écrasées et désorganisées par la guerre civile. Elle exige aussi de nous un engagement à long terme — peut-être une génération — plutôt qu'une mission de courte durée et circonscrite visant à rétablir l'ordre mais au terme de laquelle la société visée est livrée à elle-même. Choisir des missions de consolidation de la paix signifiera plus que de refuser de participer à des missions d'imposition de la paix. Cela signifiera aussi refuser de s'engager dans des opérations humanitaires d'urgence compliquées et, au lieu de cela, poursuivre la tâche que nous aurons déjà commencée ailleurs.

Nous recommandons également au gouvernement de ne s'engager dans une mission de paix que s'il peut être démontré que cette mission répond suffisamment bien aux valeurs et aux intérêts du Canada. La participation du Canada à la mission cambodgienne est un excellent exemple de cet équilibre, comme Gérard Hervouët l'explique clairement. Le Nicaragua et l'engagement du Canada dans le processus de paix centraméricain satisfont eux aussi assez bien aux critères en ce qui concerne les missions de paix. En revanche, la Somalie et le Rwanda constituent des cas plus douteux, essentiellement parce que les faits montrent que les intérêts canadiens en jeu y étaient nettement moindres. Il faut faire preuve de bon sens lorsque l'on définit les intérêts et les valeurs. Autrement dit, les définitions doivent emporter l'adhésion générale. Il n'y a guère de raisons que le Canada se retrouve engagé de façon importante dans des pays où ses intérêts sont minimes, ou ses valeurs, contredites. En effet, la population canadienne ne soutiendrait pas vraiment de tels engagements.

Des attentes modestes

Le Canada doit se montrer modéré dans ses déclarations et modeste dans ses attentes. Il est possible qu'il prenne part à des missions à l'étranger pour apporter des changements, mais ces changements peuvent être bons ou mauvais. Parce que l'engagement du Canada le laisse pieds et poings liés par rapport à la situation, il doit concentrer ses efforts sur ceci : désamorcer le conflit et planter les graines de la réconciliation et du rétablissement de la population en détresse. D'aucuns diront que cette approche est trop modérée et qu'il faut se fixer des objectifs plus audacieux pour galvaniser le public. Mais il faut assurément que la paix soit ramenée et favorisée par la population elle-même. Elle doit résulter d'un engagement local. Cette paix ne saurait être

imposée ni par le Canada ni par un autre pays. Nous ne devons pas aller sur place pour donner une vision, mais pour aider la population locale et ses dirigeants à nourrir la vision qu'ils auront définie eux-mêmes. Si cette vision ne correspond pas aux valeurs canadiennes, nous ne devons manifestement pas nous engager dans le pays en question.

Des groupes de travail

Enfin, nous recommandons que le Canada encourage la constitution de groupes de travail composés de donateurs partageant les mêmes idées quant à des sociétés particulières déchirées par la guerre, et qu'il soit disposé à prendre la tête de certains de ces groupes. Le Canada a beaucoup d'atouts à partager. Il s'est forgé une bonne réputation dans les opérations de maintien de la paix. Ses compétences en matière de conciliation et de médiation sont solides, et son réseau international est sans doute un des meilleurs du monde, en partie grâce aux nombreux « clubs » auxquels il appartient. Ces ressources peuvent aider à amener des adversaires à la table des négociations pour un dialogue constructif.

Derniers mots

L'ancien Premier ministre du Canada Lester Pearson parlait souvent d'« élargir le terrain d'entente » comme d'un but utile au gouvernement et dans la vie. Cette sensibilité est au cœur de toute mission de paix, car c'est un moyen de concrétiser le concept de système global de prévention et de règlement des conflits exposé dans l'*Agenda pour la paix*. Le Canada doit donc être prêt aussi à jouer un rôle important dans les débats et les tribunes où ses intérêts et ses valeurs convergent le mieux. On lisait, dans un éditorial du *Globe and Mail* (1997, p. A18) que « l'aide extérieure et le maintien de la paix nous donnent une stature dans les grands dossiers de la paix et du développement ». Il s'agit d'une stature que le Canada a gagnée, mais l'engagement est continu et il doit être renouvelé chaque année avec courage et vigueur.

Les missions de paix offrent un cadre stratégique dans lequel on peut allier les grands enjeux de la paix et du développement. Agrandir l'espace dans lequel les êtres humains puissent vivre à l'abri de la désintégration qui résulte de la guerre et de la pauvreté, reprendre leur vie et s'unir pour renforcer une société civile et civilisée, tel est le but des missions de paix.