

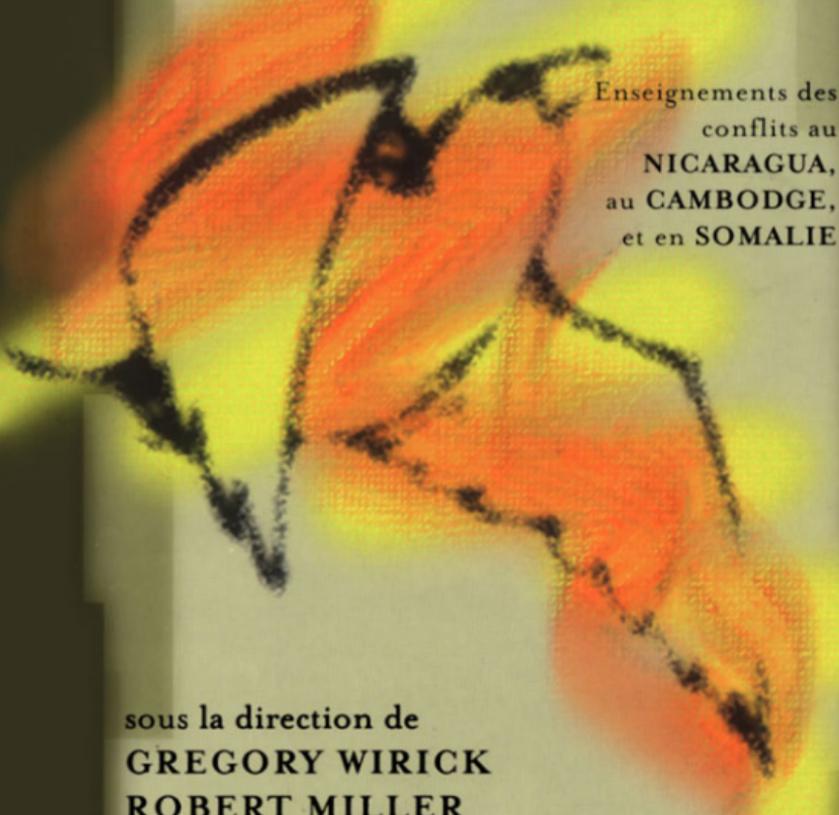
LES MISSIONS DE  

---

**P A I X** E  
T  
L  
E  

---

**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 E  
T  
L  
E

---

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** E  
T  
L  
E  

---

CANADA

**Enseignement  
des conflits  
au NICARAGUA,  
au CAMBODGE  
et en SOMALIE**

sous la direction de

Gregory Wirick  
et Robert Miller

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

---

vii

## 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**

— <i>Kenneth D. Bush</i> . . . . .	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

viii

Chapitre 5

**Conclusion : Allier paix et développement**

— <i>Gregory Wirick et Robert Miller</i> . . . . .	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

<b>Biographies des auteurs</b> . . . . .	133
--	-----

Annexe 2

<b>Sigles et acronymes</b> . . . . .	135
--------------------------------------	-----

<b>Bibliographie</b> . . . . .	137
--------------------------------	-----

# I NTRODUCTION

## DES CONFLITS À UNE ÈRE DE MUTATIONS

---

Gregory Wirick et Robert Miller

Dans la période de transition que l'on appelle pour le moment « après-guerre froide », le Canada se cherche des nouveaux rôles et veut se doter d'une nouvelle politique-cadre. Cette période commencée il y a à peine 10 ans se révèle tumultueuse pour de nombreux décideurs clés qui influent sur la politique étrangère. Le rythme du changement a été tellement rapide, les représentants des médias et les nombreux nouveaux venus dans le domaine des affaires internationales sont si impatients, et la poursuite des intérêts est si périlleuse que

certaines décideurs, épuisés, seraient sans doute tentés de dire de cette période qu'elle est beaucoup plus troublante pour la diplomatie canadienne que les 40 années de guerre froide ne l'ont jamais été.

Le présent volume porte sur des aspects choisis de l'action du Canada dans le nouvel environnement international. Plus précisément, il examine la participation de notre pays au règlement des longs conflits meurtriers qui ont déchiré le Nicaragua, le Cambodge et la Somalie. Nous employons l'expression *missions de paix* pour décrire ces opérations internationales menées sous la bannière des Nations Unies ( ONU ). L'étude met surtout l'accent sur le rôle que le Canada a joué dans ces missions, à la lumière de ses intérêts en matière de sécurité. Cependant, pour nous conformer aux tendances internationales, nous donnons au concept de « sécurité » une définition large afin d'y intégrer les dossiers se rapportant au développement socio-économique. En examinant plusieurs des missions que le Canada a exécutées en vertu de sa politique étrangère dans l'après-guerre froide, l'ouvrage vise à énoncer de possibles lignes directrices pour le processus décisionnel futur.

En présentant ces thèmes, il importe de reconnaître la nature radicale de l'époque actuelle, qui présente de nombreuses caractéristiques déterminantes :

- l'effondrement stupéfiant du bloc soviétique et le désenchantement du monde entier face à la doctrine marxiste-léniniste qui avait tant influé sur la majeure partie du tiers-monde pendant la Guerre froide ;
- l'émergence des États-Unis comme seule superpuissance du monde, bien que d'envergure lilliputienne et aux prises avec de nombreuses contraintes ;
- la propagation mondiale du capitalisme accompagnée de la montée de la concurrence économique, nouveau facteur déterminant des relations internationales à l'échelle de la planète ;
- le déclin concomitant de la souveraineté des États-nations ;
- la prolifération des intervenants internationaux et des grands dossiers sur l'échiquier mondial ;
- l'attrait grandissant des solutions nationalistes, voire racistes, aux problèmes touchant à l'ordre et au pouvoir dans de nombreuses parties du monde, attrait qui s'accompagne d'un commerce des armes nouveau et dévastateur.

Deux de ces développements, à savoir la fin de l'hégémonie soviétique et la montée de l'internationalisme et de la concurrence économique, ont des effets révolutionnaires dans le monde entier : aucun autre qualificatif ne saurait mieux les décrire.

Nonobstant l'insécurité et les angoisses propres à la Guerre froide, force nous est de constater que la clarté et l'ordre relatifs du système connexe, avec ses hiérarchies du pouvoir et ses *modus operandi* bien établis, ont cédé la place à un contexte moins stable et moins sûr, fluide, compliqué par une certaine multipolarité et embrouillé par la multiplicité des intervenants. Pour bon nombre des spécialistes de la politique étrangère, le nouveau système semble dénué de toute structure et fait amèrement regretter la discipline désormais perdue. Pour d'autres, la fin de la Guerre froide a apporté un soulagement souhaité : la libération, attendue depuis trop longtemps, de millions de personnes opprimées, la fin des perversités dues à la concurrence entre les superpuissances et à la course aux armements et la perspective d'un consensus plus grand au Conseil de sécurité de l'ONU.

En fait, tant les optimistes que les pessimistes ont raison. L'immense empire soviétique s'est effrité, la course aux armements entre les superpuissances a cessé, et celles-ci appliquent peu à peu des accords de réduction des armements. Cependant, la fin de la Guerre froide et le recul de l'influence et des intérêts des superpuissances ont créé un vide un peu partout dans le monde. Tandis que les sociétés et les États s'adaptent aux nouvelles réalités du pouvoir, les conflits intra-nationaux abondent. En fait, c'est essentiellement au sein des États que les conflits et la violence ont éclaté dans l'après-guerre froide. C'est ce qu'attestent le démembrement ou l'affaiblissement de nombreux États-nations par suite de l'apparition de groupes dissidents, chacun ayant sa propre identité. À ce sujet, Michael Ignatieff ( 1997, p. 59 ) écrit ce qui suit :

*Sur la cinquantaine de conflits qui font rage aujourd'hui, très peu correspondent à des guerres classiques entre des armées de métier nationales. Ce sont des insurrections armées et des guérillas menées contre des régimes impopulaires, des révoltes de groupes ethniques minoritaires contre des groupes majoritaires au pouvoir, et des luttes entre bandits qui parcourent librement des États effondrés.*

[ Traduction libre ]

Combinés à la désagrégation de l'autorité civile, à de vastes mouvements de réfugiés et déplacements de populations au sein des pays mêmes et à la montée du fanatisme ethnique et religieux, ces phénomènes ont engendré une profonde instabilité dans diverses régions du monde.

Dans une certaine mesure, la fin de la Guerre froide a renforcé les tendances historiques profondément enracinées. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre d'États a grandement augmenté, tandis que les empires britannique et européens se réduisaient comme des peaux de chagrin. Au moins deux tiers des États contemporains ont été créés après 1945. Au début de la période, le monde comptait à peine 60 États. Après la décolonisation, ce nombre est passé à près de 160 à la fin de la Guerre froide, en 1988. Plus récemment, avec l'éclatement de la Yougoslavie et de l'URSS, il a atteint 180, et il continue de croître.

Malheureusement, le colonialisme a laissé derrière lui d'amères divisions. Ainsi, les grandes puissances ont tracé les frontières de la majorité des quelque 50 États africains à la Conférence de Berlin, en 1884, en se préoccupant peu des affinités ethniques, linguistiques ou culturelles des Africains. Les frontières de la plupart des pays du Moyen-Orient moderne sont elles aussi artificielles, car elles résultent d'un partage des territoires entre les Français et les Britanniques après l'effondrement de l'Empire ottoman survenu au cours de la Première Guerre mondiale. De même, les frontières des nouvelles républiques indépendantes, autrefois membres de l'URSS, sont provisoires et fragiles, d'autant que de nombreux Russes vivent maintenant en dehors de la Russie proprement dite, « en pays étranger proche », ce qui est source de tensions perpétuelles.

Dans une étude récente, fondée sur une enquête mondiale approfondie sur les « minorités menacées », Gurr a constaté que, depuis la fin des années 1980, l'intensification des conflits ethnopolitiques graves correspond à une continuation d'une tendance qui s'est d'abord manifestée dans les années 1960. Le démembrement du bloc soviétique a accentué la tendance, mais il ne l'a pas engendrée ( Gurr 1994, p. 2-3 ). Gurr souligne aussi que la lutte pour le pouvoir entre des groupes communaux est essentiellement ce qui nourrit les nouveaux conflits les plus intenses dans les sociétés du tiers-monde. En outre :

*Tant dans le passé qu'à l'heure actuelle, la cause principale et directe des guerres civiles et communales a été la transition entre les régimes cherchant à prendre le pouvoir au sein des États. Deux genres de transitions ont été plus fréquentes après la Guerre froide : 20 États nouveaux ou redessinés ont vu le jour, et un certain nombre d'États font l'expérience de nouvelles institutions démocratiques. [ Traduction libre ]*

Dans bien des cas, le nationalisme fournit une nouvelle idéologie et le nouveau cadre qui sous-tend l'exercice du pouvoir ( Berlin 1992, p. 251 ) :

*La montée du nationalisme est aujourd'hui un phénomène mondial, et c'est sans doute le facteur déterminant de la création des nouveaux États, dans certains cas, parmi les minorités de vieux pays. [ ... ] On pourrait dire qu'il s'agit d'un pendant psychologique automatique de leur affranchissement politique — d'une réaction naturelle d'une société possédant les caractéristiques d'une nation [ ... ] contre l'oppression ou l'humiliation. [ Traduction libre ]*

Sauf que cette doctrine datant du XIX<sup>e</sup> siècle a sans cesse engendré des conflits ( Kedourie 1966, p. 115 ) :

*Le nationalisme complique énormément les relations entre groupes différents dans les régions où ils cohabitent. Comme il préconise une refonte des frontières et une redistribution du pouvoir politique en fonction des exigences d'une nationalité donnée, il tend à bousculer l'équilibre qui a pu s'établir entre différents groupes, à rouvrir la discussion sur des questions qui avaient été réglées et à rallumer les conflits. [ ... ] Bien loin d'accroître la stabilité et la liberté politiques dans de telles régions, le nationalisme y suscite la tension et la haine. [ Traduction libre ]*

Le réveil du nationalisme n'est pas la seule source importante de discordes dans le monde contemporain. À ce sujet, Hoffman ( 1995, p. 167 ) a écrit ce qui suit :

*Un autre ennemi menace le monde aujourd'hui : ce n'est pas la violence issue des affrontements entre grandes puissances ou de l'exercice du pouvoir des forts sur les faibles, mais la violence engendrée par le chaos au bas de l'échelle. Le monde contemporain est menacé par la désintégration du pouvoir — par l'anomie, c'est-à-dire l'absence de normes ou encore la collision des normes. [ Traduction libre ]*

Qui plus est, l'intervention toujours plus fréquente de forces irrégulières, connues pour leur cruauté elle-même rendue plus horrible par les effets dévastateurs des armes modernes, est venue ajouter à la terreur de ces conflits ( Hoffman 1995, p. 61 ) :

*Au cours des années 1990, la majorité des combats sont livrés par des forces irrégulières — engendrées par l'effondrement des sociétés — ou par des bandes paramilitaires qui allient le banditisme au métier de soldat. À mesure que la guerre devient de moins en moins le fait des États et de plus en plus celui des seigneurs de guerre, les protocoles régissant la profession des armes se désintègrent eux aussi. [ Traduction libre ]*

## LA RÉPONSE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE : L'AGENDA POUR LA PAIX

Les nouveaux conflits intranationaux ont provoqué de nombreux appels à l'aide internationale. Tant l'ONU que les organisations non gouvernementales ( ONG ) ont tenté de combler le vide laissé à la direction des pays. Les résultats sont plus ou moins bons et, en règle générale, décevants.

6  
.....  
.....

Au début, la collectivité internationale a appuyé avec beaucoup d'enthousiasme le recours aux forces de maintien de la paix de l'ONU pour garantir l'acheminement de l'aide humanitaire et rétablir l'ordre. Cependant, loin d'être clairs, les mandats et les règles d'engagement ont abouti à des situations extrêmement dangereuses — songeons à la Bosnie, au Rwanda et à la Somalie, par exemple. Dans de tels cas, on ne sait pas au juste qui sont les combattants ; souvent, il n'y a pas de cessez-le-feu que le système politique ou l'appareil militaire puissent faire observer ; le gouvernement central est faible, quand il y en a un, tandis que la famine, la maladie et les déplacements de population sont endémiques. Pareille anarchie observée dans le contexte de conflits récents a incité la collectivité internationale à se mêler de très près des affaires intérieures d'États qui n'avaient de souverain que le nom.

Certaines missions de paix ont dû fonctionner comme si elles remplaçaient l'État et surveiller de vastes territoires et de multiples factions. Leurs besoins se sont accrus, car elles ont assumé le rôle de toute une gamme d'institutions militaires et non militaires : ces missions étaient complexes et polyvalentes et, parfois, leurs objectifs se sont assimilés à ceux que suppose l'édification d'un pays. Au Cambodge, au Salvador, au Mozambique et en Namibie, les missions de paix visaient à jeter les bases nécessaires pour créer, ou recréer, les institutions nationales capables de diriger un État moderne. Boutros-Ghali ( 1995, par. 21 ) a détaillé ces besoins :

*De ce fait, l'ONU a été appelée à entreprendre des tâches d'une diversité sans précédent : contrôle du cessez-le-feu, regroupement et démobilisation de forces, réinsertion des combattants dans la vie civile et destruction de leurs armes ; mise au point et exécution de programmes de déminage ; rapatriement des réfugiés et des personnes déplacées ; octroi d'une assistance humanitaire ; supervision des structures administratives existantes ; mise en place de nouvelles forces de police ; vérification du respect des droits de l'homme ; mise au point et supervision de réformes constitutionnelles, judiciaires et électorales ; observation, supervision, voire organisation et contrôle d'élections ; et*

*coordination de l'appui destiné au redressement économique et à la reconstruction.*

Ces interventions ont donné d'assez bons résultats, car il existait un consensus international sur ce qu'il fallait faire et sur ce que l'on pouvait faire. Au Rwanda et en Somalie, l'intervention a cependant eu lieu après l'effondrement total du pouvoir central, mais sans qu'il y ait eu un consensus international clair sur les mesures à prendre. Rien de surprenant à ce que, dans ces cas, on ait estimé que les opérations avaient échoué.

La principale tentative faite jusqu'ici pour élaborer une politique-cadre internationale pour de telles interventions a pris la forme du rapport intitulé *Agenda pour la paix* que l'ancien secrétaire général de l'ONU, M. Boutros Boutros-Ghali, a présenté au Conseil de sécurité en 1992. Dans ce rapport, il désigne quatre catégories de mesures que l'ONU pourrait prendre face à des conflits réels ou en devenir :

- ▶ *Diplomatie préventive* — Démarches diplomatiques, généralement entreprises dès que possible et visant à éviter que des différends ne surgissent entre les parties et à contenir ou à régler les différends avant qu'ils dégénèrent en conflits. L'article 33 de la Charte de l'ONU décrit un certain nombre d'instruments possibles : négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours à des organismes ou à des accords régionaux ou encore à d'autres moyens pacifiques.
- ▶ *Rétablissement de la paix* — Dans son rapport de 1992 ( p. 11 ), Boutros-Ghali définit le rétablissement de la paix comme étant une action qui « vise à rapprocher des parties hostiles, essentiellement par des moyens pacifiques tels que ceux prévus au Chapitre VI de la Charte des Nations Unies ». Ses recommandations mettaient surtout l'accent sur la médiation et la négociation, sur un recours accru à la Cour internationale de Justice et sur l'apaisement de la situation qui a donné naissance au conflit, la collectivité internationale étant alors appelée à fournir son aide, par exemple, pour réinstaller des personnes déplacées. M. Boutros-Ghali évoque ici la même gamme de méthodes que celle proposée ci-dessus dans l'article 33 de la Charte de l'ONU au stade de la diplomatie préventive, sauf que, cette fois, elles sont appliquées après qu'un différend a dégénéré en conflit armé. Par ailleurs, on fait

couramment la distinction ( Evans 1993 ) entre les efforts de rétablissement de la paix du premier stade, qui visent directement à faire cesser les hostilités et à stabiliser la situation sur place, et ceux du deuxième stade, qui ont pour objet un règlement politique durable et qui peuvent être entrepris parallèlement aux opérations de maintien de la paix.

- *Maintien de la paix* — Le maintien de la paix ( Boutros-Ghali 1992, p. 12 ) « consiste à établir une présence des Nations Unies sur le terrain, ce qui n'a jusqu'à présent été fait qu'avec l'assentiment de toutes les parties concernées et s'est normalement traduit par un déploiement d'effectifs militaires et/ou de police des Nations Unies ainsi, dans bien des cas, que de personnel civil ». Cette définition fait allusion au récent élargissement du cadre des activités de maintien de la paix, qui comprennent désormais des missions non militaires. Dans le *Supplément de l'Agenda pour la paix* ( 1995 ), Boutros-Ghali décrit des opérations récentes de maintien de la paix au cours desquelles l'ONU a été amenée à renoncer au respect de trois « principes particulièrement importants », à savoir le consentement des parties, l'impartialité et le non-recours à la force, sauf en cas de légitime défense, « lorsqu'il s'agissait, premièrement, d'assurer la protection d'opérations humanitaires alors que les hostilités se poursuivaient ; deuxièmement, de protéger les populations civiles dans des zones de sécurité désignées ; et, troisièmement, de pousser les parties à réaliser la réconciliation nationale plus rapidement qu'elles n'étaient prêtes à l'accepter » ( Boutros-Ghali 1995, par. 34 ).

Dans le même document, Boutros-Ghali ( 1995, par. 36 ) milite en faveur d'une distinction claire entre le maintien de la paix et les mesures de coercition : « Le maintien de la paix et l'emploi de la force (sauf en cas de légitime défense) doivent être considérés comme des solutions de rechange et non pas comme des éléments voisins d'un continuum permettant de passer aisément de l'un à l'autre. »

- *Consolidation de la paix* — C'est là un ajout important apporté par le secrétaire général à la série de mécanismes de limitation des conflits mis à la disposition de l'ONU. L'expression désigne les stratégies visant à prévenir les différends et les conflits armés, ou, s'ils se produisent, à faire en sorte qu'une fois réglés, ils ne recommencent pas ( Evans 1993 ).

L'objectif est de prévenir la reprise de la violence en allant au-delà des mesures palliatives et de s'engager dans le vaste domaine faisant le pont entre conflit et développement socio-économique. Le terme *consolidation de la paix* désigne les efforts nationaux et internationaux déployés pour encourager le développement économique, le renforcement des institutions et l'établissement de la société civile, bref, la création d'États stables et durables. Avant le conflit, la consolidation de la paix a pour objet d'élaborer des stratégies économiques et politiques à long terme qui aideront les États à dissiper les menaces et les différends en devenir. En revanche, la consolidation de la paix après les conflits concerne la réadaptation et la reconstruction, le renforcement des institutions et la mise en œuvre de programmes particuliers à des fins telles que le déminage.

Chacun de ces instruments intervient à un stade particulier de l'évolution d'un conflit : on recourt à la diplomatie préventive quand un conflit couve mais avant qu'une guerre éclate ; le rétablissement et le maintien de la paix sont des mesures que l'on applique une fois que le conflit a dégénéré en hostilités armées ; la consolidation de la paix peut se produire avant le conflit ou, comme le rapport *Agenda pour la paix* ( Boutros-Ghali 1992 ) le met en lumière, après l'éclatement d'un conflit ou d'une crise, l'objectif étant alors d'empêcher la reprise de la guerre. Ensemble, les quatre instruments sont censés constituer un système plus ou moins complet devant servir à régler et à prévenir les conflits. C'est cette gamme complète d'interventions que l'expression *missions de paix* vise à décrire.

Dans le rapport *Agenda pour la paix*, Boutros-Ghali ( 1992, p. 2 ) envisage la sécurité dans un contexte élargi, en soulignant que les conflits résultent souvent du sous-développement humain, de l'injustice sociale, de l'oppression politique, de la pauvreté et du désespoir économique :

*Les guerres et les conflits ont de profondes racines. Pour les atteindre, il nous faudra déployer tous les efforts dont nous sommes capables en vue de renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, favoriser le développement économique et social durable, si nécessaire à une prospérité plus grande, soulager la misère et réduire les arsenaux d'armes de destruction massive ou, au moins en restreindre l'emploi.*

Tout utile qu'il soit, le rapport de Boutros-Ghali contient des ambiguïtés et des contradictions conceptuelles. Par exemple, le secrétaire général continue d'évoquer le concept de la souveraineté des États tout en reconnaissant que celle-ci s'est érodée au cours de l'après-guerre froide. Un critique souligne que le rapport omet de mentionner les cas où la souveraineté s'efface devant de nouvelles formes internationales de comportement, tout comme on l'observe dans les domaines de la politique environnementale ou des finances à l'échelle mondiale ( Weiss 1993, p. 8 ). Les mesures prises en Bosnie et en Somalie s'éloignaient certes des attitudes classiques : « Aucune des interventions internationales n'était motivé par la légitime défense ou le consentement des parties, et, dans les deux cas, elles étaient essentiellement, sinon entièrement, humanitaires. » ( Jackson 1993, p. 604 ) [ Traduction libre ]

Jackson ( 1993, p. 583 ) a donné trois raisons de passer outre au principe de la non-intervention :

*1 ) légitime défense : des motifs valables afférents à la sécurité nationale, ou encore à la sécurité nationale ou à la paix et à la sécurité internationales justifient l'intervention ; 2 ) consentement des parties : l'intervention a lieu à la demande du gouvernement de l'État visé — pour l'aider à faire échec à une intervention antérieure ou à se défendre contre des rebelles armés ; 3 ) motifs humanitaires : l'intervention vise à protéger la population civile de l'État visé ( ou des segments de celle-ci ) contre des abus graves perpétrés par son propre gouvernement ou par des troupes antigouvernementales, ou encore parce que l'anarchie règne dans le pays. [ Traduction libre ]*

En Bosnie et en Somalie, le concept de la souveraineté de l'État était inapplicable. Malgré tout, il semblait nécessaire que les organisations internationales empiètent sur ce qui avait été, jusque-là, les droits souverains des gouvernements. Bref, le bien collectif ( la paix et la sécurité internationales ) exige une certaine réduction de la souveraineté nationale.

Autre limite du rapport *Agenda pour la paix* ( Boutros-Ghali 1992 ), il confie surtout aux États le soin de préserver la paix. Le traitement plutôt superficiel du rôle des ONG, par exemple, traduit la tension qui persiste entre l'ONU et l'ensemble des ONG. Pourtant, la participation de ces dernières est essentielle à la réussite des missions de paix : « Il faut envisager la gestion des conflits dans un cadre assez large pour qu'y figurent tout un éventail d'intervenants non gouvernementaux tels que les clans et le Comité international de la Croix-Rouge... » ( Weiss 1993, p. 8 ) [ Traduction libre ] En cette nouvelle ère, le défi consiste à discerner les rôles des différents intervenants, en tenant compte de leurs intérêts et moyens respectifs. Boutros-Ghali s'est peu

soucié du rapport entre les divers volets du processus de paix, d'une part, et la répartition optimale des tâches, d'autre part. Le processus de consolidation de la paix semble convenir particulièrement bien aux ONG ; le rétablissement de la paix est, essentiellement, une activité diplomatico-politique, et le maintien de la paix, au sens classique du terme, relève surtout des forces armées.

La multiplicité des objectifs des missions pose un problème encore plus complexe. De par leur nature même, les situations de conflit revêtent un caractère pressant, mais elles engendrent souvent des réactions contradictoires auxquelles s'ajoute une cacophonie de voix et d'intérêts extérieurs. Au Rwanda, par exemple, les priorités ont été définies comme suit : nourrir les démunis ; faire cesser la tuerie ; nier légitimité et impunité aux auteurs des massacres ; empêcher les flots de réfugiés de se former et instaurer un cessez-le-feu ; obtenir un règlement politique. Comme les études de cas composant le présent ouvrage le montrent clairement, l'incapacité de définir les objectifs a été l'une des pires faiblesses des missions de paix.

## DÉFINIR LES MISSIONS DE PAIX

L'expression *missions de paix* n'est pas reconnue dans le lexique des relations internationales. Afin de désigner l'ensemble élargi de ses interventions, l'ONU emploie le terme générique *opérations de paix*. Cependant, ces opérations de l'ONU font toujours intervenir les forces armées, de sorte que l'expression prend peu en compte la consolidation de la paix et d'autres activités auxquelles les militaires ne participent pas nécessairement. Par conséquent, nous avons adopté l'expression *missions de paix* pour décrire un vaste éventail d'actions multilatérales et multi-dimensionnelles auxquelles prennent part des éléments civils et militaires et qui sont menées pour prévenir, contenir ou régler un conflit. Les missions de paix sont surtout — mais pas nécessairement — associées à l'ONU, principal instrument multilatéral mondial chargé de préserver la paix et la sécurité internationales. Elles sont presque toujours dirigées par des pays industrialisés et elles tendent donc à refléter les valeurs des sociétés occidentales ou démocratiques libérales.

On dit souvent que ces missions sont issues de l'innovation inventée pendant la Guerre froide et appelée « maintien de la paix », et le maintien de la paix en est certainement une composante. À bien des égards, cependant, c'est là un lien qui n'aide guère et que l'on a établi simplement parce que les interventions de l'ONU ont surtout pris la

forme d'opérations de maintien de la paix, domaine où le Canada a acquis un savoir-faire énorme et une réputation d'envergure. Les opérations classiques de maintien de la paix obéissaient à des règles assez strictes : il fallait d'abord obtenir le consentement des parties au conflit ; les opérations étaient exécutées par des unités d'infanterie légèrement armées et par des éléments offrant un soutien logistique limité ; les armes n'étaient employées que pour la légitime défense, et les règles d'engagement étaient extrêmement rigoureuses : elles guidaient les troupes en ce qui concernait le recours à la force.

En revanche, les missions de paix recouvrent une gamme d'interventions autres que les opérations classiques de maintien de paix. Elles ont des objectifs multiples et, par conséquent, souvent ambitieux et complexes ; il peut arriver que l'intervention dure longtemps ; les missions sont multidimensionnelles : elles supposent la participation des militaires tout en faisant appel à diverses compétences civiles. Elles peuvent désormais comprendre les activités suivantes : surveiller des élections ; former des forces de police civiles ; maintenir l'ordre public ; protéger les droits de la personne ; fournir un sauf-conduit aux réfugiés ; engager des efforts de développement ; rétablir l'infrastructure ; déminer ; exécuter des missions humanitaires. Le qualificatif « ambitieux » les décrit fort bien, et la collectivité internationale commence tout juste à comprendre pourquoi certaines interventions sont couronnées de succès et pourquoi d'autres, plus problématiques, finissent par échouer. Nous avons déjà mentionné la question des objectifs : ces missions multilatérales visent à éliminer les causes sous-jacentes des conflits, dans l'espoir d'établir les bases plus solides d'une paix durable. Voilà un objectif audacieux qui soulève, d'ailleurs, de vives controverses.

Le concept des missions de paix s'inspire en partie d'éléments d'une façon antérieure d'envisager les relations internationales. L'attrait que ces missions ont pour le Canada découle toujours du fait qu'elles lui offrent des occasions de projeter ses valeurs à l'étranger. Elles reposent sur deux vocations que le Canada s'est données en matière de politique étrangère, du moins telles qu'elles ont évolué au cours de la Guerre froide : le maintien de la paix et l'aide au développement. Ces missions traduisent l'acceptation, maintenant générale, des liens existant entre les diverses composantes du processus de paix, tant sur les plans conceptuel que pratique. En théorie, cela devrait engendrer une plus grande harmonie entre des éléments autrefois très distincts de la politique étrangère canadienne, à savoir le maintien de la paix et l'aide au développement. Du point de vue opérationnel, les missions de paix

sont un produit hybride des techniques diplomatiques et militaires de règlement des conflits, d'une part, et des principes de développement international appliqués aux situations de conflit, de l'autre.

## L'ÉVOLUTION DE LA CONJONCTURE INTERNATIONALE

Toutes attrayantes que les missions de paix puissent paraître en théorie, il n'existe à l'heure actuelle aucune politique ni stratégie précisant où et quand on doit y recourir. L'ONU a surtout mené ses opérations de paix après que de fortes pressions ont été engendrées en ce sens par les médias internationaux et l'opinion publique. Dans le meilleur des cas, seules quelques puissances moyennes, telles que le Canada, entretiennent le faible espoir qu'un système d'engagement plus rationnel et plus complet soit un jour adopté. Certes, le rapport *Agenda pour la paix* ( Boutros-Ghali 1992 ) a suscité un certain intérêt et demeure un document clé sur le maintien de la paix et de la sécurité internationales par des moyens multilatéraux. Boutros-Ghali ( 1995, par. 44 ) a même envisagé de doter l'ONU d'une force de réaction rapide :

*Cette force constituerait la réserve stratégique du Conseil de sécurité, qui pourrait la déployer en cas de besoin urgent de troupes de maintien de la paix. Elle pourrait se composer d'unités équivalent à des bataillons, en provenance de plusieurs pays, qui recevraient la même instruction, opéreraient selon les mêmes procédures, seraient équipées de matériel de transmissions intégré et participeraient régulièrement à des manœuvres communes. Elles seraient stationnées dans leur pays d'origine tout en étant prêtes à intervenir à tout moment.*

Trois États membres — le Canada, le Danemark et les Pays-Bas — ont rédigé des études sur divers aspects du concept de réaction rapide, celle du Canada étant la plus détaillée. Comme l'étude canadienne proposait avec perspicacité des moyens relativement modestes et pratiques d'améliorer les opérations de l'ONU, elle a suscité un intérêt considérable et débouché sur certaines mesures. Pourtant, l'idée maîtresse semble, pour l'instant, rester lettre morte, un peu comme la notion de réforme du Conseil de sécurité, concept louable, mais irréalisable dans le contexte actuel.

Le climat a changé à l'ONU : après une brève période d'euphorie, au début des années 1990, s'est installée une atmosphère caractérisée par la prudence et des attentes plus modestes. Cela correspond aux réalités contemporaines : les grandes puissances semblent faire un pas en arrière dans diverses parties du monde, et elles ne sont plus disposées ni

capables d'intervenir unilatéralement avec des armes ou des forces militaires, dans des guerres ou des conflits livrés par procuration, loin de leurs propres frontières ( Diehl 1993, p. 1 ). En outre, les grandes puissances n'ont plus envie d'envisager de nouvelles initiatives multilatérales audacieuses, car les opérations déjà lancées les ont épuisées et rendues sceptiques. Par ailleurs, avec la Guerre froide a disparu le cadre qui justifiait une démarche commune et concertée face aux problèmes internationaux. La notion du bien public a été de plus en plus contestée dans les sociétés occidentales au cours des dernières années, et cette tendance correspond, à l'échelle internationale, à un scepticisme grandissant face aux investissements faits en faveur d'intérêts communs, par exemple au chapitre de l'aide au développement. Aujourd'hui, on est beaucoup moins convaincu de la nécessité de défendre, au nom de l'intérêt national, des causes internationales ou multilatérales. D'autres facteurs, tels que les restrictions financières et l'accentuation des problèmes sociaux dans les pays donateurs, ont atténué encore plus l'attention accordée aux problèmes se posant à l'étranger.

À peu près tous les pays donateurs réduisent les budgets consacrés à l'aide au développement étranger, ce qui engendre une crise grave sur ce plan. De nombreux pays en développement ont perdu l'importance géopolitique qu'ils avaient à l'époque de la concurrence bipolaire, où les superpuissances soutenaient les États dans leur sphère d'influence. Aujourd'hui, les pays d'Europe de l'Est font concurrence aux pays en développement auprès des États accordant une aide économique, et les premiers tendent à avoir meilleure audience dans les milieux politiques des pays donateurs. Parallèlement, ces derniers réservent de plus en plus leur aide pour les situations d'urgence et pour les cas où des secours humanitaires s'imposent. Mark Duffield ( cité dans Pallister 1994, p. 7 ), maître de conférence à la School of Public Policy, à l'Université de Birmingham, et expert-conseil auprès de l'UNICEF, a tenu les propos suivants :

*Nous assistons à quelque chose d'unique dans l'histoire de la guerre — l'intégration de l'aide humanitaire à la dynamique des conflits. [ ... ] La question est de savoir comment et quand intervenir. Selon moi, cependant, les régimes de secours sont un symptôme du désengagement des pays donateurs face au Sud. Les budgets de l'aide au développement étranger stagnent ou diminuent, tandis que ceux affectés à l'aide humanitaire augmentent. [ Traduction libre ]*

Il faut un nouveau cadre politique qui orientera la coopération internationale. Les spécialistes de l'aide au développement conviennent qu'étant donné la nouvelle conjoncture politique internationale, une

restructuration fondamentale de l'aide au développement étranger s'impose. En cette matière, de nouveaux schèmes de pensée et de nouvelles stratégies ont été formulés et sont axés sur la notion du développement humain durable. Il se peut bien qu'à moyen terme, il n'y ait pas mieux à espérer que l'utilisation sélective d'instruments multilatéraux, avec les mécanismes que l'on pourra concevoir pour aider la collectivité internationale à bien choisir ses interventions. C'est ce qu'un rédacteur de la revue *Foreign Policy* a appelé l'« idéalisme opportuniste », réponse pragmatique au dilemme dans lequel se trouve enfermée l'ONU, toujours aux prises avec un budget très serré ( Maynes 1993, p. 20 ).

## LA RÉPONSE DU CANADA

Au Canada, l'opinion a elle aussi changé. Le gouvernement doit composer avec un public beaucoup plus sceptique qu'autrefois. Ni le maintien de la paix ni l'aide au développement ne sont désormais considérés comme étant des panacées, voire des solutions particulièrement heureuses. Les opérations de paix menées au Rwanda, en Somalie et dans l'ancienne Yougoslavie sont perçues au mieux comme étant imparfaites, et cela n'a contribué en rien à rehausser l'image des opérations onusiennes de maintien de la paix. Quant à l'aide au développement étranger, le Canada, comme d'autres pays donateurs, s'en désintéresse. Plus que jamais, les Canadiens doutent de l'efficacité des systèmes d'acheminement de l'aide et affichent un cynisme beaucoup plus grand au sujet de la dépendance des bénéficiaires, que la recrudescence des situations d'urgence humanitaire ne fait qu'accroître.

Bien des Canadiens ne sont pas convaincus que leur pays peut ou doit tenter de remédier aux maux du monde. Selon eux, les ressources nationales sont utilisées au maximum, et le pays ne doit pas verser d'argent dans des gouffres sans fond. On peut formuler l'argument en des termes moins durs en soutenant que les réductions opérées par le gouvernement sont nécessaires, étant donné la situation, et que le Canada aurait tort d'envisager de nouvelles dépenses tant qu'il n'aura pas remis de l'ordre dans ses propres finances. Pour ceux qui sont attachés au rôle international du Canada, la question est de savoir si de tels propos traduisent l'opinion de la majorité silencieuse ou simplement celle d'une minorité mécontente.

Les Canadiens sont moins certains aujourd'hui que la nouvelle « génération » d'opérations de paix convienne parfaitement à nos troupes, comme l'ont montré l'accablante controverse sur le dossier

somalien et l'enquête connexe. Il est douteux que les Canadiens acceptent entièrement l'élargissement de la portée des missions de paix et l'évolution de leur nature. Le fait que les temps ont changé et qu'une force d'un genre différent soit peut-être nécessaire suscitera sûrement des inquiétudes.

Ces nouveaux éléments obligent le Canada à repenser ses interventions internationales et la façon dont celles-ci sont organisées au sein de la bureaucratie fédérale. Pendant la Guerre froide, divers aspects des relations extérieures du Canada étaient distincts, particulièrement l'aide au développement et la participation aux opérations de maintien de la paix. L'aide au développement passait par l'Agence canadienne de développement international, tandis que les activités de maintien de la paix relevaient du ministère des Affaires étrangères ( politique ) et du ministère de la Défense nationale ( opérations ). Depuis la Guerre froide, on reconnaît de plus en plus l'interdépendance des questions de sécurité et de développement, et la conjoncture politique internationale a favorisé l'adoption d'une approche plus intégrée des situations de conflit. Des obstacles continuent d'entraver la coopération : cultures politiques divergentes, rivalité entre les institutions, et luttes pour l'obtention de ressources budgétaires toujours plus limitées ( notamment celles de la défense et de l'aide au développement ).

Malgré tout, les pressions qui s'exercent sur le Canada pour l'amener à repenser la manière dont il envisage la paix et la sécurité internationales et à rationaliser ses engagements à l'étranger pourraient encore l'encourager à choisir une démarche coopérative. C'est d'ailleurs ce que préconisait le Comité parlementaire mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada en 1994 ( CPMEPEC 1994, p. 19 ) :

*Ce que le Canada peut faire, c'est de choisir, quand c'est possible, les opérations faisant appel à ses meilleures compétences ( par ex., compétences militaires professionnelles de haut niveau, transport aérien et contrôle de la circulation aérienne, logistique, génie et communications, services médicaux, services de police et médiation civile ). Il serait peut-être possible, par exemple, de combiner des éléments propres au concept de l'« avant-garde » avec des éléments d'une démarche militaro-civile améliorée, de manière que le Canada puisse aider l'ONU à intervenir promptement, tout en se limitant à fournir une force plus restreinte qui agirait de concert avec des éléments civils à long terme. Pareille solution exigerait sans doute du Canada qu'il se limite à des missions moins nombreuses, auxquelles il participerait cependant d'une manière plus poussée. [ Traduction libre ]*

Afin d'améliorer la coopération et la coordination entre les intervenants internationaux, nationaux, gouvernementaux et non gouvernementaux, le Comité ( CPMEPEC 1994, p. 19 ) a repris l'idée exprimée par un témoin qui proposait d'établir un programme de détachements de personnel et un échange systématique de renseignements et de mettre sur pied un mécanisme permanent tripartite de liaison ou une table ronde qui observerait la participation du Canada aux récentes missions humanitaires. Dans le mémoire qu'elle présentait, CARE Canada ( Cooperative for American Relief Everywhere ) préconisait une répartition rationnelle du travail entre les personnes possédant les compétences et les spécialités voulues et entre les organismes participant actuellement à de telles missions ( CARE Canada 1994 ; voir aussi Schmite 1995 ). Jusqu'ici, toutes ces propositions sont restées lettre morte.

Pour le gouvernement Chrétien, l'élimination du déficit a pris le pas sur d'autres considérations. Le montant net de l'aide publique au développement est passé de 2,5 milliards de dollars dans l'exercice 1993-1994 à 2,1 milliards dans l'année financière 1996-1997, et le gouvernement a aussi tronqué le budget de la Défense nationale. Parallèlement, il a participé activement aux réflexions sur la nouvelle génération d'opérations de paix et il a pris part à plusieurs de celles-ci. L'expérience atroce du Rwanda a marqué les consciences d'un certain nombre de hauts fonctionnaires. Par ailleurs, dans la déclaration du gouvernement sur la politique étrangère, qui a été faite à la Chambre des communes en février 1995, on lit les propos suivants ( Gouvernement du Canada 1995a, p. 27 ) :

*De graves lacunes dans les capacités de l'ONU [ ... ] ont été mises en évidence par la lenteur du processus décisionnel hésitant de l'ONU, ce qui a retardé le déploiement de personnel au début de l'intervention de l'Organisation en Somalie, en 1992, et de nouveau, au Rwanda, au printemps 1994, quand l'ONU n'a pas réussi à renforcer sa présence sur place à temps pour empêcher l'hécatombe.*

Cette expérience a amené le gouvernement à entreprendre une étude sur une force de réaction rapide qui serait mise à la disposition de l'ONU. André Ouellet, alors ministre des Affaires étrangères ( 1994 ), a déclaré à l'Assemblée générale de l'ONU que « les dernières missions de maintien de la paix ont montré que la démarche classique ne vaut plus ». Dans une étude qu'il a présentée à l'ONU en septembre 1994, le gouvernement du Canada recommandait le resserrement de la coopération entre les éléments civils et militaires pour réaliser les objectifs communs, dans les missions ultérieures ( Gouvernement du

objectifs communs, dans les missions ultérieures ( Gouvernement du Canada 1995b, p. 66 ) :

*Les missions plus complexes des années 1990 ont déjà montré à quel point il importe d'aborder le maintien de la paix d'un point de vue global selon lequel les militaires et les civils, provenant de divers organismes gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux, travaillent à la réalisation d'objectifs communs. Le maintien de la paix n'est plus l'apanage des forces armées, et l'aide humanitaire, les affaires juridiques, les droits de la personne, la supervision des processus électoraux et d'autres éléments font désormais partie intégrante de l'équation. [ Traduction libre ]*

Par ailleurs, le Canada a participé activement à diverses opérations qui visaient à rétablir la démocratie et à renforcer les institutions. En Haïti, les Forces canadiennes ont tout d'abord aidé à appliquer un embargo maritime international dont l'objet était de faire respecter les sanctions imposées par l'ONU. Depuis, les troupes, les policiers et les civils canadiens ont assumé des rôles de direction afin d'aider le gouvernement haïtien à inculquer un certain professionnalisme à ses forces policières, à maintenir l'ordre et la sécurité, à promouvoir la réconciliation nationale et à redresser l'économie. Ces efforts ont clairement montré que le gouvernement, et surtout le ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, s'intéressent vivement à la consolidation de la paix.

Le gouvernement canadien a par ailleurs apporté une importante contribution à la force multinationale que l'ONU a organisée entre la fin de novembre et le début de décembre 1996, dans un effort désespéré pour éviter une tragédie humaine au Zaïre. La mission avait pour objet de faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire par les organismes de secours ainsi que le rapatriement volontaire des réfugiés et le retour des personnes déplacées, sous l'égide du Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés. Cependant, les réfugiés ayant décidé massivement de quitter le Zaïre pour rentrer au Rwanda, le mandat de la mission s'est trouvé infirmé, et la force onusienne a été dissoute. Selon le *New York Times* ( DePalma 1997, p. 16 ), il était clair que les troupes n'étaient ni bien formées ni suffisamment équipées pour faire le travail, et les responsables ont poussé un soupir de soulagement quand la mission a été annulée.

Le ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, a expliqué en partie la façon dont il envisage le nouveau concept de consolidation de la paix, dans un discours prononcé à l'Université York, le 30 octobre 1996. Le Ministre a alors fait observer que la collectivité

internationale avait commencé à réexaminer tout le concept de sécurité et que deux notions clés étaient issues de cette réflexion : celui de la sécurité de l'être humain et celui de la consolidation de la paix. La première notion ( Axworthy 1996 ) recouvre « les droits de la personne et les libertés fondamentales, la suprématie du droit, le bon gouvernement, le développement durable et l'équité sociale ». M. Axworthy a fait valoir que, pour rétablir une paix durable, il faut garantir tout autant la sécurité humaine que la sécurité militaire. C'est ici qu'intervient la notion de consolidation de la paix, décrite comme étant un « ensemble de mesures destinées à renforcer et à solidifier la paix en construisant une infrastructure durable de sécurité humaine » ( Axworthy 1996 ). L'objectif est alors d'établir les conditions minimales dans lesquelles un pays puisse se prendre en charge et amorcer son développement social, politique et économique ( Axworthy 1996 ) :

*Je vois la consolidation de la paix comme une bouée de sauvetage pour les sociétés qui luttent pour mettre fin au cycle de violence, ramener la civilité et se relever. Une fois que les combats ont pris fin et que les besoins humanitaires immédiats ont été satisfaits dans un pays, il existe un équilibre instable durant une brève période critique. Poussé du mauvais côté, le pays sombre à nouveau dans le conflit ; mais si on lui fournit l'aide appropriée, durant ce bref intermède déterminant, il optera pour la paix et la stabilité. [ Traduction libre ]*

Dans son discours, M. Axworthy laisse sans réponse une question fondamentale : la consolidation de la paix équivaut-elle simplement à une coopération en faveur du développement dans les circonstances extrêmes de la guerre, ou est-ce une nouvelle forme de secours axée essentiellement sur la reconstruction de l'infrastructure socio-politique ? Dans son discours, le Ministre penchait en faveur de la dernière définition. Cette conclusion a semblé être confirmée par les entretiens qu'il a eus avec les Japonais, en avril 1997, sur la possibilité de déployer des équipes civiles d'intervention rapide pour faire contrepoids à la force militaire de réaction rapide de l'ONU ( McKenna 1997 ). Ces équipes pourraient, par exemple, aider sur place à former des agents de police, des juges, des protecteurs des droits de la personne ou des administrateurs. M. Axworthy a déclaré ( McKenna 1997 ) qu'à moins qu'il existe une possibilité d'intervenir rapidement après le cessez-le-feu, une grande partie du mouvement de paix amorcé se dissipe, et de nombreux aspects des problèmes réapparaissent.

Malgré tout, l'expérience nous apprend à nourrir des attentes très modestes quant à la différence que la notion de consolidation de la paix fera dans les pays en guerre. Pour l'essentiel, il faut voir la consolidation

de la paix comme le prolongement de l'aide au développement dans le contexte d'un conflit meurtrier. Vu sous ce jour, le concept n'est ni nouveau ni original, car il date de la période de reconstruction et de développement ayant succédé à la Seconde Guerre mondiale : ce fut l'effort de consolidation de la paix le mieux réussi de toute notre histoire. Les leçons tirées de cette période nous rappellent froidement ce que nous pouvons attendre des activités contemporaines de consolidation de la paix. La volonté politique et la cohésion des stratégies sont essentielles. De plus, les efforts de consolidation de la paix donnent les meilleurs résultats quand ils vont de pair avec le redressement économique et une aide extérieure considérable et soutenue. En règle générale, ces conditions ne sont pas courantes dans le contexte des démarches contemporaines de consolidation de la paix : d'où la nécessité de limiter nos attentes.

## LES ÉTUDES DE CAS

Les études de cas présentées ci-après se situent dans le contexte du climat international en évolution dont nous venons de parler : en d'autres termes, ce sont des analyses plus sobres et pragmatiques des facteurs restreignant les missions de paix. L'idéalisme que concrétisaient ces interventions internationales a maintenant subi à maintes reprises les dures épreuves de la réalité imposées, entre autres, par les forces opiniâtres de l'histoire, des politiques étrangères aux objectifs changeants et contradictoires, et des écueils organisationnels de toutes sortes. La collectivité internationale avait espéré, à l'origine, constituer une sorte de « trousse d'outils » pour régler les conflits : cette attitude nous paraît maintenant plutôt naïve.

Les études de cas ont pour objet d'approfondir les leçons qu'il est possible de tirer de trois des missions de paix auxquelles la communauté internationale a participé au cours des 10 dernières années, soit celles du Cambodge, du Nicaragua et de la Somalie. Elles ont toutes les trois favorisé une évaluation plus sobre des chances qu'ont les interventions internationales de mettre fin à un conflit et de rétablir la paix. Nous avons demandé à chacun des auteurs de faire une analyse générale de ces missions de paix, en mettant l'accent sur un facteur qui, à leurs yeux, en a déterminé le cours, la nature et les résultats.

Dans la première des études de cas, Andrés Pérez fait valoir que la collectivité internationale doit d'abord comprendre les origines historiques du conflit — et les contraintes s'étant exercées depuis toujours

sur la paix — si elle veut avoir la moindre chance de contribuer vraiment au règlement du conflit. Au Nicaragua, le long enchaînement des interventions extérieures dans la politique interne du pays a empêché le développement d'une véritable politique nationale de la négociation et du compromis. Le professeur Pérez insiste sur ce point parce que, soutient-il, les missions de paix tendent à reposer sur une confiance naïve dans les techniques telles que le maintien de la paix et l'aide au développement, perçues comme étant des instruments permettant de venir à bout de l'histoire. Au lieu de cette prétention historique, il offre un espoir plus modeste ( Pérez, le présent ouvrage, p. 25 ) :

[ ... ] *une mission de paix ne devrait pas être conçue comme une intervention visant à résoudre les problèmes économiques, politiques et sociaux d'une société polarisée. Au mieux, les missions de paix peuvent réussir à désactiver les forces destructives historiques et les ramener temporairement à des proportions plus gérables. Ce faisant, elles peuvent créer de nouvelles possibilités historiques que les élites des sociétés polarisées et divisées socialement peuvent utiliser pour commencer à bâtir un consensus social minimal sur lequel pourra s'appuyer une paix durable.*

Dans la deuxième de nos études de cas, Gérard Hervouët examine les rapports entre la participation active mais modeste du Canada à l'opération de l'ONU au Cambodge, d'une part, et les ambitions plus vastes de la politique étrangère de notre pays, d'autre part ( Hervouët, le présent ouvrage, p. 60 ) :

*Vers la toute fin des années 1980, il devenait évident qu'en recherchant une solution pacifique au Cambodge, le Canada nourrissait des intérêts qui dépassaient les frontières khmères. En fait, il avait un double objectif : participer davantage à la prospérité économique des pays de l'ANASE et se positionner en vue de la réintégration éventuelle du Vietnam dans la zone d'expansion économique du Sud-Est asiatique.*

En expliquant comment le Canada est déterminé à bien faire tout en favorisant ses intérêts, le professeur Hervouët attire notre attention sur le fait que les politiques étrangères nationales comportent une bonne partie des motifs à l'origine des missions de paix. Il convient de répéter ce point élémentaire, car, dans certains milieux, on croit maintenant que les missions de paix, notamment celles de l'ONU, sont gérées depuis un poste de commandement mondial qui dirigera bientôt toute la planète.

On pourrait dire qu'une mission de paix concrétise une situation où les forces irrésistibles de la politique internationale se heurtent aux réalités immuables de l'histoire locale ; c'est là un aspect exprimé à la

perfection dans le titre de la troisième de nos études de cas : *Somalie : La rencontre de deux anarchies*. L'auteur, Kenneth D. Bush, écrit d'ailleurs ce qui suit ( le présent ouvrage, p. 96 ) : « La dynamique du conflit entre clans et sous-clans somaliens se reflétait de façon moins violente dans les relations entre les acteurs internationaux qui participaient aux opérations de secours, notamment de celles menées sous la bannière des Nations Unies. » Son étude de cas montre abondamment que les missions de paix sont elles-mêmes des sources prolifiques de conflits, les intervenants locaux et internationaux se faisant concurrence pour l'obtention des ressources et du pouvoir.

En examinant les facteurs sous-jacents qui déterminent les missions de paix, les trois études de cas se fondent, à divers degrés, sur l'expérience canadienne. Ce n'est pas parce que le Canada y a joué un rôle prépondérant, bien loin de là. C'est en partie parce que nous sommes canadiens et que, partant, nous sommes naturellement portés à nous inspirer de l'expérience de notre propre pays. Mais il y a aussi d'autres raisons. Peu de pays ont crû autant que le Canada aux promesses des missions de paix. Certains Canadiens ont vu dans ces entreprises complexes une nouvelle vocation de notre politique étrangère qui combinait, voire transcendait, les deux grands piliers de cette politique au cours des 40 dernières années, à savoir le maintien de la paix et l'aide au développement. Les dures leçons des 10 dernières années ont affaibli, sinon tué, ces espoirs.

Les Canadiens risquent, craignons-nous, d'apprendre leurs leçons trop bien et d'en conclure que la politique étrangère de leur pays devrait être beaucoup plus intéressée qu'elle ne l'est déjà. Certes, les résultats des missions de paix ont de quoi refroidir l'internationaliste enthousiaste ou, à tout le moins, naïf. Il est tout aussi vrai, cependant, que ces leçons mettent en lumière la nécessité continue d'un internationalisme efficace. Chacune de nos études de cas décrit tout d'abord un conflit persistant qui engendre d'énormes souffrances dans un pays et de l'instabilité dans la collectivité internationale. Dans tous ces cas, l'intervention internationale a réduit considérablement l'intensité du conflit et la souffrance, bien que, comme les faits récents survenus au Cambodge l'ont montré, la situation locale est encore bien loin d'être paradisiaque. Ces études de cas attestent, nous le soutenons, que nous pouvons et devons apprendre à mieux mener les missions de paix, et non que nous devons y renoncer.