



Service d'information et de recherche parlementaires
Bibliothèque du Parlement

En bref

Grant Dawson
Le 17 mai 2004

Maintien, consolidation et rétablissement de la paix : concepts, complications et rôle du Canada

INTRODUCTION

À de multiples reprises depuis la fin de la guerre froide (1948-1989), les États et les organisations internationales ont lancé des opérations de maintien, de consolidation et de rétablissement de la paix afin d'aider à résoudre des problèmes internationaux et intranationaux. Mais même si le règlement des conflits fait régulièrement partie des activités qui se jouent sur la scène internationale, les résultats ont été jusqu'ici discutables. Certaines opérations, comme celle menée en Afghanistan sous la direction de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), contribuent notablement à la stabilité. Par contre, le cas d'Haïti, qui a vécu une nouvelle crise interne au début de 2004 après une décennie de maintien et de consolidation de la paix, rend plus sceptique.

Dans le présent document, nous décrivons chaque activité, puis nous faisons valoir que les États peuvent efficacement mettre chacune d'elles au service de la paix et de la stabilité internationales. Nous soutenons toutefois que les discussions des parlementaires sur le bien-fondé d'une participation du Canada à une opération dans une situation particulière doivent s'appuyer sur une compréhension claire des risques encourus, car les pays qui s'engagent dans une mission courent le danger de voir celle-ci échouer ou de les forcer à engager pour un temps indéterminé leurs gardiens militaires de la paix, leurs civils affectés à la consolidation de la paix ou leurs diplomates chargés du rétablissement de la paix. Qui plus est, l'expérience de la gouvernance démocratique et représentative de la plupart des artisans de la paix peut s'avérer inadaptée à certaines crises.

MAINTIEN DE LA PAIX

À l'instar des autres instruments de règlement des conflits, le maintien de la paix est difficile à définir et peut signifier différentes choses selon les utilisateurs. En raison de la diversité des opérations en question ainsi que de la familiarité et de la résonance positive de l'expression elle-même, le « maintien de la paix » s'applique à un large éventail de missions qui comportent souvent des éléments liés à la consolidation et au rétablissement diplomatique de la paix⁽¹⁾. Mais, essentiellement, la principale fonction du maintien de la paix est de faciliter la transition entre un état de conflit et un état de paix; c'est pourquoi on l'a parfois qualifié d'espace « mitoyen » entre la guerre et la paix. Le maintien de la paix repose sur trois principes foncièrement politiques. Il exige que les gardiens de la paix : bénéficient de l'appui constant du (des) pays hôte(s) et des parties ayant un intérêt immédiat dans le conflit; agissent de façon impartiale; et se comportent de manière non violente et non menaçante⁽²⁾.

Ces principes se sont dégagés pendant la guerre froide et ont conservé toute leur pertinence. Pendant la guerre froide, les opérations de maintien de la paix mobilisaient des forces militaires (soit des officiers affectés individuellement ou des unités constituées) sous le commandement des Nations Unies (ONU), qui surveillaient la séparation de belligérants ou des cessez-le-feu. À quelques exceptions près, les gardiens de la paix prenaient position entre des belligérants qui avaient convenu de ne plus se battre et d'accepter la présence des forces onusiennes. Ils étaient déployés pour stabiliser des points chauds, atténuer les tensions et contribuer à résoudre les disputes, mais ils risquaient d'être entraînés dans le conflit si les trois principes mentionnés plus haut n'étaient pas observés. Depuis la fin de la guerre froide, les deux premiers principes – le consentement

et l'impartialité – ont généralement été respectés par les tierces parties intervenantes; mais le respect du troisième, le comportement non menaçant, n'est pas aussi évident dans certaines missions plus vigoureuses comme celle de la Force de stabilisation de l'OTAN (de 1996 à ce jour) en Bosnie-Herzégovine et de la Force internationale d'assistance à la stabilisation (de 2002 à ce jour) en Afghanistan.

CONSOLIDATION DE LA PAIX

Contrairement au maintien de la paix, la « consolidation de la paix après les conflits » (le nom donné à l'origine) est un nouveau concept dont les Nations Unies ont pris acte pour la première fois en 1992⁽³⁾. L'activité constitue maintenant une composante largement acceptée de la plupart des missions de l'ONU et se répartit en deux grands volets : d'une part celui qui vise à renforcer la diplomatie préventive (en remédiant à la plupart des causes de conflit, comme la détérioration de l'environnement, le sous-développement et les menaces à la sécurité des particuliers) et d'autre part celui qui a pour objet de soutenir le rétablissement diplomatique de la paix (en institutionnalisant la paix après un conflit)⁽⁴⁾. La consolidation de la paix consiste en activités qui, durant la guerre froide, étaient considérées comme du ressort exclusif des États. Elle peut englober le renforcement d'institutions démocratiques, la mise sur pied et le suivi d'élections, la formation d'institutions de sécurité (policiers et militaires) ainsi que des initiatives visant la réconciliation et le respect des droits de la personne.

La consolidation de la paix est liée au maintien de la paix et, afin de donner les résultats escomptés, elle doit respecter les mêmes principes. Depuis la fin des années 1980, des gardiens militaires de la paix et un nombre croissant de civils affectés à la consolidation de la paix sont déployés au sein d'États afin de contribuer à maintenir l'ordre, à mettre en œuvre des accords et à édifier la paix. Comme l'a fait observer en août 2000 un éminent groupe d'étude sur la réforme du maintien de la paix par l'ONU, « l'expérience nous enseigne que les personnels militaire et civil chargés respectivement du maintien et de la consolidation de la paix sont des partenaires indispensables »⁽⁵⁾. Ces liens réciproques sont importants car les États et les législateurs canadiens voudront jauger les probabilités de réussite avant d'agir en faveur de la réconciliation. Et l'on aura d'autant plus de chance de contribuer à la paix si l'on réussit à maintenir l'adhésion des parties au conflit.

RÉTABLISSEMENT DIPLOMATIQUE DE LA PAIX

En ce qui concerne les deux types de rétablissement de la paix, les principes énoncés sont beaucoup plus importants pour ce qui est du premier, le rétablissement diplomatique de la paix, c'est-à-dire la médiation politique, que du second, l'imposition de la paix, soit l'utilisation de la force militaire pour obliger les parties à mettre fin aux combats⁽⁶⁾. Cela tient au fait que le rétablissement diplomatique de la paix précède souvent le maintien de la paix ou s'effectue parallèlement à lui, et que, comme pour le maintien de la paix, les parties au conflit doivent donner leur consentement⁽⁷⁾. Il implique des négociations visant à écarter le conflit ou à amener les combattants à tenir des pourparlers de paix. L'ONU apprécierait sans doute une aide du Canada dans ces secteurs car la réorganisation des postes de direction à l'administration centrale, dans les années 1990, a eu pour effet d'éliminer toute capacité excédentaire à ce chapitre⁽⁸⁾. Il existe une forte demande pour des gens d'expérience qui connaissent la médiation et la négociation et qui sont prêts à se consacrer à plein temps et pour de longues périodes au règlement de conflits.

Les législateurs canadiens pourraient vouloir tenir compte des principes examinés plus haut étant donné le rôle important qu'ils jouent dans les appels en faveur d'opérations de paix multifonctionnelles. D'après Bill Graham, ministre canadien des Affaires étrangères, les représentants élus sont bien placés pour mener les discussions sur les interventions et opérations de paix et contribuer à mobiliser la volonté politique nécessaire, car c'est souvent à travers eux que l'indignation du public et les injonctions de « faire quelque chose » sont canalisées⁽⁹⁾.

COMPLICATIONS

La sensibilisation aux principes sur lesquels repose le maintien de la paix ne suffit toutefois pas à garantir le succès. Une situation conflictuelle ardue peut entraîner l'échec d'un engagement, comme cela s'est produit pour certaines missions multifonctionnelles de l'ONU dans les années 1990. Les opérations onusiennes dans l'ex-Yougoslavie, au Rwanda, en Somalie, en Angola, au Sahara occidental et ailleurs se sont heurtées à d'énormes difficultés. Le problème n'était pas que ces opérations ambitieuses étaient incompatibles avec les principes du maintien de la paix. Elles ont échoué parce que les guerres civiles qui préoccupent la communauté mondiale depuis le

début des années 1990 ne se prêtent guère aux prescriptions du maintien de la paix⁽¹⁰⁾. Le Canada fait partie des États qui ont manifesté un grand intérêt pour l'aspect consolidation de la paix rattaché à des telles missions⁽¹¹⁾, mais encore une fois, il convient de souligner que le taux de réussite est plutôt faible. Sur les 18 pays où s'est déroulée une mission de maintien de la paix de l'ONU assortie d'une composante pour le renforcement des institutions démocratiques entre 1988 et 2002, 13 (72 %) étaient considérés en 2002 comme assujettis à une forme quelconque de régime autoritaire⁽¹²⁾.

De nombreux États ont contribué à la consolidation de la paix, mais c'est leur expérience démocratique qui est en partie responsable des revers susmentionnés. La démocratisation n'est ni un processus linéaire ni un bien en soi, même si cela est parfois tenu pour acquis. De fait, la concurrence politique qui caractérise la démocratie a souvent eu pour effet d'intensifier plutôt que de réduire les conflits dans les sociétés divisées (comme celles de l'Angola, du Rwanda et de la Bosnie-Herzégovine)⁽¹³⁾. Il faudrait veiller à ce que les appuis externes au renforcement des institutions politiques ne nuisent pas aux perspectives de paix.

Il convient également de prendre d'autres facteurs en considération. À cet égard, le plus important est peut-être de veiller à ce que l'expertise de consolidation démocratique de la paix soit culturellement adaptée à la situation après le conflit. Des spécialistes ont fait valoir que les stratégies de consolidation de la paix doivent faire écho aux attitudes culturelles et aux besoins de l'endroit où les opérations se déroulent et éviter d'imposer un modèle de l'extérieur. Pour être durable, la consolidation de la paix doit prendre racine dans le pays où le conflit a fait rage et faire fond sur la participation des gens qui l'habitent⁽¹⁴⁾. Cela donne à penser que les parlementaires canadiens devraient se renseigner au sujet des besoins locaux et se montrer ouverts à des solutions de rechange lorsque vient le temps de promouvoir de nouvelles institutions de gouvernance. L'approche à « l'emporte-pièce » du renforcement des institutions politiques après un conflit doit être évitée. Comme l'illustrent les expériences de la Bosnie, du Kosovo et de l'Afghanistan, il semble justifié d'explorer quelque peu les formes traditionnelles de gouvernance⁽¹⁵⁾.

Une autre considération, qui s'applique également au rétablissement diplomatique de la paix, est que la consolidation de la paix suppose un engagement de longue durée. Comme l'a fait valoir un expert de la question, la consolidation de la paix repose sur

l'établissement de relations et un climat de confiance qui doivent être entretenus à long terme⁽¹⁶⁾. Il s'agit là d'un point important pour les États libéraux-démocratiques de l'Ouest, car les contraintes politiques qu'imposent les institutions libérales de gouvernance les rend réticents à recourir à la force ou à consentir un prix élevé lorsqu'ils cherchent à résoudre des crises humanitaires ou des conflits qui débordent leurs intérêts nationaux⁽¹⁷⁾. Le Canada devrait se préparer au fait qu'un rôle à court terme pourrait ne pas être possible. Il n'est pas question pour autant de réduire les critères quant à la promotion des institutions démocratiques et représentatives; c'est plutôt qu'il faut faire preuve de patience et bien vouloir accorder du temps pour la concrétisation de ces critères⁽¹⁸⁾. Et cela peut exiger des États qu'ils « engagent » une partie de leurs ressources limitées pendant plus longtemps qu'ils ne l'auraient souhaité.

À cet égard, il convient d'examiner le cas d'Haïti, où se sont déroulées dix missions de maintien et de consolidation de la paix à court terme au cours de la dernière décennie. Au début de 2004, une nouvelle flambée de violence intérieure a mené à l'établissement d'une mission de stabilisation dirigée par les États-Unis et pour laquelle le Canada a fourni 450 militaires pendant trois mois. En mai, Ottawa a annoncé une prolongation de trois mois de sa contribution afin d'assurer une transition en douceur vers l'installation d'une nouvelle force de maintien de la paix de l'ONU⁽¹⁹⁾. On est en train de tirer de fortes leçons de l'expérience d'Haïti. Reginald Dumas, envoyé spécial en Haïti du secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a indiqué que les gardiens de la paix internationaux devraient demeurer dans ce pays des Caraïbes jusqu'à concurrence d'une vingtaine d'années afin de garantir la paix et de mettre fin au cycle incessant de la stabilité et de l'effondrement⁽²⁰⁾.

Les diplomates qui travaillent au rétablissement de la paix font face à des difficultés semblables. La forme et le contexte d'une initiative diplomatique de rétablissement de la paix dépendent dans une large mesure d'événements politiques imprévisibles. Il faut néanmoins agir rapidement, ce qui exige une compréhension profonde du conflit. Les États ou les organismes internationaux intéressés devraient être en mesure de suivre de près les conflits afin d'anticiper le meilleur moment pour faire intervenir la diplomatie des tierces parties. Ils devraient également être prêts à fournir sans délai du personnel à l'ONU afin que celle-ci puisse intervenir au moment opportun⁽²¹⁾. Ici encore, un État pourrait se voir demander de s'engager à long terme.

CONCLUSION

Il continue d'exister un certain flou entourant la définition des termes « maintien de la paix », « consolidation de la paix » et « rétablissement diplomatique de la paix »; la raison tient au fait que de nombreuses personnes préfèrent utiliser l'expression « maintien de la paix » pour décrire des opérations qui englobent souvent les deux autres. Cela dit, la consolidation de la paix s'entend généralement des efforts visant à instaurer une paix durable, et le rétablissement diplomatique de la paix peut s'entendre des tentatives négociées en vue d'éviter un conflit ou d'y mettre fin.

Les parlementaires canadiens ont déjà contribué positivement à ces opérations, et ils peuvent certainement continuer de le faire. Depuis 1949, le Canada a déployé plus de 125 000 gardiens militaires de la paix et des milliers de civils affectés à la consolidation de la paix; le maintien de la paix, dit-on, est devenu partie intégrante de « l'ADN national »⁽²²⁾. Bien entendu, le Canada n'est pas le seul pays à posséder un gouvernement démocratique et représentatif, une volonté politique ainsi qu'une expérience du maintien et de la consolidation de la paix en Afrique, dans les Amériques, en Asie, en Europe et au Moyen-Orient. C'est d'ailleurs une bonne chose car l'ONU et l'OTAN ont besoin d'effectifs. L'ONU serait également heureuse de pouvoir compter sur un appui dans le domaine du rétablissement diplomatique de la paix car les hautes personnalités capables de prendre des engagements à long terme se font rares; elle n'aurait donc aucune objection à partager le terrain avec des gouvernements ayant des ressources à mettre à contribution.

Toutefois, il y a des risques importants rattachés à un rôle actif du Canada. Ces risques apparaissent clairement si l'on considère la longue durée de certains engagements de maintien de la paix, comme celui de Chypre, où le Canada a déployé un bataillon pendant 29 ans, et l'échec de nombreuses opérations multifonctionnelles de l'ONU dans les années 1990. Mais la plus grande difficulté réside peut-être dans la consolidation de la paix. L'ONU et ses partenaires n'ont guère obtenu de bons résultats dans leurs tentatives de renforcement des institutions démocratiques. Cela tient au fait que la démocratie s'appuie sur la concurrence politique et que celle-ci peut exacerber les tensions dans des sociétés fragiles qui viennent de connaître un conflit. En outre, l'expertise politique d'un donateur n'est pas toujours adaptée à une situation culturelle donnée. Le Canada

et ses alliés devraient donc examiner de quelle manière leurs institutions politiques représentatives pourraient être ajustées à des formes de gouvernance plus traditionnelles. À l'instar du rétablissement diplomatique de la paix, la consolidation de la paix peut exiger beaucoup de patience et un engagement soutenu. Qu'il s'agisse d'amorcer l'une ou l'autre activité, il faudrait toujours au préalable posséder une bonne compréhension de la situation locale et avoir la conviction que le moment est opportun pour l'intervention d'une tierce partie.

-
- (1) Steven R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*, St. Martin's, New York, 1996, p. 21; et Alan James, *Peacekeeping in International Politics*, St. Martin's, New York, 1990, p. 9.
 - (2) James (1990), pp. 1-7.
 - (3) Boutros Boutros-Ghali, « Introductory Note to *An Agenda for Peace* », dans *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, sous la direction d'Adam Roberts et Benedict Kingsbury, 2^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1996, p. 469.
 - (4) Charles-Philippe David, « Does Peacebuilding Build Peace? Liberal (Mis)steps in the Peace Process », *Security Dialogue*, vol. 30, mars 1999, p. 26. Voir également Boutros Boutros-Ghali, « Supplément à l'Agenda pour la paix : Rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire de l'Organisation des Nations Unies », Document des Nations Unies, A/50/60 – S/1995/1, 3 janvier 1995.
 - (5) Lakhdar Brahimi, « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'ONU », Document des Nations Unies, A/55/305 – S/2000/809, 21 août 2000, p. 9.
 - (6) Il n'est pas question de l'imposition de la paix dans le présent document. Pour un exemple du rétablissement diplomatique de la paix, voir Brahimi (2000), p. 2. Pour un document qui favorise la démarche affirmative, voir Nicholas Gammer, *From Peacekeeping to Peacemaking: Canada's Response to the Yugoslav Crisis*, McGill-Queen's University Press, Montréal, 2001, *passim*.
 - (7) Ismat Kittani, « Preventative Diplomacy and Peacemaking: The UN Experience », dans *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, sous la direction d'Olara A. Atunnu et Michael W. Doyle, Rowman and Littlefield, New York, 1998, pp. 95, 101.
 - (8) Boutros-Ghali (1995), par. 30.

- (9) Bill Graham, « Allocution de l'honorable Bill Graham, ministre des Affaires étrangères, au 24^e Forum parlementaire annuel de l'Action mondiale des parlementaires sur la Cour pénale internationale et *La responsabilité d'agir* », Ottawa, 4 novembre 2002.
- (10) Alan James, « Peacekeeping in the Cold War Era », *International Journal*, vol. 50, printemps 1995, pp. 248, 260.
- (11) Voir Grant Dawson, « In Support of Peace: Canada, the Brahimi Report and Human Security » dans *Canada Among Nations 2001: The Axworthy Legacy*, sous la direction de Maureen Molot, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer, Oxford University Press, Toronto, 2001, *passim*.
- (12) Charles T. Call et Susan E. Cook, « On Democratization and Peacebuilding », *Global Governance*, vol. 9, avril-juin 2003, pp. 233-234.
- (13) David (1999), p. 33. L'argument de David s'appuie sur le point de vue de Ronald Paris dans « Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism », *International Security*, vol. 22, automne 1997, pp. 54-89.
- (14) John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, United States Institute of Peace, Washington, 1997, p. 107.
- (15) Call et Cook (2003), p. 243.
- (16) Lederach (1997), p. 131.
- (17) Mark Peceny et Shannon Sanchez-Terry, « Liberal Interventionism in Bosnia », *Journal of Conflict Studies*, vol. 18, n^o 1, printemps 1998. Cité à partir de : <http://www.lib.unb.ca/Texts/JCS/index.html>. Dernière consultation: 1^{er} mai 2004.
- (18) Call et Cook (2003), p. 242.
- (19) Shawn McCarthy, « Canada's 500 Troops to Remain in Haiti », *The Globe and Mail* [Toronto], 1^{er} mai 2004. Cité à partir de : <http://www.theglobeandmail.com>.
- (20) Warren Hodge, « World Briefing – Americas: Haiti: 18 Months to Elections, U.N. Envoy Says », *New York Times*, 31 mars 2004, p. 10.
- (21) Kittani (1998), p. 105.
- (22) David Kilgour, « Picking up the Pieces », Discours prononcé lors de la University of Alberta's International Week 2004, Edmonton, 26 janvier 2004.