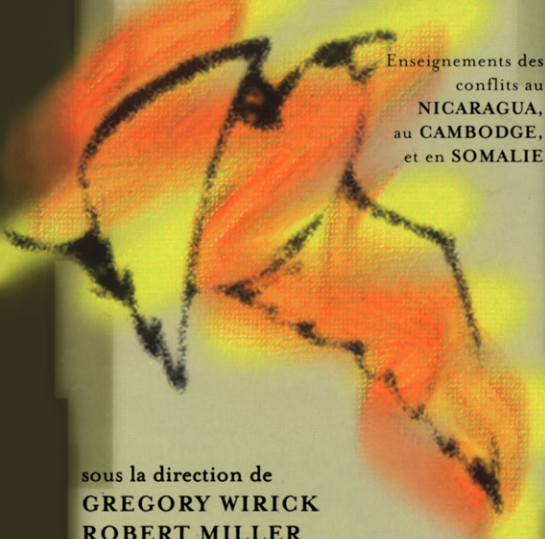


LES MISSIONS DE

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

Biographies des auteurs	133
--	-----

Annexe 2

Sigles et acronymes	135
--------------------------------------	-----

Bibliographie	137
--------------------------------	-----

P

RÉFACE

Il ne suffira sans doute pas toujours à l'avenir, pour préserver la paix, d'improviser habilement et de se reposer sur la volonté de quelques-uns d'accomplir leur devoir. Il est nécessaire de stimuler largement, par la planification et la préparation, l'intérêt croissant qui se manifeste pour l'amélioration des méthodes de maintien de la paix. Le Canada, je le sais, est résolu à tirer les leçons de sa propre expérience afin de montrer l'exemple et d'encourager dans cet effort.

— Lester B. Pearson
(*Conférence commémorative du Dag Hammarskjöld, 1964*)

Le soutien indéfectible du Canada aux efforts de maintien de la paix que déploient les Nations Unies est une des caractéristiques qui définissent le rôle du Canada dans le monde, tant pour les Canadiens que pour la communauté internationale. Jusqu'au début de cette décennie qui a vu exploser maints conflits intérieurs, nous affichions un sans faute, car nous avons participé à toutes les missions de maintien de la paix organisées par l'ONU.

Le monde était bien plus simple alors. Les acteurs étaient clairement identifiés, les

x
.....
.....

missions étaient simples et les règles, bien comprises. La réalité à laquelle nous nous sommes trouvés confrontés au lendemain de la Guerre froide était toute autre. Non seulement les Nations Unies ployaient sous le nombre de demandes entraînées par la multiplication des conflits, mais elles devaient faire face à un type de situation complètement différent auquel elles étaient mal préparées. *L'Agenda pour la paix* du secrétaire général de l'ONU et son supplément (Boutros-Ghali 1992, 1995) et le rapport canadien intitulé *Les opérations de paix de l'ONU : vers une capacité de réaction rapide* (GC 1995b) comptent parmi les premières tentatives de réaction face à ce nouveau type de menace contre la sécurité internationale — une menace venue de l'intérieur des États et non pas de différends internationaux. Ces rapports reflétaient également une préoccupation internationale croissante à l'égard de la fragilité et du bien-être des populations, autrement dit de la sécurité humaine.

En outre, les pays qui fournissaient contingents, comme le Canada, ressentaient vivement les astreintes dues à la prolifération des conflits intérieurs. Les Canadiens restent attachés à leur rôle de soldats de la paix, mais il n'est pas toujours facile de comprendre pleinement la nouvelle situation à laquelle les casques bleus, les diplomates et les représentants d'organisations non gouvernementales, tous canadiens, sont confrontés sur le terrain. Des études de cas telles que celles présentées dans le présent ouvrage nous aident à mieux comprendre non seulement la gestion des conflits contemporains, mais aussi les difficultés et la complexité de la tâche qui attend le Canada lorsqu'il tente de remplir son rôle traditionnel dans ce nouvel environnement.

Le Nicaragua, Le Cambodge et la Somalie illustrent parfaitement les défis que l'on rencontre aujourd'hui dans le monde lorsque l'on s'efforce de bâtir une paix durable dans des pays et des régions ravagées par des conflits armés. Ils illustrent également toute la gamme de mesures que le Conseil de sécurité de l'ONU a demandé de prendre en réponse à ce nouveau type de conflit. Les opérations de maintien de la paix, dont le mandat original était de surveiller les trêves entre des belligérants, ont radicalement changé à la fin des années 1980, quand elles ont dû se transformer en opérations de soutien de la paix comprenant des volets humanitaires et de police civile, ainsi que des efforts de réconciliation nationale et de reconstruction.

Plus qu'une simple amélioration des méthodes de maintien de la paix, la mutation même de l'approche et de la gestion des opérations se sont imposées à la communauté internationale. Souvent, ces nouveaux conflits sont profondément ancrés dans des différences religieuses,

ethniques et culturelles, et souvent aussi, ils éclatent à cause de la faiblesse ou de la faillite des États. Pour prévenir, gérer et résoudre ces conflits et, de plus, pour établir une paix autonome, il faut une approche globale et intégrée. Le maintien de la paix n'est plus une fonction à part, mais un volet vital, à l'égal des mesures préventives, du rétablissement de la paix et de la consolidation de la paix, dans des opérations de soutien de la paix qui visent non seulement à maintenir velle-ci mais aussi à créer un environnement propice à l'établissement d'une paix durable.

Une fois encore, les trois cas étudiés dans le présent ouvrage illustrent concrètement les diverses interventions et l'ampleur de l'effort que doivent consentir les États participants. Instaurer et surveiller un cessez-le-feu n'est qu'un début. Reconstruire les institutions de l'État, rétablir l'autorité civile et la primauté du droit, organiser des élections libres et équitables, et déminer le territoire ne sont que quelques-unes des tâches du soutien et de la consolidation de la paix. En outre, comme le soulignent les auteurs de cet ouvrage, cette approche suppose une étroite coopération entre toutes les organisations concernées : les casques bleus, les institutions spécialisées de l'ONU, les organisations non gouvernementales, les églises et ainsi de suite. Comme le démontrent les trois études de cas qui suivent, il n'existe ni modèle ni séquence d'intervention bien arrêtés qui soient applicables à toutes les situations. Cependant, on commence à comprendre ce qu'il faut faire.

Comme nous l'avons vu dernièrement dans le mandat de la mission à déployer au Sierra Leone, l'équation a été nettement élargie en ce qui concerne la sécurité. Elle va maintenant de l'instauration et du maintien d'un environnement sûr à la démobilisation, au désarmement et à la réintégration des anciens combattants; de la reconstruction d'institutions civiles telles que l'appareil judiciaire au renforcement des capacités à long terme; et de la formation de l'armée et de la police au déploiement d'observateurs spécialistes des droits de la personne. Chacun de ces « éléments de l'équation » a une dimension militaire, civile, policière et humanitaire plus ou moins importante, et tous sont interdépendants.

Le fait que l'immense majorité des victimes (jusqu'à 90 p. 100) sont des civils constitue un autre aspect troublant de ce genre de conflit auquel nous sommes encore mal préparés. De plus, il s'agit très souvent du segment le plus vulnérable de la population, à savoir les femmes et les enfants. Malheureusement, le droit international qui régit actuellement les conflits internationaux offre peu de protection aux personnes qui sont prises sans une guerre « civile ». Il est devenu évident que le régime actuel du droit humanitaire doit évoluer pour remédier à cette

situation. À cet égard, la Convention d'Ottawa qui bannit l'utilisation des mines terrestres et la création récente de la Cour criminelle internationale sont novatrices. Limiter la prolifération des armes légères et interdire l'enrôlement des enfants contribueraient aussi à atténuer les effets les plus destructeurs des conflits armés intérieurs.

Je ne puis que louer l'effort intellectuel entrepris par les auteurs et les féliciter d'avoir voulu porter sur le devant de la scène cet objectif humanitaire important. Ce faisant, ils nous aident beaucoup à comprendre ces conflits. En outre, je pense que le présent ouvrage réaffirmera également la volonté de toujours des Canadiens d'aider les victimes des conflits.

Plus que jamais, et comme l'avait pressenti Lester B. Pearson, il ne suffit pas, pour préserver la paix dans l'ère de l'après-guerre froide, « d'improviser habilement et de se reposer sur la volonté de quelques-uns d'accomplir leur devoir ». Il nous faut conjuguer nos efforts pour nous préparer à relever les défis changeants que posent les conflits et la sécurité humaine.

Lloyd Axworthy

ministre des Affaires étrangères du Canada

29 septembre 1998

A VANT-PROPOS

*L*es *missions de paix et le Canada* résulte de la convergence de diverses recherches universitaires, de l'élaboration des politiques et d'une collaboration institutionnelle autour du nouvel objectif qu'est la consolidation de la paix. L'ouvrage reflète également une nouvelle approche des affaires internationales où il est tenu compte des rapports entre politique étrangère, sécurité internationale et développement mondial.

Le missions de paix et le Canada, conçu à l'origine comme une suite à un ouvrage publié sous la direction de Robert Miller, *Aid as Peacemaker: Canadian Development Assistance and Third World Conflict*, visait à examiner la participation du Canada aux efforts internationaux déployés pour ramener la paix dans trois pays ravagés par des conflits violents : le Nicaragua, le Cambodge et la Somalie. Cependant, sa rédaction a coïncidé avec l'évaluation critique, au Canada et dans la communauté internationale, du nouvel objectif qu'est la consolidation de la paix, et cette évaluation a influé sur son contenu.

La consolidation de la paix est un concept assez récent et un domaine de recherche encore plus nouveau. Ainsi, il y a deux ans à peine que le Canada a mis sur pied des programmes ou des sections de consolidation de la paix au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, à l'Agence canadienne de développement international et au Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Parallèlement sont apparus plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) et programmes universitaires s'intéressant particulièrement à la consolidation de la paix sur un plan théorique ou pratique. Pourtant, il y a dix ans seulement, c'est tout juste si l'on mentionnait ce concept dans les milieux de la recherche ou dans les sphères politiques. En outre, les ONG engagées dans la consolidation de la paix parlaient rarement de leur travail comme tel.

Les étudiants en relations internationales conviennent que c'est le démantèlement du Mur de Berlin, symbole d'un monde dangereusement divisé, qui a donné à la communauté internationale la possibilité de voir la paix non seulement comme la préservation d'un équilibre des forces précaire entre des blocs concurrents, mais aussi comme la recherche constante de la sécurité humaine dans un système mondial en mutation rapide. Toutefois, c'est l'ancien secrétaire général des Nations Unies (ONU), M. Boutros Boutros-Ghali, qui a donné un crédit politique au concept de consolidation de la paix en présentant, le 17 juin 1992, à la 47^e session de l'ONU, son rapport intitulé *Agenda pour la paix*.

Les attentes et les espoirs suscités par un nouvel ordre mondial né de la chute du Mur de Berlin et par le rapport du secrétaire général ont été rapidement ébranlés lorsque le monde s'est trouvé confronté à une flambée de conflits locaux et régionaux, au début des années 1990. La communauté internationale a réagi à ces crises en utilisant divers instruments et avec un succès plus ou moins grand. L'architecture complexe de la sécurité internationale mise en place depuis 1945, sur la base de concepts de sécurité axés sur l'État souverain, s'est avérée incapable de

parer aux menaces qui ont pesé sur la paix et la sécurité après la fin de la Guerre froide. Les chercheurs, comme les décideurs, ont dû repenser la nature et la dynamique de la paix et des conflits dans les dernières années du XX^e siècle. Il est encore trop tôt pour dire si cette réflexion débouchera finalement sur la construction d'une nouvelle architecture de consolidation de la paix qui alliera un souci de la sécurité internationale au niveau systémique à un souci de la sécurité humaine au niveau social.

Les missions de paix et le Canada fait partie d'une vague de recherches et d'études toujours plus nombreuses consacrées aux impératifs de la consolidation de la paix en cette période de l'après-guerre froide. Cependant, à plusieurs égards, le présent ouvrage adopte une démarche unique. Tout d'abord, il se concentre sur les motivations, la dynamique et les incidences de la participation du Canada aux opérations internationales de consolidation de la paix. Ensuite, en allant plus loin que les analyses classiques de la politique étrangère canadienne, il situe les efforts de consolidation de la paix déployés par le Canada dans la conjoncture nationale et internationale complexe qui a présidé à trois contextes fort différents : le Nicaragua, le Cambodge et la Somalie. Enfin, s'appuyant sur les expériences antérieures du Canada en matière de consolidation de la paix, il donne matière à réflexion et formule des recommandations visant à guider la politique et les programmes futurs dans ce domaine.

Bien que ce recueil particulier porte essentiellement sur la participation du Canada à trois missions de paix internationales distinctes, il éclaire sur les intérêts et les impératifs politiques multiples qui sous-tendent tous les efforts de consolidation de la paix aux niveaux local, national et international. Il vise, par là-même, à contribuer au discours international plus général sur la consolidation de la paix.

Les missions de paix et le Canada représente également une nouvelle forme de collaboration entre les universitaires et les instituts de recherche stratégique. Le projet, qui s'appuie sur les travaux de chercheurs de trois établissements d'enseignement supérieur canadiens, a été rendu possible grâce à un partenariat fructueux entre le CRDI et le Centre parlementaire. Or, tous deux ont élargi leurs programmes dernièrement afin de réfléchir aux problèmes que rencontrent les pays dans les périodes de transition politique qui suivent les conflits violents.

Le présent volume est une contribution aux objectifs de la nouvelle Initiative de programme Consolidation de la paix et reconstruction du CRDI, qui appuie des recherches sur les expériences concrètes dans les domaines de la consolidation de la paix et de la reconstruction,

afin de constituer un fonds de connaissances qui guidera politique et action aux niveaux local, national et international. À bien des égards, le Centre parlementaire est un allié naturel dans cette tâche, comme il était un allié des premiers Canadiens qui ont décidé de relever le défi conceptuel et pratique que constitue l'assemblage des pièces politiques, économiques et sociales du casse-tête qu'est la consolidation de la paix. Le type de recherche contenu dans *Les missions de paix et le Canada* peut contribuer au dialogue et faciliter un consensus et la formation d'une coalition, ainsi que l'élaboration de politiques, dans le Nord comme dans le Sud.

La démarche adoptée dans le présent volume soutient également le cadre-programme à plusieurs niveaux de la Peacebuilding and Reconstruction Program Initiative. Par le biais de ses études de cas détaillées, *Les missions de paix et le Canada* permet de mieux comprendre la situation de chacun des pays concernés. Cependant, l'examen plus général de l'idée des missions de paix auquel se livrent les auteurs nous incite à examiner les caractéristiques généralisables de ces cas qui pourraient éclairer les acteurs du développement dans les décisions qu'ils auront à prendre à l'avenir dans des régions où des conflits risquent d'éclater. Le double objectif de l'ouvrage en ce qui concerne les cas particuliers et les enjeux opérationnels et politiques généraux qu'ils soulèvent amène à présenter un argument analytique solide qui, nous l'espérons, contribuera utilement au débat actuel sur le défi que représentent la consolidation de la paix et la reconstruction au lendemain des conflits.

Robert Miller
Centre parlementaire
Ottawa (Canada)

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

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.

4

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^e 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 diplomatique-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.

II

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 multidimensionnelles 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'accentuer.

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.

NICARAGUA

HISTOIRE, CONFLITS SOCIAUX ET MISSIONS DE PAIX

Andrés Pérez

U ne mission de paix est une initiative « lancée pendant un conflit violent afin de favoriser la mise en place de structures et de processus durables qui renforcent les perspectives de coexistence pacifique et font reculer le risque qu'un conflit violent éclate (ou reprenne) ». (Bush 1994, p. 1) Les conflits que les missions de paix visent à résoudre sont habituellement provoqués par des tensions et des contradictions sociales institutionnalisées. Les chercheurs continuent de s'interroger sur les mécanismes qui font dégénérer ces tensions et ces contradictions

en conflits violents, car la question est complexe. Le phénomène de la restauration de la paix et de son maintien par la suite est tout aussi complexe. Or, cette complexité n'est pas bien comprise dans les analyses actuelles des missions de paix, qui tendent à s'intéresser principalement aux aspects ahistoriques et volontaristes des phénomènes sociaux. Leurs auteurs insistent sur la volonté, la motivation et les décisions politiques comme principaux facteurs des incidences de ces missions. Ils ne s'attachent pas aux rapports complexes qui existent entre l'organisme politique et les limites structurelles et historiques qui influent sur les effets des missions de paix.

L'approche ahistorique et volontariste, qui est caractéristique de l'interprétation classique des missions de paix, aboutit à une vision déformée de la contribution possible et réelle de ces missions à la paix mondiale. Cette déformation transparaît dans l'inflation du concept des missions de paix, ce qui démontre une impatience face à la complexité historique et une volonté d'appliquer des solutions globales aux problèmes de sociétés polarisées sur le plan politique et divisées sur le plan social.

Auparavant, politiciens et analystes parlaient de « maintien de la paix », « d'observation pour la paix » et de « rétablissement de la paix ». De plus en plus, les missions de paix espèrent offrir tout cela, plus la « consolidation de la paix », qui est un élément essentiel de l'*Agenda pour la paix* (Boutros-Ghali 1992). On a défini la consolidation de la paix comme étant « l'effort de développement qui vise à réduire les conflits en améliorant la conjoncture économique et sociale et en répondant aux besoins fondamentaux de l'être humain » (Child 1992, p. 3). L'hypothèse clé qui sous-tend cette idée est qu'il « faut remédier aux injustices économiques et sociales pour jeter les bases d'une solution permanente aux conflits » (Child 1992, p. 3). Il est peu réaliste de s'imaginer que les missions de paix devraient prévoir d'apaiser les tensions et les contradictions sociales institutionnalisées dans des sociétés déchirées par la guerre, et cela tout particulièrement à une époque où la demande d'interventions pour rétablir la paix semble dépasser les moyens financiers des principaux pays participant aux missions de maintien de la paix (Gizewski et Pearson 1993).

L'inflation du concept des missions de paix a entraîné un amalgame des variables sociales et des mandats institutionnels, car on part du principe que tout est étroitement lié. Ainsi, l'idée du développement et le développement même sont devenus une « phase » du processus de paix (Cox 1993, p. 8). Peu importe que celui-ci soit l'étape finale, la plus longue aussi, ou l'étape la plus délicate à réaliser. Il est dangereux

de mélanger les variables sociales et les mandats institutionnels. Les attentes de plus en plus irréalistes des sociologues, des politiques, des militants sociaux et du public par rapport aux missions de paix risquent de causer l'échec (réel ou ressenti comme tel) de ces initiatives. Or, cet échec pourrait invalider des fonctions importantes que sont le maintien, l'observation et le rétablissement de la paix. L'autre danger possible réside dans l'illusion d'ordre et d'accomplissement qu'un concept général des missions de paix peut créer parmi les organisations gouvernementales et internationales. Souvent, ces organisations pensent modifier la réalité en modifiant des concepts, et elles estiment qu'un concept plus global des missions de paix correspond mieux à la réalité du monde.

D'aucuns pourraient dire que la tendance à élargir le concept des missions de paix a plus à voir avec les besoins organisationnels des institutions qui participent à ces missions qu'avec la nécessité de comprendre la nature des conflits sociaux dans des sociétés déchirées par des guerres. Ces institutions doivent démontrer qu'elles sont capables de coordonner leurs rôles et leurs fonctions pour être à la hauteur des processus complexes qu'elles appliquent. Elles doivent démontrer qu'elles savent ce qu'elles font. Tout cela est parfaitement compréhensible. Ce qui ne l'est pas, ou qui n'est pas acceptable, c'est d'oublier qu'il y a une différence entre résoudre des problèmes institutionnels et résoudre les énigmes de l'histoire et du développement dans des sociétés en proie à la guerre.

Le principal argument du présent chapitre est qu'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 le présent chapitre, le processus de paix nicaraguayen est utilisé comme une étude de cas afin d'analyser le rôle des missions de paix dans la reconstruction des processus sociaux. L'auteur y examine l'institutionnalisation des tensions et des contradictions sociales qui servaient de toile de fond à la guerre des contras, puis le processus de paix centraméricain tel qu'il a été appliqué au Nicaragua. Ce deuxième volet examine le processus de paix centraméricain tel qu'il s'est appliqué au Nicaragua, et il a pour objet de montrer l'action réciproque des mandats

politiques, des forces intérieures historiques et des conditions extérieures qui ont mené à la signature puis à la mise en œuvre des accords de paix. La troisième section analyse la nature de la paix instaurée au Nicaragua. C'est sur cette analyse que s'appuie la quatrième section, qui évalue le processus de paix centraméricain et la mission de paix au Nicaragua, et présente quelques leçons pour le Canada.

ACTION ET STRUCTURE DANS L'HISTOIRE DES CONFLITS ET DE L'ÉVOLUTION POLITIQUES AU NICARAGUA

La paix sociale dépend dans une large mesure d'un consensus social minimal quant à l'organisation des conflits politiques (Sartori 1987). L'institutionnalisation du consensus qui, dans les pays de démocratie libérale, est une expression de la corrélation entre les forces des prétendants au pouvoir intérieur, n'a jamais pu s'opérer au Nicaragua. Tout au long de ce siècle, les gouvernements américains, par « leurs actes ou leurs omissions » (Whitehead 1986, p. 230), ont forgé des alliances nationales artificielles, modifié la corrélation du pouvoir à l'intérieur du pays, soutenu des gouvernements dictatoriaux et illégitimes, éliminé des forces politiques, et en ont créé d'autres pour que l'évolution politique du Nicaragua soit conforme à leurs objectifs stratégiques, à leurs politiques et à leurs visées dans la région.

La définition du développement politique du Nicaragua a toujours posé un dilemme aux gouvernements américains. Les traditions et les institutions démocratiques américaines obligeaient à justifier les interventions dans ce pays par les mêmes principes qui animent la vie politique aux États-Unis. Il fallait donc invoquer les principes démocratiques pour légitimer les interventions américaines au Nicaragua. Cependant, la démocratie crée l'incertitude (Przeworski 1986), ce qui va à l'encontre du besoin impérieux de certitude que les États-Unis ont toujours manifesté dans leurs rapports avec le Nicaragua. Par conséquent, les gouvernements américains ont interprété et manipulé à leur gré le sens et la pratique de la démocratie, plus particulièrement le sens et la pratique des élections, pour surmonter ce dilemme. Ce faisant, ils ont sérieusement entamé la capacité du Nicaragua de créer un consensus social quant aux règles qui régissent la vie et le jeu politiques.

L'apparition puis l'institutionnalisation d'une culture politique où les alliances entre des groupes nationaux et des forces étrangères interventionnistes ont déplacé le débat et les compromis internes en tant que mécanismes de règlement des différends résultent de

l'interventionnisme américain au Nicaragua. Voilà pourquoi l'examen indépendant des options politiques n'a pas trouvé écho dans ce pays dont les décisions politiques cruciales se sont bien souvent prises dans des ambassades ou dans des capitales étrangères.

La mission de paix envoyée au Nicaragua s'est heurtée non seulement au fait que Washington considérait depuis longtemps ce pays comme faisant partie de son arrière-cour et à l'anti-américanisme virulent des sandinistes, mais aussi à une culture politique où la politique intérieure était perçue comme le sous-produit d'alliances entre des prétendants nationaux au pouvoir et leurs appuis extérieurs. Ce qui suit est un examen de l'histoire politique du Nicaragua qui explique la complexité de cette culture et la nature des forces historiques qui ont influé sur le travail de la mission de paix dans ce pays. Cet examen est nécessaire parce qu'il aide à transcender les interprétations ahistoriques et volontaristes des conflits sociaux et de l'ordre social présentées dans les analyses classiques des missions de paix. Il rappelle également que « le passé est un prologue » (*La Tempête*, Acte II, scène 1 [William Shakespeare]) et que les missions de paix réussissent en partie seulement à transformer la situation historique et les données structurelles qui servent de cadre aux troubles sociaux et aux conflits violents.

Le Royaume-Uni est la puissance extérieure qui a le plus influé sur le développement politique de l'Amérique centrale pendant les trois premières décennies de son indépendance et notamment pendant la période fédéraliste. Au Nicaragua, un changement s'est amorcé à l'époque des politiques expansionnistes du gouvernement de James Knox Polk (1845-1849), de la découverte de l'or en Californie en 1848, et de l'apparition du besoin de voies de transport transcontinentales (Karnes 1961). Les mines d'or de Californie ont fait du fleuve San Juan, au Nicaragua, un atout précieux en tant que voie de transport interocéanique et, par conséquent, une source de tensions entre le Royaume-Uni et les États-Unis. En 1850, ces deux pays ont signé le Traité Clayton-Bulwer qui garantissait une coopération bilatérale et stipulait que ni l'un ni l'autre n'aurait le contrôle exclusif de la voie interocéanique nicaraguayenne. Néanmoins, le Royaume-Uni conservait le contrôle d'une bonne partie de la côte atlantique du Nicaragua.

Le Traité Clayton-Bulwer marqua l'amorce du déclin de l'influence britannique au Nicaragua et l'avènement des États-Unis dans leur rôle de puissance extérieure influant le plus sur l'évolution politique de ce pays d'Amérique centrale (LaFeber 1984). Désormais, la politique intérieure du Nicaragua serait modelée par les intérêts américains, et les personnalités politiques nicaraguayennes ne

pourraient, ni ne voudraient souvent, régler leurs différends dans les limites légales et politiques du Nicaragua, État souverain. La guerre civile de 1854 en est une douloureuse illustration. Ce conflit opposa les libéraux et les conservateurs qui se disputaient le contrôle de l'État et, plus précisément, de la route transisthmique créée et exploitée par le magnat des transports américain Cornelius Vanderbilt (Vazquez 1983 ; Slotkin 1985).

Les libéraux engagèrent William Walker, « flibustier » de Nashville (Tennessee), et 55 mercenaires pour combattre les conservateurs. Ces groupes, comme l'explique Richard Slotkin, « étaient des armées privées, habituellement invitées et constituées par des patriotes latino-américains exilés ou par des combattants dans les pays mêmes, afin d'utiliser des Américains et leur puissance de feu pour remporter la victoire » (Slotkin 1985, p. 243). Auparavant, Walker avait mené une expédition ratée dont l'objectif était de créer un État esclavagiste qui aurait réuni la Basse-Californie et l'État de Sonora (Morison et coll. 1980). Au Nicaragua, toutefois, il se révéla posséder ce que Richard Slotkin qualifie d'atout le plus important pour un aventurier, à savoir « la capacité d'agir vite et sans hésiter, de tirer le maximum d'un avantage militaire temporaire pour créer un fait accompli politique » (Slotkin 1985, p. 244).

Les troupes de Walker défirent l'armée des conservateurs et, avec la collaboration de membres de l'élite nicaraguayenne, elles réussirent à prendre les rênes du pays. Walker changea le système électoral du Nicaragua qui, depuis l'indépendance, avait limité le jeu et la participation politiques à une petite fraction de la société, et il autorisa la participation de masse. (Voir Alvarez Lejarza [1958] pour une description des mécanismes et règlements électoraux en vigueur au Nicaragua avant les élections de 1856.) En 1856, il se présenta aux élections, manipula le processus électoral et prit la tête du gouvernement. (Voir Scrooggs [1969] ; Bermann [1986] ; Torres Rivas [1987] pour des analyses du caractère illégitime et frauduleux de cette élection.) Il proclama l'anglais langue officielle, promulgua des lois instaurant le péonage et l'esclavage, et encouragea l'immigration en provenance d'Europe et des États-Unis.

Hormis la question de la popularité de Walker aux États-Unis et du vif soutien que lui accordaient quelques organisations américaines, il importe, pour comprendre le développement politique du Nicaragua au milieu du XIX^e siècle, de se demander comment Walker a pu transformer radicalement les règles du jeu politique au Nicaragua et comment

il a pu obtenir la collaboration de fractions importantes de l'élite nationale ? Bermann se l'est demandé et voici sa réponse (1986, p. 58) :

Comment une poignée d'aventuriers nord-américains a-t-elle pu prendre le contrôle d'une nation indépendante, pratiquement du jour au lendemain ? La chance, un armement supérieur, la pénurie d'officiers de métier dans les troupes autochtones, tout cela a joué un rôle mais ne suffisait pas. L'élément de réponse le plus important réside dans la situation politique nicaraguayenne. [Traduction libre]

Torres Rivas s'est posé une question similaire (1987, p. 80) : « Nous devrions nous interroger sur le sens culturel, politique et économique du rituel qui a présidé au transfert du pouvoir du chef de l'État intérimaire mais nicaraguayen Ferrer à un aventurier américain, William Walker. » La faiblesse de la formation politique locale, l'absence de valeurs et d'institutions nationales, ainsi que la « prédominance des intérêts régionaux et particuliers sur les intérêts nationaux » (Lanuza 1983, p. 100) sont autant d'éléments de réponse.

La présence au Nicaragua d'un Walker animé d'ambitions expansionnistes menaçait les oligarchies centraméricaines, qui se liguèrent contre l'aventurier américain et parvinrent à le chasser du pays en 1857. Il est à noter que la défaite de Walker n'a été possible qu'avec l'aide du Royaume-Uni et de Cornelius Vanderbilt. Le recours à une aide étrangère — cette fois, pour chasser Walker — illustre bien la faiblesse de l'Amérique centrale et la fragilité du Nicaragua en tant qu'État nation (Morison et coll. 1980 ; LaFeber 1984). La défaite de Walker a marqué le début de 36 années de gouvernement oligarchique conservateur et d'une politique électorale assez stable au Nicaragua. La constitution de 1858 rétablit l'obligation de posséder des biens et des capitaux pour solliciter une charge publique (Alvarez Lejarza 1958).

À la fin du XIX^e siècle, de nouvelles tensions apparurent entre l'oligarchie conservatrice au pouvoir et les élites libérales, le pouvoir économique de ces dernières grandissant avec l'entrée du Nicaragua sur le marché international du café. Ces tensions ont créé les conditions nécessaires à la révolution libérale de 1893, que mena avec succès Jose Santos Zelaya (Wheelock 1980 ; Vargas 1990). (Voir Selva pour une description vivante de la vie politique et sociale du Nicaragua à l'arrivée au pouvoir du gouvernement Zelaya [1948].)

Zelaya, qui représentait les intérêts des élites associées au commerce du café, transforma la structure politique et sociale du pays pour l'adapter à sa nouvelle réalité économique. Il créa l'infrastructure financière et matérielle de base nécessaire pour encourager la production, la transformation et l'exportation du café. Ces changements s'accompagnèrent

d'une transformation radicale de la structure juridique du pays et de l'organisation d'un appareil d'État centralisé et solide. Des services sociaux et un système d'enseignement public furent mis en place, et le suffrage universel fut instauré (Vargas 1990).

Zelaya était à la fois un dictateur, un nationaliste et l'instigateur de réformes sociales. En 1894, avec l'appui des États-Unis, il reprit aux Britanniques les régions côtières du Nicaragua qu'ils contrôlaient et réaffirma l'intégrité territoriale de l'État nicaraguayen. Les États-Unis tolérèrent le nationalisme de Zelaya tant qu'il était dirigé contre le Royaume-Uni, mais ils le jugèrent intolérable quand il commença de menacer les intérêts américains dans la région (Barahona 1977) ; soulignons toutefois que Gregorio Selser (1984) émet des doutes sur le nationalisme et l'anti-impérialisme de Zelaya. L'annulation de certaines concessions accordées à des entreprises américaines sur la côte atlantique, le rejet des conditions financières imposées par les banquiers américains, la décision de Zelaya d'obtenir une aide financière du consortium anglais Ethelburg et, surtout, son intention de négocier avec l'Allemagne et le Japon la construction d'un canal qui traverserait le Nicaragua convainquirent Washington que ce gouvernement nicaraguayen constituait une menace pour les intérêts américains. La solution de la Maison-Blanche consista à pousser un mouvement conservateur armé contre-réformiste qu'elle soutenait à renverser Zelaya, ce qu'il fit en 1910. Vargas (1989, p. 142) estime que le renversement du régime de Zelaya « a annihilé la possibilité de consolider un État-nation nicaraguayen ».

En août 1912, devant la persistance de forces nationalistes libérales dans le pays et l'incapacité des conservateurs de consolider leur pouvoir après le renversement de Zelaya, les États-Unis décidèrent d'occuper le Nicaragua. Dans un premier temps, les marines américains forcèrent les troupes libérales qui se trouvaient à Grenada à se rendre. Puis, le 4 octobre, ils lancèrent une attaque décisive contre l'armée que commandait le général Benjamin Zeledon et qui avait pris position sur la colline de Coyotepe, aux abords de la ville de Masaya (Millet 1977). Zeledon refusa de se rendre et périt « en défendant son pays, son armée et sa race » (Wheelock 1980, p. 110-111). Sa dépouille fut promenée dans les rues de Masaya puis enterrée dans la ville de Catarina.

Des élections présidentielles se déroulèrent en 1912 puis en 1916, 1920, 1924, et 1928, toujours sous contrôle américain. (Voir USDS [1932], Envío [1984] et Vargas [1989] pour des analyses de ces scrutins.) Les libéraux n'eurent pas le droit de présenter des candidats en 1912 et en 1916, ce qui assura l'élection de présidents conservateurs

pro-interventionnistes. L'exclusion des libéraux était conforme à une note écrite dans laquelle le Département d'État américain réprouvait « tout regain de zelayisme » (USDS 1932, p. 21). La décision de Washington d'exclure les libéraux du jeu politique a été ratifiée par l'Accord n° 4 des pactes Dawson signés le 27 octobre 1910.

Les libéraux furent autorisés à participer aux élections de 1920 et, après les élections de 1924, ils purent entrer dans un gouvernement de réconciliation. Ce scrutin eut lieu en application d'un nouveau régime électoral approuvé par le Congrès du Nicaragua en 1923 (Greer 1954 ; Kamman 1968). Il importe de souligner qu'en 1920, le Parti libéral avait déjà pratiquement abandonné la position nationaliste de Zelaya (Vargas 1989). Au cours des 10 années précédentes, les États-Unis avaient réussi à changer l'orientation politique du parti. Ce processus de stérilisation politique atteignit son apogée 30 ans plus tard, lorsque les Somoza se rendirent maîtres de l'organisation politique.

En 1925, le gouvernement de réconciliation fut renversé par le *caudillo* conservateur Emiliano Chamorro. En 1926, une nouvelle guerre civile se solda par une nouvelle occupation américaine, qui dura de 1927 à 1933. Les États-Unis ne reconnurent jamais la présidence de Chamorro, qui fut contraint de démissionner en faveur d'un autre conservateur, Adolfo Diaz. C'était la deuxième fois que Washington choisissait ce dernier pour cette fonction. En 1911, il avait assuré la présidence après qu'Elliot Northcott, le représentant des États-Unis au Nicaragua, eut invité Juan Jose Estrada à démissionner. Avant de devenir président en 1911, Diaz était comptable à La Luz and Los Angeles Mining Co. Le cabinet d'avocats qui représentait les propriétaires de cette entreprise aux États-Unis était celui du secrétaire d'État Philander C. Knox (Selser 1981). Après l'accession de Diaz à la présidence, Washington envoya le colonel Henry Stimson, avocat de formation et secrétaire à la Guerre (1911–1913) du président William H. Taft, enquêter sur les problèmes du Nicaragua et, si possible, les « résoudre » (Stimson 1927, p. 42). Stimson ne tarda pas à convaincre les libéraux et les conservateurs d'accepter un compromis, ce qui se traduisit par le Pacte Stimson-Moncada, plus connu sous les noms de Pacte de Tipitapa ou *Pacto del Espino Negro*. Les conservateurs rédigèrent le pacte, que Stimson communiqua aux libéraux. Ce document prévoyait :

- une paix générale immédiate, à temps pour la nouvelle récolte et la remise simultanée des armes à la garde des États-Unis par les deux parties ;

- une amnistie générale, le retour des exilés et la restitution des biens confisqués ;
- la participation de représentants libéraux au cabinet de Diaz ;
- la formation d'une gendarmerie nicaraguayenne non partisane, commandée par des officiers américains ;
- la supervision de l'élection de 1928 et des années ultérieures par des citoyens américains qui seraient amplement habilités à agir en qualité de superviseurs ;
- la présence continue mais temporaire de marines assez nombreux pour jouer un rôle efficace (Stimson 1927).

32

Jose Maria Moncada, alors commandant militaire des forces libérales, accepta ces conditions, à l'exception de celle, implicite, du maintien d'Adolfo Diaz à la présidence du Nicaragua jusqu'à la fin de son mandat. Moncada écrivit, à propos de ces négociations, qu'il avait attiré l'attention de Stimson sur le fait que le gouvernement des États-Unis commettait une erreur en permettant que Diaz reste au pouvoir jusqu'aux élections de 1928. Selon Moncada (1973, p. 6), Stimson répondit que son gouvernement avait reconnu le président Adolfo Diaz et que les États-Unis d'Amérique ne commettaient pas d'erreur. Augusto Cesar Sandino, qui était rentré du Mexique en 1926 pour rejoindre les forces libérales, refusa d'accepter le pacte et partit dans les montagnes de Segovia, d'où il lança son héroïque lutte anti-interventionniste.

Les libéraux remportèrent les élections de 1928. Comme l'explique Vargas (1989), cette victoire était à l'avantage des États-Unis pour trois raisons au moins : premièrement, elle aidait à neutraliser la cause de Sandino ; deuxièmement, l'élection de Moncada permettait aux États-Unis de contrôler le Parti libéral et, par là-même d'éliminer la possibilité d'un renouveau nationaliste en son sein ; et troisièmement, avec l'élection d'un gouvernement libéral, Washington n'avait plus à soutenir le Parti conservateur devenu impopulaire. Les libéraux furent réélus en 1932. Un an plus tard, les marines américains mirent fin à leur occupation du Nicaragua, ce qui permit à Sandino de négocier la paix avec le gouvernement de Juan Bautista Sacasa. Sandino fut assassiné à Managua en 1934, pendant les négociations.

Les régimes issus des scrutins contrôlés par les États-Unis de l'ère post-zelayiste s'avèrent trop fragiles et artificiels pour résoudre les problèmes politiques intérieurs du Nicaragua, comme le démontrent l'instabilité et les troubles politiques qui secouèrent souvent le pays

après 1910. Dix rébellions armées au moins furent lancées contre les gouvernements conservateurs entre 1913 et 1924 (Wheelock 1980). Ces gouvernements proaméricains ne reflétaient pas réellement l'équilibre du pouvoir entre les différents secteurs de la société nicaraguayenne. Ils étaient, en fait, une expression de la puissance autoritaire des États-Unis exercée par le biais des élites nicaraguayennes, qui n'avaient ni le pouvoir ni la volonté de diriger le développement économique et politique de leur pays (Barahona 1977). Les États-Unis ont pris le contrôle de la vie économique et politique du Nicaragua par le biais de ces élites. En outre, le Traité Chamorro-Bryan de 1914 conférait aux États-Unis des droits perpétuels sur la construction d'un canal interocéanique qui traverserait le Nicaragua ainsi qu'un bail de 99 ans sur le golfe de Fonseca et les îles Corn.

Les marines américains quittèrent le Nicaragua en laissant derrière eux la toute nouvelle *Guardia Nacional* (garde nationale), principal instrument utilisé par Washington pour maintenir l'ordre social. Cette organisation militaire fut placée sous le commandement de l'impitoyable Anastasio Somoza Garcia, fondateur de la dynastie Somoza et homme que Franklin D. Roosevelt qualifia par la suite de « fils de pute » à la solde de Washington (Selser 1984, p. 241). Somoza avait fait bonne impression à Henry Stimson, qui écrivit dans son journal : « Somoza est un jeune libéral très franc, amical et aimable, et son attitude m'impressionne des plus favorablement » (Millet 1977, p. 55). En 1936, le favori de Stimson déposa le président Sacasa et s'auto-proclama candidat officiel du Parti libéral aux élections de novembre de la même année. Il devint président élu du Nicaragua le 1^{er} janvier 1937.

Somoza amorça aussitôt un processus de réforme constitutionnelle qui lui permettrait de porter son mandat présidentiel à huit ans. Passé maître des subtilités juridiques, il démissionna temporairement, se nomma président par intérim, organisa de nouvelles élections, puis se porta de nouveau candidat et fut réélu, par la fraude et la coercition, avec 99 p. 100 des suffrages. (La chronologie et les données concernant les élections organisées sous Somoza qui sont fournies ici sont tirées principalement de l'excellente histoire de la dynastie des Somoza présentée dans Diederich [1981].)

Aux élections de 1947, Somoza orchestra la victoire de son candidat à la présidence, Leonardo Arguello, qu'il renversa moins d'un mois après sa prise de fonction pour le remplacer par un autre président, qu'il déposa pour finalement reprendre le contrôle direct du gouvernement. Devant le comportement politique scandaleux du dictateur, les États-Unis ne purent faire autrement que de condamner ses abus

électoraux. Il répondit en plaçant son oncle, Victor Roman Y Reyes, à la présidence, concession qu'accepta Washington.

Somoza fut réélu en 1951, cette fois pour six ans, et la constitution fut modifiée avant la fin de son mandat pour lui permettre de se représenter aux élections de 1957. Cependant, sa carrière présidentielle était presque terminée. Le 21 septembre 1956, le dictateur était assassiné par le poète nicaraguayen Rigoberto Lopez Perez. Anastasio Somoza n'était plus, mais la dynastie Somoza naissait tout juste.

Luis Somoza, fils aîné d'Anastasio Somoza, fut immédiatement nommé président par le Congrès national et acheva le mandat confié à son père. Ensuite, il s'autoproclama candidat officiel du Parti libéral pour les élections de 1957, qu'il remporta, et il dirigea le Nicaragua jusqu'en 1963. Son frère, Anastasio Somoza fils, commandait la *Guardia Nacional*. Afin de faire taire les critiques nationales et internationales, les Somoza nommèrent Rene Schick candidat libéral officiel pour les élections de 1963, qu'il remporta. Luis Somoza fut nommé sénateur et Anastasio Somoza resta à la tête des forces armées.

En mars 1966, Anastasio Somoza annonça sa candidature à l'élection présidentielle de février 1967. Il fut élu pour un mandat de quatre ans. Son frère Luis mourut d'une crise cardiaque en avril de la même année. La constitution n'autorisait pas Somoza à se représenter aux élections de 1972. Il se retira donc temporairement en attendant que la constitution fût modifiée de façon à faciliter sa réélection ultérieure. Entretemps, le pays fut dirigé par une junte somoziste.

En 1974, Somoza fut réélu président, cette fois pour un mandat de six ans qui se terminait en 1981. Entretemps, son fils, également prénommé Anastasio, franchissait au pas de course les grades des forces armées nationales, dans le cadre de sa préparation à la présidence du Nicaragua. Le triomphe de la révolution sandiniste, en juillet 1979, mis fin à la dynastie des Somoza.

Les Somoza asseyaient leur pouvoir sur leur contrôle des forces armées, sur la complicité des alliés économiques qui bénéficiaient de leur régime et, surtout, sur le soutien politique, économique et militaire des gouvernements américains successifs, qui voyaient en eux des protecteurs des intérêts des États-Unis dans la région et des bastions contre la pénétration communiste en Amérique centrale. En ce sens, le régime somoziste était l'expression d'une corrélation entre les forces politiques intérieures définies par les États-Unis. Dans cet équilibre du pouvoir décidé à l'extérieur, les élections ne revêtaient aucune valeur démocratique, car leurs résultats ne correspondaient jamais à la corrélation entre les forces politiques du pays. Les Somoza manipulaient les réformes

constitutionnelles et la technologie électorale de la démocratie pour légaliser leur régime illégitime.

La fin du régime somoziste et la victoire militaire du *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN, Front sandiniste de libération nationale), en 1979, suscita à Washington une réaction similaire à celle provoquée par l'avènement du gouvernement Zelaya en 1909. Avec le gouvernement sandiniste socialiste, l'avenir politique du Nicaragua était de nouveau incertain et il échappait au contrôle des Américains. Washington réagit en livrant une guerre non déclarée au gouvernement nicaraguayen. Un embargo économique fut décrété contre le petit État centraméricain, et une série d'opérations militaires américaines secrètes furent lancées pour renverser le régime sandiniste. Par la suite, une armée contre-révolutionnaire, plus connue sous le nom de *Contras*, fut constituée et financée par les États-Unis au nom de la défense de la liberté et de la démocratie au Nicaragua.

L'opinion que les sandinistes se faisaient du gouvernement américain résultait de l'évolution historique des relations entre le Nicaragua et les États-Unis. L'anti-impérialisme était l'un des moteurs de la révolution sandiniste, et pour les sandinistes, cela signifiait « anti-américanisme ». Ainsi, l'hymne officiel du mouvement proclamait l'obligation révolutionnaire de « combattre les yankees, ennemis de l'humanité ».

Les sandinistes organisèrent des élections en 1984, pour essayer de saper la justification que Washington donnait de son soutien à l'armée de la Contra. Présentant une victoire sandiniste, les États-Unis refusèrent de reconnaître les élections. De fait, les sandinistes emportèrent 66,97 p. 100 des voix dans un scrutin que nombre d'observateurs étrangers jugèrent équitable et non frauduleux. Washington qualifia les élections d'imposture et continua ses attaques contre le gouvernement sandiniste, espérant encore que les *contras* lui feraient demander grâce.

Dans ce contexte, les acteurs régionaux et extrarégionaux lancèrent plusieurs initiatives de paix en Amérique centrale. Dans le cas du Nicaragua, il fallut apaiser les différends entre les gouvernements américain et sandiniste, de même qu'entre les sandinistes et leurs opposants nicaraguayens. Tout cela se passa avec pour toile de fond une histoire de conflits et d'agressions entre le Nicaragua et les États-Unis et une culture politique nicaraguayenne peu propice à des négociations et à des compromis politiques intérieurs. Il fallait en tenir compte dans les efforts déployés, car cela influait sur l'issue de toute initiative de paix.

L'existence de relations historiques institutionnalisées entre le Nicaragua et les États-Unis ainsi que d'une culture politique intérieure

peu propice à la paix et au consensus social ne signifiait pas que les forces historiques déterminaient à l'avance l'action politique. On ne devrait pas considérer que les pratiques sociales institutionnalisées sont placées « hors de portée de l'intérêt et de la politique » (DiMaggio 1988, p. 11). Une perspective dépolitisée des schémas institutionnalisés des rapports sociaux élimine la possibilité d'une action politique dans le déroulement de l'histoire. Les structures sociales, comme le souligne Giddens (1984, p. 25), « sont à la fois les moyens et les résultats des pratiques qu'elles organisent de façon répétée ». En tant que résultats, elles habilitent et limitent les agents politiques ; en tant que moyens, elles deviennent les instruments grâce auxquels les sociétés sont maintenues ou changées par ces agents (Giddens 1984). Autrement dit, « la structure comme telle ne produit pas de schémas, pas plus qu'elle ne coordonne ou contrôle les systèmes sociaux. Toutes ces activités supposent une action » (Cohen 1989, p. 199). À son tour, l'action détermine les structures mêmes qui modèlent la liberté d'action et de choix des êtres humains. En conséquence, l'action politique peut repousser les limites du cadre historique dans lequel l'action politique est menée. Néanmoins, « choisir une possibilité dans une situation donnée revient à choisir à l'intérieur de certaines limites » (Guerreiro Ramos 1981, p. 26). Donc, « celui qui choisit dans un processus de changement ne peut réussir que s'il agit en tenant compte des limites concrètes de son choix » (Guerreiro Ramos 1981, p. 26).

La partie suivante porte sur le processus de paix en Amérique centrale, tout particulièrement au Nicaragua. Elle met en lumière le rapport entre action et structure dans la quête de la paix en Amérique centrale. Deux leçons sont à tirer d'une analyse de ce rapport. Tout d'abord, la conception et la mise en œuvre du processus de paix en Amérique centrale exigeaient des personnes qui participaient à la mission de paix au Nicaragua qu'elles évaluent la volonté des acteurs de la région et l'incidence des données structurelles — par exemple, les relations historiques entre le Nicaragua et les États-Unis, et la culture politique nicaraguayenne — sur les chances de paix. Ensuite, une analyse du rapport entre action et structure dans la quête de la paix au Nicaragua aide à comprendre les limites de la mission de paix pour ce qui était de transformer radicalement les conditions structurelles à la base des conflits et des guerres dans ce pays. Il est important de comprendre cela, étant donné la tendance des analyses classiques des missions de paix à utiliser des interprétations ahistoriques et volontaristes des phénomènes sociaux. Le présent chapitre explique que les missions de paix ne devraient pas être conçues comme des interventions destinées

à résoudre les problèmes économiques, politiques et sociaux d'une société polarisée. Le cas du Nicaragua montre que les missions de paix devraient être conçues comme des interventions visant à créer de nouvelles possibilités historiques que les élites de sociétés polarisées sur le plan politique et divisées sur le plan social peuvent ensuite utiliser pour forger un consensus social minimal qui servira de base à la consolidation de la paix et de l'ordre public.

LE PROCESSUS DE PAIX

Comme le Nicaragua, les autres pays d'Amérique centrale sont en proie à des tensions et à des contradictions sociales internes, en plus d'entretenir depuis longtemps des relations conflictuelles avec les États-Unis. Dans les années 1980, suivant l'exemple de la révolution sandiniste, les guérillas salvadorienne et guatémaltèque essayaient de renverser le gouvernement de leur pays. Le Honduras faisait les frais du conflit entre le Nicaragua et les États-Unis, les contras utilisant son territoire comme base arrière pour leurs opérations militaires contre le gouvernement sandiniste. Pendant ce temps, le Costa Rica était soumis à de fortes pressions de Washington, qui réclamait sa collaboration dans la guerre contre le gouvernement nicaraguayen, alors qu'au même moment, le pays subissait les conséquences de l'afflux massif de Nicaraguayens fuyant leur pays.

Deux événements marquèrent l'ouverture du chapitre de la violence en Amérique centrale : la victoire sandiniste, en juillet 1979, et l'entrée en fonction de Ronald Reagan, en janvier 1980. La victoire sandiniste insuffla un regain d'énergie aux mouvements populaires et aux guérillas du Salvador et du Guatemala, tandis que l'arrivée au pouvoir du gouvernement Reagan revigora les secteurs sociaux de ces sociétés les plus conservateurs sur les plans idéologique, économique et militaire. Cette dynamique créa les conditions d'une guerre qui faillit, à plusieurs reprises, entraîner toute la région dans une spirale de confrontation nationale et internationale. Les premiers efforts visant à rétablir la paix en Amérique centrale comprenaient des propositions du Costa Rica, du Salvador et du Honduras présentées dans les derniers mois de 1981. L'initiative du Costa Rica date d'octobre 1982 ; le Plan de paix du président mexicain José Lopez Portillo, de février 1982 ; et une initiative commune du Mexique et du Venezuela, de septembre de la même année (Bernal et Fernandez 1990).

38

Cependant, une recherche solide, crédible et systématique de la paix n'a pu se dessiner en Amérique centrale que lorsque la Colombie, le Mexique, le Panama et le Venezuela ont engagé, en janvier 1983, le processus de paix de Contadora, du nom d'une île panaméenne. Le processus de Contadora tenait compte des dimensions à la fois politiques et militaires du conflit centraméricain. Il prévoyait des dispositions propres à favoriser la réconciliation nationale, des cessez-le-feu, la démocratisation, des élections libres et la promulgation de décrets d'amnistie. Il visait également à convaincre les gouvernements centraméricains de cesser d'aider des forces irrégulières ou des mouvements insurrectionnels, et d'utiliser les territoires nationaux pour déstabiliser d'autres gouvernements dans la région, de négocier les questions de sécurité, de vérification, de contrôle et de limitation des armements, de s'occuper des réfugiés et des personnes déplacées, et de coopérer pour la paix et le développement. Enfin, le plan créait un mécanisme de vérification et de suivi internationaux des accords (Moreno 1994).

De 1984 à 1986, trois avant-projets de ce plan ont été présentés aux gouvernements centraméricains (North 1990). Aucun ne répondait aux exigences ni aux attentes de toutes les parties concernées parce que le processus de Contadora se déroulait à un moment où les tensions historiques entre les États-Unis et le Nicaragua étaient amplifiées par la Guerre froide, par l'anticommunisme virulent du gouvernement Reagan et par la vision manichéenne de la politique internationale adoptée par les sandinistes. Autrement dit, la polarisation des forces politiques intérieures nicaraguayennes et les rapports entre les sandinistes et Washington réduisaient considérablement la marge de négociation et de compromis politique.

Durant ce processus, le Nicaragua et les États-Unis partageaient tous deux du principe qu'ils n'avaient pas à faire de compromis, chacun étant convaincu de l'emporter un jour sur l'autre. Ainsi, le 2 décembre 1985, le secrétaire d'État américain George Schultz déclara aux quatre ministres de la Contadora que le gouvernement sandiniste était un « cancer » qu'il fallait « extirper » (Sklar 1988, p. 306). Cependant, il fallait que les deux pays manifestent un intérêt pour les négociations, pour des compromis et pour la paix. Ils se sont donc entendus sur des généralités et se sont opposés sur les détails pratiques de la paix.

Dans le cas du Nicaragua, il était impossible, à cause de la polarisation entre les sandinistes et Washington, d'élaborer un processus intérieur de vie politique applicable dans lequel l'opposition au régime ne serait pas considérée comme une collaboration avec les États-Unis. Il était impossible aussi de soutenir la révolution sans épouser la rhétorique

radicalement anti-américaine du FSLN. En conséquence, pour adopter une position politique au Nicaragua, il fallait soit collaborer avec les États-Unis, soit devenir anti-américain. En outre, quiconque était anti-américain passait aussitôt pour prosoviétique, la logique selon laquelle « l'ennemi de mon ennemi est mon ami » étant un principe implicite du sandinisme. Très vite, la politique intérieure nicaraguayenne suivit la logique de la Guerre froide. Les opposants au sandinisme suppliaient Washington de les aider, alors que les leaders du FSLN négociaient à Moscou des moyens d'institutionnaliser la révolution.

La situation intérieure et internationale qui influait sur les négociations et sur le déroulement du processus de Contadora influait aussi sur les efforts déployés pour que des pourparlers directs s'engagent entre le Nicaragua et les États-Unis, l'initiative la plus importante à cet égard étant celle du Mexique, en 1984. De fait, elle permit l'ouverture des pourparlers bilatéraux de Manzanillo, qui durèrent jusqu'en janvier 1985, moment où les États-Unis les suspendirent (Bernales et Fernandez 1990). Ces conversations directes entre Managua et Washington n'avaient guère de chance d'aboutir, car les participants continuaient d'estimer qu'ils n'avaient pas à faire de compromis.

À leur rencontre de juin 1986, à Esquipulas, les présidents centraméricains rejetèrent ce qui allait être la dernière proposition de paix de Contadora. Ils condamnèrent l'aide aux contras approuvée par le Congrès américain, se déclarèrent favorables aux principes du processus de Contadora, et lancèrent une nouvelle initiative de paix, bientôt connue sous le nom de processus d'Esquipulas. Celui-ci représentait la « centraméricanisation » du processus de paix. Il s'agissait d'une étape importante, car elle balayait les rancœurs nationalistes qu'avaient suscitées les gouvernements latino-américains extérieurs à la région en jouant des rôles clés dans le processus de Contadora. Plus important encore, la centraméricanisation du processus de paix responsabilisait davantage les gouvernements de la région quant à l'issue des négociations engagées. Ainsi, il leur fallait parvenir à concilier les intérêts des États-Unis et ceux des populations et des gouvernements d'Amérique centrale. Par exemple, le gouvernement et l'armée du Honduras redoutaient de plus en plus que le conflit américano-nicaraguayen n'entraîne leur pays dans une guerre avec le Nicaragua ; le problème que représentait pour l'armée hondurienne l'aide militaire continue fournie par les États-Unis aux forces armées salvadoriennes, le Salvador étant considéré comme un pays rival ; la crainte du gouvernement guatémaltèque que l'intensification du conflit dans la région exacerbe les problèmes intérieurs du Guatemala ; et l'inquiétude du gouvernement costaricain

de voir l'exode nicaraguayen incessant et une éventuelle propagation de la guerre entraîner le Costa Rica dans une confrontation régionale. Devant ces risques de plus en plus concrets, les gouvernements centraméricains ont acquis un certain pragmatisme politique qui s'est révélé décisif dans le succès du processus de paix.

Ce qui a déterminé le déclenchement du processus d'Esquipulas, c'est la rencontre des présidents centraméricains à Guatemala City, les 6 et 7 août 1987. Le processus d'Esquipulas était essentiellement un prolongement naturel des principes et des objectifs du processus de paix de Contadora, comme le reconnaît le préambule des *Actes de l'Accord* issu de cette réunion. Esquipulas proposait d'entamer des processus de réconciliation nationale ; de décréter une amnistie ; de cesser les hostilités ; d'entamer un processus de démocratisation ; d'organiser des élections libres ; de mettre fin à l'aide aux forces irrégulières et aux mouvements rebelles ; de cesser d'utiliser le territoire d'un pays pour attaquer des pays tiers ; d'ouvrir des négociations sur la sécurité, la vérification, le contrôle et la limitation des armements ; et de trouver des solutions au problème des réfugiés et des personnes déplacées. La mise en œuvre du plan comprenait la constitution de *Comisiones Nacionales de Reconciliación* (commissions nationales de réconciliation) au Guatemala, au Salvador et au Nicaragua, et celle de la *Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento* (CIVS, ou commission internationale de vérification et de suivi). Les trois commissions nationales de réconciliation se composaient d'un représentant du gouvernement et de son suppléant, d'un représentant de la Conférence des évêques et de son suppléant choisis par le gouvernement sur une liste de trois évêques, d'un représentant des partis politiques de l'opposition et de son suppléant ; et d'un citoyen éminent et de son suppléant, tous deux n'appartenant ni au gouvernement ni au parti au pouvoir. Ces commissions devaient « vérifier la mise en œuvre véritable du processus de réconciliation nationale et le respect total des droits civils et politiques des citoyens centraméricains » (Moreno 1994, annexe 5, p. 191). Quant à la CIVS, y siégeaient le secrétaire général des Nations Unies, ou son représentant, et les ministres des Affaires étrangères des pays d'Amérique centrale, le groupe de Contadora et son groupe de soutien. Cette commission devait vérifier de façon suivie que les engagements pris dans le cadre du processus d'Esquipulas étaient respectés.

Il va sans dire que la question de la vérification était délicate et compliquée. Les conditions matérielles dans lesquelles cette vérification s'opérait étaient très difficiles. De plus, la vérification de l'accord d'Esquipulas était ressentie comme une menace par le Honduras et par

les États-Unis, dont les opérations anti-sandinistes dans la région violaient directement une des principales dispositions de l'accord en vertu de laquelle les cinq pays de la région devaient « empêcher que leur territoire soit utilisé par des personnes, des organisations ou des groupes cherchant à déstabiliser le gouvernement de pays centraméricains, et refuser de leur fournir un soutien militaire et logistique ou de les autoriser à en recevoir un » (Moreno 1994, annexe 5, p. 195).

La CIVS présenta son premier rapport aux cinq présidents centraméricains en janvier 1988, à San José du Costa Rica. Comme prévu, ce rapport condamnait le Honduras et les États-Unis, et il provoqua une vive réaction de la part du Salvador et du Honduras, principaux alliés des États-Unis dans la région. Il en résulta que les travaux de la commission furent suspendus et que sa composition fut ramenée aux ministres des Affaires étrangères des cinq pays d'Amérique centrale (Envío 1989).

L'opposition au mécanisme de vérification du processus d'Esquipulas illustrait la superficialité des négociations de paix et révélait les positions contradictoires des gouvernements. L'accord de vérification visait à passer de la parole aux actes, c'est-à-dire de la rhétorique de paix à l'actuel processus de négociation et de compromis qui permettrait d'apaiser, voire de régler le conflit. Pour les États-Unis et leurs alliés régionaux, le passage de la rhétorique à l'action serait coûteux, car il supposait le retrait des troupes anti-sandinistes qui constituaient leur principal atout de négociation. Pour les sandinistes, en revanche, la vérification et le succès du processus de paix signifiaient à tout le moins qu'ils devraient mettre un terme à leur confrontation avec les États-Unis et leurs alliés régionaux. Plus important encore, ils auraient une chance de maîtriser, dans une certaine mesure, la crise intérieure nicaraguayenne.

En Amérique centrale, le processus vers une solution de compromis et la paix, nécessitait un changement profond des structures internationales responsables de la polarisation des relations entre Managua et Washington et des rapports entre les prétendants au pouvoir nicaraguayens. Or, ce changement est intervenu avec la montée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev en Union soviétique. L'amélioration des relations entre les deux superpuissances, qui s'est amorcée avec l'avènement de la *perestroïka* et de la *glasnost*, a eu une incidence déterminante sur le processus d'Esquipulas. Le gouvernement américain a notamment cessé de voir dans les sandinistes les représentants de « l'empire du mal » dans la région, et l'Amérique centrale n'a plus fait partie des priorités de sa politique étrangère. Parallèlement, ces événements ont amoindri la valeur symbolique et stratégique du gouvernement

sandiniste pour l'URSS, qui a réduit son soutien politique, militaire et économique à la révolution nicaraguayenne. La capacité de négocier du gouvernement sandiniste s'en est ressentie dans le processus de paix d'Esquipulas.

Le 14 février 1989, à Costa del Sol, au Salvador, la veille du retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, les cinq présidents centraméricains signaient l'Accord de Tesoro, qui rouvrait le difficile processus de vérification essentiel au succès du processus de paix. Les chefs d'État y promettaient de « préparer, dans un délai de 90 jours, un plan commun pour la démobilisation, le retour volontaire ou la réinstallation au Nicaragua ou ailleurs, de membres de la résistance nicaraguayenne et de leurs familles » (Moreno 1994, p. 203). Entretemps, le Nicaragua annonçait que des élections auraient lieu en février 1990. Ces résolutions furent finalement mises en œuvre par trois groupes différents : la toute nouvelle *Comisión Internacional de Apoyo y Verificación* (CIAV, ou Commission internationale de soutien et de vérification), qui aiderait à démobiliser et à rapatrier ou à réinstaller les contras ; le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA), qui vérifierait le respect des engagements pris dans le cadre du processus d'Esquipulas en ce qui concernait la sécurité ; et la Mission d'observation des Nations Unies chargée de la vérification du processus électoral au Nicaragua, qui surveillerait le déroulement des élections nicaraguayennes de 1990 (Baranyi et North 1992).

À ce stade, le président américain nouvellement élu, George Bush, insista pour conserver les contras afin de maintenir la pression sur les sandinistes. Néanmoins, il était évident déjà qu'il ne tenait pas autant que Ronald Reagan à trouver une solution militaire au Nicaragua. En fait, il profita du processus d'Esquipulas « pour passer d'une perspective militaire à tous crins par rapport à l'Amérique centrale à une politique visant toute l'Amérique latine, c'est-à-dire à un point de vue géopolitique plus large que celui de Reagan, afin de mettre l'accent sur des questions « géo-économiques » plus pressantes, à savoir la dette, le trafic de drogue et les échanges commerciaux » (Envío 1989, p. 5).

Les résolutions adoptées à Costa del Sol furent ratifiées lors de la rencontre de Cumbre de Tela, tenue du 5 au 7 août 1989. Les résultats de cette rencontre furent importants en ceci qu'ils marquaient des progrès sensibles sur les détails et sur la mise en œuvre du processus de paix d'Esquipulas, y compris le désarmement et le démantèlement des contras et la fixation de dates et de conditions pour les élections

nicaraguayennes. En ce sens, le résultat le plus important de Cumbre de Tela fut l'activation de l' ONUCA et de la CIAV (Tinoco 1988).

Pourquoi le processus d'Esquipulas a-t-il porté fruit? Pour répondre à cette question, il faut examiner le rôle de l'action politique et l'évolution de la conjoncture internationale dans laquelle le processus s'est déroulé.

Dans le cas du Nicaragua, la *perestroïka* et la *glasnost* constituèrent non seulement un coup important porté à l'anti-impérialisme du FSLN, mais aussi une légitimation de la politique démocratique libérale, que le FSLN critiquait et condamnait. En outre, à cause des événements en Union soviétique, Managua n'avait plus autant les moyens économiques de soutenir son effort de guerre. En 1989, le produit intérieur brut par habitant avait chuté à 42 p. 100 de son niveau de 1977 ; la valeur totale des exportations, à 53 p. 100 de leur valeur de 1977 ; et les salaires réels, à 24 p. 100. De plus, la dette extérieure cumulée du pays par habitant était la plus élevée d'Amérique latine, soit 3 000 \$ US ou 33 fois la valeur des biens exportés (Gouvernement du Nicaragua 1992). Et la piètre situation économique était aggravée par les plaies sociales ouvertes par la guerre. D'après Oquist (1992, p. 7) :

Les 61 884 victimes de la guerre représentaient 1,72 p. 100 d'une population nicaraguayenne de 3,6 millions d'habitants, et les 30 865 morts, 0,86 p. 100 de la population. Transposé à la population américaine, ce pourcentage donnerait 2 125 000 morts sur 250 millions d'habitants, soit presque le nombre d'Américains tués au combat ou décédés d'autres causes dans toutes les guerres de l'histoire des États-Unis. [Traduction libre]

Lillégalité de plus en plus embarrassante du soutien américain aux contras ainsi que l'incapacité de ces derniers de remporter des victoires militaires ou politiques importantes encouragèrent Washington à trouver une autre solution au « problème nicaraguayen ». Le plus important, cependant, fut la fin de la Guerre froide qui modifia les priorités de la politique étrangère américaine, les croisades anticommunistes en Amérique centrale devenant secondaires. Les États-Unis changèrent donc de stratégie et mirent davantage l'accent sur des méthodes politiques pour déloger les sandinistes du pouvoir. Comme Robinson et David MacMichael (1990, p. 32) le soulignent, le slogan à Washington changea de, "soutenons les combattants de la liberté" à "pour la démocratisation du Nicaragua" ». La nouvelle stratégie de Washington coïncidait avec le processus de paix d'Esquipulas, qui se concentrait sur le recours à des élections pour rétablir la paix dans la région. Dans ce contexte, les sandinistes fixèrent les élections nationales au mois de

février 1990. Comme Peter Rodman, représentant du Conseil de sécurité national, le déclara dans sa déposition devant la Commission bipartite sur les élections libres et équitables au Nicaragua, Washington voyait dans ces élections une occasion de « tester les Nicaraguayens, de mobiliser toute la pression internationale possible contre [les sandinistes] ... afin de transférer le conflit nicaraguayen sur le terrain politique » (Robinson et MacMichael 1990, p. 32).

Les États-Unis fournirent un soutien technique et financier à la coalition de l'opposition nicaraguayenne, l'*Unión Nacional de Oposición* (Union nationale de l'opposition), tout en continuant à exercer des pressions économiques et militaires sur les sandinistes. En 1989–1990, le Congrès américain débloqua 12,5 millions de dollars US pour essayer d'influer sur le processus politique nicaraguayen (Robinson et MacMichael 1990). Si l'on fait un calcul similaire pour les cinq années qui ont précédé les élections de février 1990, « le soutien secret et manifeste aux groupes politiques anti-sandinistes au Nicaragua, d'après Hemisphere Initiatives, a atteint 26,1 millions de dollars US » (Fine et coll. 1990, p. 35). Selon les calculs de Cortés Dominguez (1990), entre 1984 et 1989, l'opposition anti-sandiniste aurait reçu de l'extérieur une aide de 29,6 millions de dollars US, fonds non américains compris.

La modération des positions du gouvernement américain et des sandinistes créa de meilleures conditions pour rétablir la paix. Le succès du processus d'Esquipulas dépendait de la capacité de ses instigateurs d'exploiter les nouvelles possibilités ouvertes par l'attitude moins arrêtée de Managua et de Washington qui permit, en partie, de désamorcer les tendances politiques destructrices et aida à susciter de nouvelles chances de règlement politique de la crise.

LA NATURE DE LA PAIX INSTAURÉE

La fin de la Guerre froide a créé de nouvelles conditions historiques qui ont amené les acteurs du conflit intérieur nicaraguayen et le gouvernement des États-Unis à mettre fin à la guerre des contras. De ce point de vue, la contribution la plus importante de la mission de paix au Nicaragua aura été de saisir les possibilités nées des nouvelles relations Est-Ouest pour créer les conditions historiques nécessaires afin que les acteurs politiques nicaraguayens puissent forger un consensus social minimal qui servirait de base à la paix et à l'ordre social.

Cependant, il était difficile d'arriver à un tel consensus dans un pays où la paix était rétablie grâce, essentiellement, à des facteurs externes qui obligeaient les belligérants à cesser de s'entre-tuer. Le Nicaragua ne retrouvait pas une paix née d'un processus de négociation et de compromis intérieur autonome entre les principaux prétendants au pouvoir. 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).

Il ne s'agit pas ici de nier la valeur et l'importance des termes précis de l'accord de paix, tout particulièrement en ce qui concerne l'organisation des élections nationales. Toutefois, en raison de la conjoncture internationale au moment où se déroulait le processus de paix, il était presque inévitable d'en arriver à ces termes. La mission de paix au Nicaragua a tout simplement permis de définir les modalités et le processus que les Nicaraguayens devraient suivre pour respecter les obligations dictées par le nouvel ordre mondial naissant. Ainsi, il leur fallait démanteler l'économie planifiée centralisée et les structures politiques mises en place par les sandinistes et les remplacer par une économie de marché et un système électoral démocratique. À l'intérieur de ces limites et de ces possibilités historiques, les Nicaraguayens doivent maintenant trouver un consensus social minimal pour créer les conditions d'une paix durable.

Autrement dit, le cadre normatif de la consolidation de la paix au Nicaragua est le fruit de pressions extérieures et non le produit d'un processus de négociation et de compromis interne (qui dit cadre normatif dit ensemble d'hypothèses, de principes et de priorités qui déterminent la nature des relations entre l'État, l'économie et la société à laquelle on aspire). De ce point de vue, la démocratie électorale au Nicaragua donne aux habitants la possibilité de choisir les gouvernements qui respectent pour l'essentiel les principes et les exigences du système économique international tels que les énoncent dans leurs politiques les organisations internationales qui composent le « consensus de Washington ». La démocratie ne permet pas au peuple nicaraguayen de définir les fonctions et les priorités de l'État. Cette situation risque de

creuser le fossé traditionnel entre l'État et la société nicaraguayenne et d'intensifier les tensions et les contradictions sociales persistantes qui minent la société nicaraguayenne.

La séparation de l'État nicaraguayen de sa société et sa dépendance croissante par rapport à des forces extérieures réduisent la possibilité d'utiliser la puissance de l'État comme instrument efficace pour forger un consensus social sur l'avenir de la société nicaraguayenne. Il se peut que, sans un État qui serve de point de référence essentiel à la participation à la vie politique, l'objet du conflit politique nicaraguayen se déplace vers la société civile et hors des processus et des institutions politiques en place. Il est possible que la désinstitutionnalisation du conflit au Nicaragua intensifie la fragmentation politique et crée les conditions d'une « guerre totale ». Cette fragmentation transparait dans la difficulté à gouverner et le peu de légitimité dont jouit l'État (Delgado Romero 1995 ; IEN 1995), ainsi que dans les taux de suicide et de criminalité sans précédent tant dans les zones urbaines que rurales du pays. D'après les données statistiques compilées par le ministère de la Santé, la proportion de morts violentes par suicide est passée de 6,02 p. 100 en 1992 à 6,95 p. 100 en 1993, puis à 8,08 p. 100 en 1994 et à 10,10 p. 100 en 1995 (Le Semanario 1996). (Pour le problème de la criminalité et de la sécurité au Nicaragua, voir Elvira Cuadra Lira [1997].) La persistance dans le centre-Nord du pays de groupes armés qui défient continuellement l'autorité de l'État, et les taux de pauvreté et d'inégalité sociale croissants sont autant d'autres signes de la fragmentation que connaît le Nicaragua. On estime que 37 p. 100 de la population nicaraguayenne vit dans une « pauvreté extrême » et 30 p. 100, dans la « pauvreté » (Martinez Vega et Ghysels 1995). S'ajoutent à cela les divisions culturelles sérieuses créées par la diaspora nicaraguayenne, par le retour au Nicaragua de milliers d'exilés après les élections de 1990 et par la tendance à la politisation des cultes, comme le montre la formation de partis politiques évangéliques et l'influence politique grandissante de l'Église catholique.

LE PROCESSUS DE PAIX A-T-IL ÉCHOUÉ ? LES LEÇONS POUR LE CANADA

L'analyse ci-dessus risque d'amener à conclure que le processus de paix mis en place en Amérique centrale a échoué au Nicaragua. Cette conclusion ne vaut que si l'on part du principe que les missions de paix visent à éliminer les conflits. Pour ma part, je pense que le plus qu'une

mission de paix puisse faire dans un pays comme le Nicaragua, c'est de désactiver les forces destructives historiques pour les ramener à des niveaux temporairement gérables. Ce n'est pas une mince affaire. Les missions de paix peuvent créer des possibilités que les élites de sociétés polarisées sur le plan politique et divisées socialement peuvent utiliser pour forger un consensus social stable. Au minimum, ce consensus « doit porter notamment sur les règles permanentes qui régiront la candidature à une charge publique ; sur le règlement des différends ; sur la reproduction du capital ; et sur le rôle pertinent de l'État et, plus particulièrement, de l'armée et de la bureaucratie » (Karl 1986, p. 10).

Il ne faudrait pas interpréter les attentes limitées quant aux missions de paix exprimées ici comme une évaluation fataliste de la capacité de la volonté politique de modeler l'histoire. Ce n'est pas parce qu'il existe des limites structurelles que l'activité politique ne peut pas désactiver, voire renverser, des tendances historiques. Cependant, penser que des missions de paix peuvent en elles-mêmes apaiser les tensions et les contradictions historiques qui génèrent des conflits violents dans des pays comme le Nicaragua, c'est tomber dans le travers d'une vision volontariste des conflits sociaux où la volonté humaine, les décisions politiques et les accords juridiques sont considérés comme étant les facteurs les plus déterminants de l'histoire.

Le Canada a joué un rôle utile et important dans le processus de paix centraméricain. Sur le plan technique, il a participé à la vérification des engagements relatifs à la sécurité pris par la Contadora et à Esquipulas, tâche difficile et cruciale. Sur le plan politique, il a fait partie d'une coalition internationale qui a fourni un soutien politique à la recherche de la paix dans la région. En intervenant sur ces deux plans, le Canada a non seulement appuyé la mise en œuvre des processus de la Contadora et d'Esquipulas, mais il a aussi contribué à élargir l'espace politique à l'intérieur duquel ces initiatives évoluaient. Il a contribué à la création d'un nouvel espace politique pour le processus de paix en Amérique centrale en préconisant vivement une interprétation des origines, de la nature et des conséquences de la crise centraméricaine assez différente de celle des États-Unis. Alors que Washington considérait le conflit centraméricain comme un produit des tensions Est-Ouest, Ottawa estimait que la crise découlait de la situation sociale intérieure (YCISS 1986). En 1988, le premier rapport du Comité spécial de la Chambre des communes sur le processus de paix en Amérique centrale disait ceci : « Les principales causes du conflit dans la région sont la pauvreté massive et les cycles récurrents d'effondrement économique. » (Gouvernement du Canada

1988) [Traduction libre] Selon cette vision multidimensionnelle des origines de la crise centraméricaine (Gouvernement du Canada 1988) :

La région est ravagée par de multiples conflits depuis de nombreuses années. Un système de factions et le pouvoir de l'armée ont empêché que des gouvernements civils fleurissent et ont, en fait, empêché qu'il s'en installe dans certains pays pendant de longues périodes. Des différends entre les États ont empoisonné l'atmosphère dans toute l'Amérique centrale. À cette situation se mêle une dimension géopolitique, à savoir : la participation directe des superpuissances, les États-Unis, depuis toujours, et l'Union soviétique, de plus récente date, qui complique énormément les tentatives de réconciliation. [Traduction libre]

Cette interprétation des origines de la crise centraméricaine est conforme à celles présentées dans le rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada en 1986 (Gouvernement du Canada 1986) et dans le rapport du Sous-comité chargé d'étudier les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles en 1982 (Gouvernement du Canada 1982).

Dans son rapport sur les relations internationales du Canada, le Comité mixte spécial expliquait que « les atteintes aux droits de la personnes perpétrées en Amérique centrale sont le résultat de l'échec du développement économique, de l'absence fréquente de solutions de remplacement aux dictatures et aux régimes militaires, de bouleversements sociaux, de cycles de violence de plus en plus nombreux et d'interventions extérieures » (Gouvernement du Canada 1986). [Traduction libre]. Dans son rapport final, le Sous-comité chargé d'étudier les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles soulignait que (Gouvernement du Canada 1982) :

La violence croissante en Amérique centrale, qui menace d'embraser toute la région, est imputable principalement à des causes internes. Toutefois, elle est alimentée et diffusée par l'injection de préoccupations idéologiques externes et par une aide militaire dont bénéficient les gouvernements répressifs comme les groupes révolutionnaires. [Traduction libre]

En contribuant à la mise en œuvre technique du processus de paix et en créant un nouvel espace politique pour les négociations de paix, le Canada a favorisé « le règlement des problèmes politiques, économiques et sociaux internes par les pays et les peuples de la région eux-mêmes » (Charland 1984, p. 4).

Au lieu d'élargir le rôle des missions de paix à un objectif très souhaitable mais peu pratique, c'est-à-dire la consolidation de la paix, le Canada devrait chercher à renforcer la capacité politique qui lui permettrait de favoriser la création de possibilités de négociation et de

compromis entre les prétendants au pouvoir dans des sociétés polarisées. Pourquoi ? Parce que la totale transformation des structures sociales responsables des conflits violents dépasse la capacité juridique, politique et institutionnelle des missions de paix.

Une tribune neutre propice à un dialogue permanent entre les candidats politiques du pays concerné peut se révéler très utile pour le succès durable d'un accord de paix. Le Canada peut fournir une telle tribune par le biais d'institutions telles que le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique. Il ne faut pas, cependant, considérer que ce dialogue puisse remplacer le processus politique intérieur essentiel à la consolidation de la paix. Une tribune neutre que fournirait le Canada permettrait aux participants de prendre connaissance de données et d'analyses qui les aideraient à discerner les raisons qui les limitent dans leurs choix et leurs stratégies politiques. Les prétendants au pouvoir pourraient éviter le débat politique étroit et intense qui suit inévitablement des négociations de paix, car ce type de débat voile le contexte structurel qui sert de cadre aux rivalités politiques. Il réduit la vie politique à une course au pouvoir et à un conflit de volontés qui peuvent aisément dégénérer en violence. En clarifiant la situation structurelle, un dialogue neutre et organisé peut aider à repérer des points de convergence et des terrains d'entente entre les prétendants au pouvoir. Étant donné sa position non interventionniste dans le tiers-monde, ses moyens financiers limités quant à la participation à la promotion de la paix dans le monde et sa solide réputation internationale de pays juste et impartial, le Canada serait bien placé pour fournir ce type d'assistance.

Évidemment, un dialogue destiné à stabiliser la paix au Nicaragua ou dans toute autre société polarisée risque toujours d'échouer. En dernière analyse, tout ce que les missions de paix peuvent faire, c'est faciliter la création de possibilités pour les membres d'une société polarisée de parvenir à un consensus social qui servira de base à une paix durable. Si l'on veut être réaliste par rapport à ces missions, il faut admettre que tout le soutien politique et toute l'aide financière du monde ne peuvent empêcher un pays de se détruire.

CONCLUSION

Il ne faut pas envisager les missions de paix comme une forme d'intervention destinée à régler les problèmes économiques, sociaux et politiques d'une société perturbée. Au mieux, elles permettent de désactiver

les forces destructives historiques et de les ramener temporairement à des proportions plus gérables. Ce faisant, elles peuvent créer de nouvelles possibilités historiques que les élites des sociétés polarisées politiquement et divisées socialement peuvent utiliser pour commencer à bâtir un consensus social minimal qui servira de base à une paix durable.

Le processus de paix au Nicaragua a mis fin à la guerre civile qui ravageait le pays et empêché que le conflit s'étende aux pays voisins. Bien que les conditions de paix au Nicaragua restent fragiles, la perspective d'une guerre régionale a pratiquement disparu. Dans ce contexte, les résultats les plus importants du processus de paix auront donc été de désactiver les conditions et les tendances historiques et structurelles qui, de 1979 à 1990, ont peu à peu entraîné la régionalisation de la guerre, puis la création de possibilités de stabilisation de la paix. Le maintien et la préservation de ces possibilités peuvent être consolidés si le Canada s'investit dans l'organisation d'une tribune neutre propice à un dialogue permanent entre les factions politiques du pays. Cette tribune aiderait les Nicaraguayens à discerner, entre les rivaux politiques, des points de convergence utiles pour recréer leur État.



POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET
MISSIONS DE PAIX

Gérard Hervouët

Le renversement du régime Sihanouk, en mars 1970, marque le début du conflit intérieur qui, contre toute attente, ravagea ce petit pays. L'ingérence des  tats-Unis a fait du Cambodge un pôle majeur des rivalités et des interventions régionales et internationales. Le coup d'état contre Sihanouk a été aussitôt suivi d'une guerre

NB : Le présent document fait partie des travaux de recherche que je mène actuellement sur le Cambodge. Il repose sur de nombreuses entrevues, et il serait impossible de nommer toutes les personnes qui y ont généreusement contribué. Cependant, j'aimerais remercier tout particulièrement la Direction de l'Asie du Nord du ministère des Affaires étrangères, à Ottawa, et son ancien directeur, M. Joseph P. Caron, ainsi que MM. David Edwards et Leslie James pour leurs observations fort utiles sur la première ébauche.

civile entre le régime républicain de Lon Nol et le mouvement communiste révolutionnaire radical des Khmers rouges inspiré par la révolution culturelle chinoise. La victoire des Khmers rouges, en avril 1975, entraîna une transformation totale du pays, mais le tribut humain en fut très lourd, avec des purges internes sanglantes et de multiples provocations anti-vietnamiennes destinées à attiser l'antagonisme ethnique qui oppose depuis longtemps les peuples vietnamien et khmer.

En décembre 1978, l'armée vietnamienne lança officiellement une campagne contre le Kampuchéa. Cette opération éclair remplit rapidement son objectif fondamental, qui était de renverser le gouvernement khmer rouge. Le gouvernement de Heng Samrin fut bientôt aux ordres du Vietnam, à qui le liait le Traité de paix, d'amitié et de coopération conclu le 18 février 1979. Ce traité légitimait la présence des troupes vietnamiennes et intégrait le Kampuchéa dans la Fédération indochinoise que le Vietnam, soutenu par le Laos, était depuis longtemps soupçonné de vouloir créer. Le régime Heng Samrin était totalement inféodé au gouvernement vietnamien et n'avait d'autre choix que de collaborer avec lui et de mettre troupes et approvisionnements à sa disposition.

Après l'invasion du Cambodge par les troupes vietnamiennes, en 1978, le conflit est devenu un des grands enjeux des relations internationales. La Chine s'opposait vivement à l'ambition du Vietnam — ambition approuvée par l'URSS — de voir le régime allié de Phnom Penh devenir le pouvoir dominant au Cambodge. La Chine manifesta sa ferme résolution pendant le conflit du Kampuchéa en lançant une offensive militaire contre le Vietnam en février 1979. Cette opération punitive échoua. La Chine s'abstint de donner à Hanoi une « deuxième leçon », mais fournit, en revanche, quantité d'armes aux Khmers rouges.

La politique vietnamienne se heurta également à l'opposition de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) qui, chaque année, mobilisa aux Nations Unies une coalition diplomatique très efficace afin de dénier toute légitimité à la position du Vietnam et au régime de Heng Samrin au Cambodge. Une résolution annuelle parrainée par l'ANASE et condamnant l'occupation du Cambodge par le Vietnam empêchait la République populaire du Kampuchéa (RPK) d'occuper le siège du Cambodge aux Nations Unies. Avec des fournitures militaires procurées par la Chine et par des membres de l'ANASE, et avec la coopération de la Thaïlande, le gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique (GCKD) réussit à monter des opérations de guérilla qui empêchèrent la RPK de consolider sa position et qui,

pendant de nombreuses d'années, enferma des milliers de soldats vietnamiens dans une lutte coûteuse et perdue d'avance.

Malgré les nombreuses tentatives de médiation amorcées dans ce conflit aux multiples facettes, rien ne semblait pouvoir sortir les parties de l'impasse. Cependant, au milieu des années 1980, la nouvelle politique soviétique et les initiatives prises par Gorbatchev pour améliorer les relations sino-soviétiques laissèrent entrevoir de nouvelles possibilités de règlement. À la fin de 1987, lorsque le prince Sihanouk et le premier ministre de la RPK, Hun Sen, acceptèrent de se rencontrer, une série de négociations s'engagea entre les parties cambodgiennes. En juillet 1988, l'Indonésie qui, depuis 1984, essayait de modérer la fermeté de l'ANASE à l'égard du Vietnam, organisa des pourparlers multilatéraux officieux entre ces mêmes parties auxquelles se joignirent le Vietnam, le Laos et les pays membres de l'ANASE. Les rencontres informelles de Jakarta permirent de tenir ensuite à Paris, à la fin de juillet 1989, une conférence internationale sur le Cambodge.

La conférence ne fut pas un total succès, mais les quatre factions cambodgiennes y participèrent, ainsi que les six pays membres de l'ANASE, la Chine, la France, la Fédération de Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis, soit les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, plus l'Australie, le Canada, l'Inde, le Laos, le Vietnam et le Zimbabwe, qui représentait le mouvement des non-alignés. La conférence adopta un plan de paix général et un concept de règlement global. En septembre 1989, le Vietnam annonçait le retrait de ses troupes du Cambodge. Après une année d'intenses négociations, les quatre parties cambodgiennes acceptèrent un cadre défini par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et constituèrent le Conseil national suprême (CNS) qui occuperait le siège du Cambodge à l'ONU.

Le conflit n'était pas terminé pour autant, et le régime de Phnom Penh continuait d'émettre des réserves. Ce n'est qu'en juin, puis en août, à Pattaya (Thaïlande) que les quatre parties acceptèrent un cessez-le-feu, la cessation de l'aide militaire étrangère et les diverses clauses du mécanisme de l'ONU qu'appliquerait l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC). Ces deux accords de Pattaya préparèrent le terrain pour la Conférence de Paris et la période de transition qui commença en octobre 1991. Une fois de plus, le Canada allait jouer un rôle dans une des opérations de paix les plus importantes de l'ONU.

LE CANADA ET L'INDOCHINE : LES JALONS HISTORIQUES

Il est essentiel, pour comprendre le rôle du Canada, de se rappeler qu'il avait déjà participé, en Asie du Sud-Est, et plus particulièrement en Indochine, aux Commissions internationales de contrôle et de surveillance (CICS) envoyées au Cambodge, au Laos et au Vietnam. C'est important parce que l'expérience indochinoise a profondément marqué la mémoire collective de la diplomatie canadienne. Le Canada a été invité par deux fois à participer à ces missions, la première en 1954, à la conclusion de la Conférence de Genève, et la seconde à l'automne 1972, lorsqu'un accord de cessez-le-feu a semblé possible au Vietnam.

En 1972, le Canada apprit, sans enthousiasme, que la République démocratique du Vietnam et les États-Unis avaient décidé de créer une nouvelle CICS dont feraient partie la Hongrie, l'Indonésie, la Pologne et, une fois encore, le Canada. Aucun accord de cessez-le-feu n'étant intervenu en octobre, Ottawa, qui était en pleine campagne électorale, put remettre à plus tard la décision de participer ou pas à cette CICS. Cependant, un accord fut signé le 27 janvier et, comme on s'y attendait, le Canada fut appelé à siéger à la commission, aux côtés des trois autres pays retenus.

Le gouvernement canadien se retrouva dans un rôle qu'il ne convoitait pas particulièrement. Il se sentait acculé, car il ne souhaitait pas endosser la responsabilité d'une remise en question du fragile accord que risquait de provoquer son refus de participer, pas plus qu'il n'était en position de refuser un rôle qui était le prolongement logique de ses vœux répétés de voir les États-Unis se retirer du Vietnam. Les États-Unis, qui voulaient se dégager du borbier vietnamien, avaient besoin des compétences et de l'expérience canadiennes dans la nouvelle commission, car ils espéraient que celle-ci leur permettrait de se retirer de façon plus ordonnée. La Chine, également, était très favorable à la participation canadienne, comme elle l'avait été en 1954. Dans le contexte du rapprochement sino-canadien et des négociations commerciales en cours entre Ottawa et Beijing, le Canada aurait eu du mal à esquiver une demande de la Chine. Avec une infinie prudence, il s'engagea donc pour une période initiale de 60 jours et envoya au Vietnam un contingent composé de 290 militaires et civils. En février 1973, Ottawa reconnut le gouvernement de la République démocratique du Vietnam, ce qui « équivalait, en fait, à accorder un statut légal aux gouvernements des deux Vietnam » et ce qui aurait dû « faciliter la tâche de la délégation canadienne à la CICS » (Sharp 1973, p. 19).

Le mois suivant, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Mitchell Sharp, se rendait en Indochine, où il rencontrait les représentants des gouvernements de Hanoi, de Saïgon et de Vientiane. À son retour, il déclara au Comité permanent des affaires extérieures et de la défense nationale de la Chambre des communes que, malgré les efforts considérables consentis par la délégation canadienne, la CICS n'avait pu s'acquitter de la mission qui lui avait été confiée lors de la conclusion de l'accord de cessez-le-feu. Il y avait eu des milliers d'incidents, dont plusieurs étaient, en réalité, des opérations à grande échelle. Cependant, pour qu'un retrait des Canadiens ne sape pas indûment la fragile structure de paix mise en place au Vietnam, le gouvernement décida de prolonger la participation canadienne à la CICS de 60 autres jours. À la fin de cette prolongation, le 29 mai 1973, Mitchell Sharp annonça que le Canada se retirerait de la Commission le 31 juillet 1973.

Les événements qui secouèrent l'Indochine en 1975 influèrent assez peu sur la position canadienne. Quand les Khmers rouges prirent Phnom Penh, le 17 avril, renversant le régime de Lon Nol, le Canada reconnut le nouveau gouvernement du Kampuchéa sans avoir à nouer des relations diplomatiques. Le 25 juin 1975, peu après l'évacuation du personnel de l'ambassade canadienne à Saïgon, le Canada établit de nouveaux liens diplomatiques avec le gouvernement provisoire de la République du Sud-Vietnam. Lorsque l'unification du pays fut terminée, l'année suivante, le Canada n'eut pas à reconnaître officiellement le nouvel État, car ses relations étaient la continuation de celles déjà établies avec les anciens gouvernements du Nord et du Sud. Au Laos, la montée au pouvoir du Pathet Lao, en août 1975, ne modifia en rien l'attitude canadienne. Ottawa poursuivit tout simplement les relations établies le 15 juin 1974 avec le gouvernement précédent, et l'ambassadeur du Canada en Thaïlande conserva son accréditation auprès du gouvernement de Vientiane.

On s'attendait peut-être à voir le Canada réagir plus vigoureusement à l'invasion du Cambodge par le Vietnam, en décembre 1978. Mais il se fit très discret par rapport à ces événements, et c'est avec tout autant de discrétion qu'en février, il mit fin à son programme d'aide au Vietnam. La campagne des élections fédérales de 1979 relégua la question indochinoise au bas de la liste des priorités des ministres comme des parlementaires. Cependant, à la réunion du Conseil de sécurité de l'ONU du 24 février 1979, le délégué canadien exprima, de concert avec les délégués australien et néo-zélandais, son inquiétude face à la situation au Cambodge.

56

L'élection d'un gouvernement conservateur en 1979 entraîna un durcissement de la position canadienne qui s'expliquait par une stratégie axée sur la promotion des droits de l'homme et le renforcement des liens avec la Chine et les pays de l'ANASE, et la volonté de voir le Canada continuer de jouer un rôle aux Nations Unies et dans la diplomatie multilatérale. Le premier élément de cette stratégie tenait indubitablement au climat politique qui régnait à l'époque, en même temps qu'à deux principes défendus par la Maison-Blanche. La secrétaire d'État aux Affaires extérieures d'alors, Flora MacDonald, déclara sans ambiguïté qu'elle entendait veiller à ce que « la politique étrangère canadienne mette davantage encore l'accent sur les droits de la personne » (MacDonald 1979a, p. 2). Et elle ajouta : « Nous serons à l'affût de toute violation des accords internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et les accords d'Helsinki. » Parallèlement à cette insistance sur les droits, cependant, le gouvernement accordait la toute priorité à l'ouverture de marchés en Chine et dans les pays de l'ANASE, malgré les dénonciations répétées de certains de ces derniers (l'Indonésie et les Philippines, notamment) dans les rapports annuels d'Amnistie internationale. La population canadienne ne releva guère le paradoxe pourtant flagrant.

Comme nous le précisons plus haut, le Canada suspendit son aide au Vietnam en février 1979. S'exprimant devant le Cercle canadien de Montréal, le 17 décembre, Flora MacDonald (1979) déclara : « En raison de la politique de violation des droits de la personne adoptée dernièrement par le Vietnam, nous avons suspendu tous les programmes d'aide à ce pays. » [Traduction libre] Ce discours, comme bien d'autres déclarations publiques, ne faisait aucune référence au Kampuchéa. En novembre, toutefois, le gouvernement canadien avait coparrainé la Résolution A/34/L.13 de l'ONU présentée par les pays membres de l'ANASE et qui demandait la fin des hostilités, le retrait de toutes les forces étrangères déployées au Kampuchéa et le règlement pacifique des différends.

Pendant longtemps, le Canada appuya cette résolution tout en refusant de reconnaître le régime kampuchéen pro-vietnamien de Heng Sarim. En conséquence, le Canada se retrouva, comme bien d'autres pays, dans une position embarrassante, car il continuait de reconnaître l'ancien régime khmer rouge comme seul gouvernement légitime du Kampuchéa, contorsion juridique corrigée par la condamnation sans réserve du génocide perpétré par le régime de Pol Pot. En juin 1982, lorsque la Chine et les pays membres de l'ANASE firent front commun pour appuyer la formation d'un gouvernement de coalition du

Kampuchéa démocratique (GCKD) — composé des Khmers rouges, du prince Sihanouk et de l'ancien premier ministre Son Sann —, le Canada approuva l'idée de reconnaître le GCKD comme seul gouvernement légitime du Kampuchéa.

En somme, le Canada maintint les mêmes politiques en Indochine pendant les quelque 10 années qui aboutirent à l'ouverture de la première Conférence de Paris sur le Cambodge, en 1989. Ces politiques vont manifestement dans le sens de son adhésion traditionnelle aux principes de la Charte de l'ONU, de sa stratégie multilatérale de solidarité avec les positions occidentales et d'une certaine tendance, tout en émettant des réserves considérables, à suivre la voie tracée par la diplomatie américaine.

Sans passer outre à ces contraintes, le Canada commença cependant, pour des raisons économiques, à réexaminer peu à peu son attitude par rapport à l'Est et au Sud-Est asiatiques. Ce réexamen et le constat nouveau de l'importance de l'Asie survinrent à la fin des années 1970, plus particulièrement au lendemain de la deuxième crise énergétique, en 1979, événement qui incita les entreprises canadiennes à s'intéresser de plus près aux pays riverains du Pacifique. En moins de 10 ans, les changements entraînés par le dynamisme économique de la région obligèrent à reconnaître de nouvelles réalités incontournables. Comme le faisait remarquer le ministre des Affaires extérieures Joe Clark en 1989,

Aujourd'hui, plus de la moitié de nos exportations destinées à des pays autres que les Etats-Unis partent vers la région Asie-Pacifique. En 1998, elles se sont chiffrées à plus de 17 milliards de dollars. Les trois quarts environ de nos exportations vers la Corée et le Japon viennent de nos quatre provinces de l'Ouest. La proportion est d'environ 90 p. 100 vers la Chine. L'an dernier, nos exportations vers l'Asie-Pacifique ont augmenté globalement de plus de 30 p. 100. En l'espace de dix ans, la valeur du commerce bilatéral entre le Canada et la région dépassera 50 milliards de dollars. [Traduction libre]

Clark (1989a)

Parallèlement aux considérations commerciales, on comprit de plus en plus l'importance des investissements asiatiques au Canada et l'on s'aperçut que 28 p. 100 des recettes du tourisme canadien étaient attribuables aux visiteurs asiatiques. Le fait que les Asiatiques constituaient la majorité des immigrants au Canada soulignait plus encore l'importance nouvelle du bassin du Pacifique pour la société canadienne. Peu à peu, la région devint une priorité souvent associée à un certain sentiment d'urgence et de nécessité de reconquérir le terrain perdu. Malgré cela, le gouvernement fédéral continuait d'exprimer ses

réserves habituelles en ce qui concernait la sécurité régionale, et il se montrait incapable de surmonter une réticence bien ancrée née de ses interventions précédentes en Asie du Sud-Est.

En 1972 déjà, le Comité permanent des affaires étrangères du Sénat remarquait la prudence, pour ne pas dire l'extrême discrétion, du Canada relativement à la sécurité en Asie-Pacifique. Ainsi, il écrivait : « Les pays du Pacifique sont impatients de voir quel rôle le Canada jouera dans le rétablissement de la paix et de la sécurité régionales et dans les mesures de coopération prises pour partager les retombées du développement économique avec les pays désavantagés. » (CPAES 1972) [Traduction libre] Cette remarque passa inaperçue et, en 1986, le Comité mixte spécial des relations extérieures du Canada conclut qu'« en matière de sécurité, cependant, les ressources militaires ne permettent pas (au Canada) de contribuer directement au maintien de la sécurité dans cette région » (CMSREC 1986). Ce constat de l'impuissance du Canada, lié à sa participation à la CICS en Indochine entre 1954 et 1973, ne fit que renforcer la ferme volonté d'Ottawa de garder ses distances avec la région. En outre, c'est avec une certaine légitimité qu'Ottawa justifiait le statut prioritaire que le Canada accordait à la défense européenne et à son rôle dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Néanmoins, 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. Déjà, en 1988, mais surtout à partir de 1989, un bouleversement sans précédent du système international modifiait les perceptions de la politique étrangère canadienne. L'apaisement des tensions en Europe facilita un report d'intérêt plus marqué sur la région du Pacifique. Sous la pression des événements, Ottawa en vint également à conclure que les intérêts du Canada seraient mieux servis en renforçant la crédibilité de sa vocation asiatique. Le gouvernement fédéral prit de plus en plus conscience de la nécessité de renforcer la flotte sur la côte Ouest et du fait qu'il ne pouvait plus poursuivre uniquement des objectifs économiques dans les instances régionales existantes. Pour être considéré comme un acteur sérieux, le Canada devait aussi participer à des conférences où se décidait l'avenir stratégique de la région Asie-Pacifique.

Cette volonté encore naissante de jouer un rôle dans la sécurité de l'Asie de l'Est fut mise à l'épreuve pour la première fois lorsque le

Vietnam invita le Canada à se joindre à une force de maintien de la paix qui superviserait le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge. L'invitation ne surprit guère. Le Canada savait depuis plus de deux ans que le Vietnam formulerait une telle demande dès lors que des conditions favorables seraient en place. Ottawa réagit promptement. Le 5 avril 1989, le ministère des Affaires extérieures publiait un communiqué afin de bien souligner que le Canada souhaitait voir se régler rapidement la question cambodgienne et, de même, celle de la stabilité et de la sécurité en Asie du Sud-Est. Le Canada imposait certaines conditions, mais sans fermer aucune porte (AEC 1989) :

Le Canada a fait savoir au Vietnam qu'il n'envisagerait de participer à la mission que si certaines conditions essentielles étaient réunies, à savoir le total soutien de toutes les parties au différend, un mandat clair et une durée d'intervention limitée; des répercussions gérables sur les ressources et, plus important, la preuve que cette mission s'inscrit dans une solution globale et réelle du problème cambodgien.
[Traduction libre]

En insistant sur une solution globale et réelle, le Canada montrait qu'il faisait sienne la position des pays de l'ANASE et du GCDK, laquelle excluait tout règlement partiel qui entraînerait la suspension de l'aide aux factions cambodgiennes et le retrait des troupes vietnamiennes sans résoudre la situation politique interne.

Le ballet diplomatique qui se jouait autour de la question cambodgienne s'accéléra à mesure que se réglaient les détails d'une importante conférence à laquelle les cinq membres permanents du Conseil de sécurité devaient prendre part. Cette conférence, que présideraient la France et l'Indonésie, devait s'ouvrir à Paris le 30 juillet 1989. Des invitations furent envoyées non seulement aux cinq membres permanents du Conseil de sécurité mais aussi aux pays membres de l'ANASE, aux quatre factions cambodgiennes, à l'Australie, à l'Inde et au Japon. L'invitation du Canada tardait à se matérialiser. Cela inquiéta et embarrassa à la fois Ottawa, qui craignait que son absence de la conférence entame la crédibilité de l'intérêt qu'elle commençait de manifester pour l'Asie du Sud-Est. Grâce à un peu de lobbying international, notamment à l'intervention de la mission du Canada auprès des Nations Unies, le Canada finit par obtenir une invitation, qui arriva de Paris le 21 juillet.

Cet incident illustrait clairement les motivations du gouvernement canadien et sa politique quant à la question cambodgienne. D'une part, il souhaitait maintenir et réaffirmer son attachement aux principes de l'ONU et, d'autre part, il voulait, en participant au règlement de la question cambodgienne, mettre en lumière l'intérêt renouvelé de sa

politique étrangère pour l'Asie du Sud-Est. En ce qui concerne le premier de ces objectifs, au cours d'un discours prononcé à Paris le 30 juillet, le ministre des Affaires extérieures, Joe Clark, fit un vibrant plaidoyer (Clark 1989b) pour une éventuelle participation des Nations Unies au règlement du problème cambodgien :

Aucune autre organisation n'a le pouvoir de donner autant de garanties. Aucune autre organisation n'est dotée des mécanismes nécessaires pour agir rapidement afin de mettre en œuvre des accords dès qu'ils sont conclus. Aucune autre organisation ne recouvre aussi bien l'objectif à la fois sécuritaire, humanitaire et économique de cette conférence. Nous savons que d'autres possibilités ont été avancées, comme de créer une commission de contrôle, mais nous savons aussi par expérience que ces instruments sont très imparfaits, tout particulièrement s'ils n'ont pas compétence pour faire rapport ou s'ils ne possèdent pas de structure de mission intégrée. [Traduction libre]

En fait, Joe Clark voulait que le Canada participe à un mécanisme international de contrôle (MIC) au Cambodge, et la tribune offerte par la Conférence de Paris lui permettait de rappeler aux participants les compétences du Canada dans le domaine du maintien de la paix : « Nous savons, de par notre expérience passée en Indochine, que cette solution ne donnera rien ; pour avoir participé à plus de 20 opérations de maintien de la paix dans le monde, nous avons une idée de ce qu'il faut pour réussir. » (Clark 1989b) [Traduction libre] Le message était clair : le Canada était disponible mais résolu à avoir voix au chapitre en ce qui concernait la nature des mécanismes à mettre en place.

Quant au deuxième objectif canadien, Joe Clark insistait, dans le même discours, sur l'émergence de l'Asie du Sud-Est et ajoutait qu'il était « assurément temps d'associer l'Indochine tout entière à cette réussite remarquable et de permettre aux pays qui la composent d'ajouter leurs talents et leurs ressources à ceux des autres pays de l'Asie du Sud-Est, afin de renforcer le succès que connaît cette région » (Clark 1989b) [Traduction libre]. 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. Le sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. de Montigny Marchand (1990, p. 7), l'expliqua clairement :

la région, y compris [...] l'Indochine, poursuivra très certainement l'incroyable expansion économique qui la caractérise généralement depuis une décennie. Si le Canada souhaite profiter de cette

croissance, il doit continuer de resserrer les liens avec ses partenaires asiatiques. [Traduction libre]

La première Conférence de Paris sur le Cambodge se solda par un échec partiel à la fin du mois d'août 1989. Les participants ne réussirent pas plus à établir un MIC nécessaire à la supervision du retrait des troupes vietnamiennes qu'à définir un processus de transition et des procédures électorales acceptables pour les quatre factions. En revanche, les travaux de la Conférence ne furent pas suspendus indéfiniment mais simplement ajournés pendant deux années qui permirent de mettre en place les multiples éléments d'un fragile consensus et de conclure d'innombrables compromis relatifs à des intérêts locaux, à des conflits régionaux et à des antagonismes internationaux qui se recoupaient.

Dans l'extraordinaire ballet diplomatique que nécessita le règlement de la question cambodgienne, les interventions répétées des cinq membres permanents du Conseil de sécurité furent décisives. De fait, le destin du Cambodge et les mécanismes de la plus grande opération de maintien de la paix jamais déployée par les Nations Unies devinrent des dossiers primordiaux du nouvel ordre international qui succédait à la Guerre froide. L'intervention chinoise, notamment en ce qui concerne les Khmers rouges, se révéla également capitale. D'un point de vue pragmatique, Beijing coopérait pour se faire pardonner l'incident de la place Tien An Men. Cependant, et par-dessus tout, le régime chinois abandonnait sa militance idéologique pour se lancer dans une quête effrénée de croissance économique. Après que l'Assemblée générale des Nations Unies eut approuvé, à la mi-octobre 1990, le plan de paix élaboré par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, il fallut encore une année et de nombreux ajustements avant qu'un traité de paix international pour le Cambodge soit finalement signé à Paris, le 23 octobre 1991.

Barbara McDougall, nouvelle secrétaire d'État aux Affaires extérieures, signa les Accords de paix de Paris et, à cette occasion, déclara : « Nous envisageons de participer aux unités militaires et civiles de maintien de la paix de la force provisoire des Nations Unies au Cambodge. » (McDougall 1991) [Traduction libre] Bien que le ton fût prudent, Ottawa avait déjà pris sa décision. Bien entendu, des restrictions budgétaires, certaines réserves émises par le ministère de la Défense nationale et, surtout, le fait que le Canada avait déjà dépassé ses possibilités financières par rapport aux opérations de maintien de la paix l'empêchaient en partie de donner suite à ses ambitions. Néanmoins, Ottawa affecta une délégation d'officiers et de fonctionnaires à

la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge (MIPRENUC), dont les premiers représentants arrivèrent à Phnom Penh à la mi-novembre 1991. Le 2 mars 1992, Ottawa ajouta 100 personnes au contingent, ce qui porta le nombre total de militaires à 215 lorsque l'APRONUC fut déployée, le 12 mars (MDN 1992).

L'ENGAGEMENT POUR POLITIQUE¹

62

Que devrions-nous penser des politiques adoptées par le Canada sur la question cambodgienne entre la première Conférence de Paris, en août 1989, et la conclusion des Accords de paix de Paris, en octobre 1991 ?

Le Canada a abordé le conflit cambodgien handicapé par les désillusions des expériences passées mais totalement déterminé à concrétiser ses nouvelles intentions quant à la sécurité régionale. La stratégie du gouvernement consista à surmonter les réserves bureaucratiques internes — encore fortes dans la fonction publique — tout en élaborant des politiques destinées à conférer au Canada une certaine crédibilité dans les affaires indochinoises. Le Canada réussit à tirer parti de la distance qu'il avait prise par rapport aux positions américaines sur ce dossier, tout en insistant sur son expérience passée dans la région, tout particulièrement dans le domaine du maintien de la paix.

Bien qu'elle n'ait pas permis de trouver une solution globale pour le Cambodge, la Conférence de Paris a donné au Canada l'occasion de replonger, dans une certaine mesure, dans le dédale de la sécurité du Sud-Est asiatique. Pendant la conférence, la délégation canadienne courait le risque d'être marginalisée, risque d'autant plus réel que le Canada avait plus ou moins arraché une invitation à ce sommet et que plusieurs États participants avaient des objectifs infiniment plus précis et partisans que lui. Cependant, en acceptant de coprésider avec l'Inde la première commission de travail sur l'établissement d'un mécanisme international de contrôle, le Canada marqua des points grâce à ses compétences, et sa relative neutralité plus l'excellent travail accompli par l'ambassadeur canadien Sullivan renforcèrent sa crédibilité. La présence du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, aux deux séances plénières de la Conférence ne passa pas inaperçue. Elle montrait toute l'importance qu'Ottawa attachait aux problèmes de sécurité asiatiques et donnait au Ministre une occasion de renforcer ses liens personnels

¹ La plupart des données présentées dans cette partie reposent sur des documents qui ne peuvent être cités ou sur des entrevues avec des personnes qui participent officiellement à l'élaboration de la politique étrangère du Canada.

avec ses homologues de l'ANASE, plus particulièrement avec les dirigeants indochinois. Elle permit également à Joe Clark de jouer un rôle clé dans l'envoi d'une mission de reconnaissance de l'ONU au Cambodge. Le secrétaire général de l'ONU en avait le premier suggéré l'idée, mais la mission n'aurait probablement jamais été possible sans l'initiative de Joe Clark et sans le travail accompli par les membres de la délégation canadienne, notamment auprès de la délégation chinoise.

La participation à la Conférence permit aussi au Canada de renforcer son autonomie diplomatique et de réévaluer sa politique par rapport à l'Indochine. Il en résulta que le Canada envoya une mission au Cambodge en octobre 1989 et réadmit ce pays ainsi que le Laos et le Vietnam dans son programme d'aide au développement. Le rôle du Canada étant bien perçu, grâce, notamment, à ses compétences et à une certaine distanciation par rapport à la politique américaine, Ottawa put proposer une autre mission de l'ONU pour le début de janvier 1990 et une autre réunion des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Cette réunion eut lieu à Paris, les 15 et 16 janvier de la même année. De façon générale, la Conférence de Paris sur le Cambodge et son incidence à moyen terme servirent de tremplin à des initiatives canadiennes dont les objectifs étaient plus régionaux. Le Canada souhaitait clairement établir sa solidarité avec l'ANASE, nouer des liens plus étroits avec le Vietnam et atténuer l'isolation de la Chine au lendemain des événements de juin 1989.

Tout au long de cette période, le Canada manifesta son inquiétude pour les réfugiés cambodgiens et réitéra son soutien aux droits de la personne, mais il ne chercha pas de moyen d'intervention plus approprié dans l'écheveau de la politique cambodgienne. En novembre 1989, le Canada décida d'appuyer l'Australie, qui proposait de placer le Cambodge sous « tutelle » en attendant que des élections libres puissent être organisées. En janvier 1990, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures déclara à la Chambre (Clark 1990b, p. 3) :

En novembre, le gouvernement australien a proposé de mettre en place une administration provisoire des Nations Unies au Cambodge. Le Canada appuie cette proposition sans réserve, car elle a le mérite, en confiant aux Nations Unies le soin de gérer le pays pendant la période pré-électorale, d'éviter le problème du partage du pouvoir entre les factions cambodgiennes. [Traduction libre]

Les remarques de Joe Clark montrent que le Canada avait épousé la position australienne. La politique de Canberra étant de préférer l'ONU comme structure d'intervention, elle correspondait au schéma des interventions canadiennes antérieures. En revanche, il semble assez

surprenant qu'Ottawa n'ait pas cherché à définir une attitude plus canadienne. À dire vrai, le Canada n'avait aucun projet pour le Cambodge et il ne souhaitait guère rejoindre les rangs féroce­ment compétitifs des nombreux médiateurs et des autres parties qui étaient intervenues pendant le conflit. Il n'y eut aucune analyse particulière­ment canadienne de la délicate question du règlement intérieur entre les factions. Le Canada est resté prudent, ne formulant aucun point de vue précis sur des questions touchant tout spécialement à des problèmes internes tels que la formation d'un gouvernement quadripartite, l'utilisation du terme *génocide*, le problème des colons vietnamiens ou la nature d'une future constitution cambodgienne.

En fait, Ottawa ne souhaitait nullement s'investir plus avant. Le gouvernement fédéral n'avait aucune intention, dans le cadre multi­latéral de la diplomatie concertée, de compliquer les problèmes ou de prendre le risque de contrarier son partenaire australien ou les pays membres de l'ANASE. En outre, le Canada n'avait pas les moyens d'établir une représentation à Phnom Penh et à Hanoi. L'ambassade du Canada à Bangkok couvrant toute la péninsule indochinoise, il n'est guère surprenant que le Canada ait le plus souvent tenu ses renseignements de sources étrangères.

Le déploiement de la composante militaire de l'APRONUC commença à la mi-novembre 1991, après celui de la MIPRENUC, qui comprenait 250 personnes, principalement des Français et des Australiens. Au début de janvier 1992, le secrétaire général de l'ONU nomma le diplomate japonais Yasushi Akashi à la tête de l'opération et le général australien John M. Sanderson, commandant en chef des forces des Nations Unies.

Le volet militaire de l'opération devait alors faire intervenir près de 16 000 soldats de 23 nationalités. Leur objectif général était de stabiliser la situation sur le plan de la sécurité et de créer un climat de confiance entre les groupes opposés. Des tâches plus précises furent divisées en quatre grandes catégories : vérification du retrait durable des forces étrangères et de leurs armes ; supervision du cessez-le-feu ; désarmement ; et déminage, tâche qui fut confiée à 5 000 Cambodgiens formés par l'APRONUC. La plus délicate de ces tâches se révéla être la seconde parce que, pendant la première phase des opérations, l'APRONUC n'avait pas réussi à établir un véritable cessez-le-feu sur le territoire cambodgien. Cependant, pendant la deuxième phase de l'opération, qui commença en juin 1992, l'APRONUC dut également reconnaître son impuissance à désarmer les soldats des quatre factions et à les confiner dans des cantonnements.

Une des plus grandes difficultés auxquelles fut confronté le représentant du secrétaire général de l'ONU se révéla être de convaincre plusieurs nations participantes de fournir des contingents suffisants pour atteindre les objectifs ambitieux énoncés dans les Accords de paix de Paris et de faire respecter le calendrier de la mission, qui devait se terminer par les élections générales prévues pour la fin mai 1993.

Bien que tout portât à croire que le Canada jouait un rôle assez important dans la mission cambodgienne, les intentions réelles et les réactions d'Ottawa se révélèrent bien plus humbles. Yasushi Akashi proposait que le Canada fournisse au moins 1 000 personnes aux unités de logistique et du génie ainsi qu'aux unités médicales de l'ONU, et il fit savoir qu'au vu de l'expérience canadienne, les Nations Unies comp- taient voir ce pays jouer un rôle de premier plan. Il allait être très déçu. Le Canada annonça le 27 février 1992 qu'il enverrait 100 personnes avec la mission préparatoire, la MIPRENUC. En mai 1992, Ottawa précisa que le Canada ne détacherait pas plus de 225 personnes à l'APRONUC et que la plupart seraient affectées au transport, mais que 30 proviendraient de la marine et participeraient à la surveillance du Mekong et des rivières du Tonle Sap.

Le contingent canadien envoyé au Cambodge était incontestablement de très petite taille comparé à la force de l'ONU qui fut finalement déployée et qui comptait 22 000 soldats. Les considérations budgétaires du gouvernement canadien expliquent en grande partie cette situation. En effet, le Canada avait déjà affecté 2 200 soldats canadiens pour d'autres opérations onusiennes. En outre, sur le plan diplomatique, le Canada fit savoir que la qualité importait plus que la quantité et que son personnel, contrairement à celui de bien d'autres pays, avait une grande expérience de ce genre de mission. Enfin, le Canada avait sans doute fait certains choix quant à ses priorités au Cambodge et dans l'ancienne Yougoslavie, et le déploiement de troupes canadiennes au Cambodge était beaucoup trop risqué militairement et, partant, politiquement.

Malgré la modestie relative de sa participation militaire, le contingent canadien s'acquitta admirablement de sa tâche, souvent difficile et ingrate, qui consistait à transporter les milliers de soldats de l'ONU qui débarquaient dans le port de Sihanoukville. La présence d'une poignée d'officiers canadiens au sein du commandement de l'ONU permettait, en outre, au Canada de rester au cœur du processus décisionnel militaire. Par contraste, faute d'avoir un ambassadeur à plein temps à Phnom Penh, le Canada ne put être associé étroitement au processus politique. Yasushi Akashi et le général Sanderson prirent

rapidement le pli de consulter les ambassadeurs des pays membres du Conseil de sécurité en poste à Phnom Penh. Ces diplomates, qui formaient un groupe de contact informel, auquel étaient également associés l'Allemagne, l'Indonésie, le Japon et, à l'occasion, la Thaïlande, intervenaient dans les réunions à caractère militaire et assistaient souvent aussi aux réunions du Conseil national suprême (CNS), en tant qu'observateurs. Ce n'est qu'en janvier 1993 qu'un fonctionnaire des Affaires extérieures fut envoyé en poste à Phnom Penh. À quelques mois des élections cambodgiennes, le Canada devait pouvoir avoir accès directement aux renseignements voulus pour prendre des décisions au cours de cette période cruciale.

Au début de 1993, la situation au Cambodge était particulièrement tendue sur le plan politique. Les Khmers rouges refusaient de participer à la deuxième phase de l'opération de l'ONU, autrement dit au désarmement et au confinement des troupes de chaque faction dans des cantonnements. Ce refus modifia, en fait, les termes des Accords de paix de Paris, car l'APRONUC n'était pas habilitée à user de sanctions pour garantir le respect des termes de ces Accords. Après que le Japon, la Thaïlande et les coprésidents de la Conférence de Paris eurent tenté à plusieurs reprises, mais en vain, de convaincre les Khmers rouges de tenir parole, le Conseil de sécurité fut contraint d'adopter une résolution condamnant la faction rebelle. La résolution donnait aux Khmers rouges jusqu'au 31 janvier 1993 pour respecter les Accords de paix et laisser les troupes onusiennes pénétrer dans leur territoire.

Il devint vite évident que tous les efforts visant à forcer les Khmers rouges à se conformer aux exigences de l'ONU seraient vains. Il s'avéra pratiquement impossible d'appliquer l'embargo sur les importations de carburants et les exportations de bois d'œuvre et de pierres précieuses vers le territoire contrôlé par les Khmers rouges ou à partir de celui-ci. Les incidents militaires se multiplièrent, la faction rebelle défiant ouvertement l'autorité de l'ONU. Il fut donc décidé, à New York et à Phnom Penh, d'organiser les élections à tout prix, même si les Khmers rouges refusaient d'y participer et que ces élections ne se déroulent que sur 80 p. 100 du territoire cambodgien.

Face à cette nouvelle situation, le Canada clarifia sa position et condamna sans ambiguïté l'attitude des Khmers rouges, tout en reconnaissant qu'il ne pouvait y avoir de paix véritable et durable sans leur participation. Tout en admettant également que leur refus de coopérer rendait les élections inévitables, même en leur absence, Ottawa exprima son inquiétude de voir le mandat de l'APRONUC éventuellement

prolongé. Le sentiment général était que le Canada se retirerait de l'opération de l'ONU en cas de prolongation.

Donc, au début de 1993, 213 officiers et soldats canadiens servaient dans les forces de l'APRONUC et une cinquantaine de civils, pour la plupart des bénévoles recrutés par l'ONU, travaillaient dans divers secteurs de l'opération, notamment aux préparatifs des élections. Celles-ci approchant et la campagne commençant le 7 avril 1993, la tension monta. Non seulement les Khmers rouges refusaient de coopérer, mais ils multipliaient leurs attaques contre des zones proches de villes telles que Kompong Thom, Siem Reap et Sisophon. Le 5 mai, 30 personnes furent tuées et plus de 100 autres blessées dans une attaque particulièrement violente menée contre un train au sud-est de Battambang. (Pour plus de détails sur les nombreux événements qui précéderent les élections, voir, par exemple, Frost [1993].)

Le 10 avril, à quelques jours à peine du lancement de la campagne, Khieu Samphan, chef de la délégation khmère rouge au CNS à Phnom Penh, quitta la ville, laissant pressentir la possibilité d'attaques contre la capitale elle-même. La faction martelait sans cesse son principal argument, à savoir que les « forces de l'agresseur vietnamien » continuaient d'occuper le Cambodge et que l'environnement politique neutre nécessaire à la tenue d'élections n'existait pas.

Les Khmers rouges ponctuaient leur rhétorique anti-vietnamienne de massacres de paysans d'origine vietnamienne dans les zones rurales cambodgiennes. Cependant, ni les incidents provoqués par les Khmers rouges, ni l'intimidation dont ils usaient, ni les accusations telles que celles portées par le Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (FUNCINPEC) contre le Parti du peuple cambodgien (PPC) ne purent calmer l'ardeur au travail des agents électoraux chargés d'inscrire les électeurs et les partis politiques accrédités. Le 15 mai, le secrétaire général de l'ONU annonça officiellement que plus de 4,5 millions d'électeurs (96 p. 100 de l'électorat potentiel) étaient inscrits sur les registres. Vingt partis officiels participèrent à la campagne électorale. Malgré quelques incidents sérieux qui opposèrent les trois principales factions, la campagne permit à toutes les tendances politiques de s'exprimer librement. La radio de l'APRONUC diffusait des émissions 15 heures par jour, et tous les partis eurent accès à ses ondes.

Du 15 au 23 mai, premier jour du scrutin, la tension ne fit que monter encore. La radio des Khmers rouges diffusait continuellement la même rhétorique haineuse contre la communauté vietnamienne demeurée au Cambodge, dénonçait les violations des Accords de paix

de Paris et ne faisait aucun secret des dangers auxquels s'exposait quiconque prendrait le risque d'aller voter. Au siège de l'APRONUC à Phnom Penh, Yasushi Akashi (représentant du secrétaire général de l'ONU) et le général Sanderson restèrent optimistes jusqu'à la fin, malgré la tension ambiante. Leur résolution tenait, dans une large mesure, aux dangers que susciterait un report des élections. Si elle ne pouvait respecter le calendrier établi, l'APRONUC serait totalement dis-créditée, et nombre de pays participant à l'opération se retireraient.

De fait, en cas de report, le coût de toute journée supplémentaire semblait insurmontable pour une opération dont la facture approchait déjà deux milliards de dollars américains. En outre, d'après les renseignements qui arrivaient à Phnom Penh des quatre coins du pays, la population était déterminée à voter, quelle que soit la situation. Seul le Parti libéral démocratique et bouddhiste (PLDB) se risqua à proposer un report, mais devant l'hostilité générale déclenchée par cette idée, il n'insista pas. Sur le front militaire, le général Sanderson expliquait depuis des mois que les Khmers rouges ne disposaient pas des moyens nécessaires pour attaquer les 1 400 bureaux de vote et que l'on avait toujours surestimé leurs effectifs réels. D'autres firent observer que même si, dans le pire des cas, les Khmers rouges réussissaient à empêcher un million de Khmers d'exercer leur droit de vote, le nombre des électeurs approcherait encore les quatre millions.

Dans les tout derniers jours précédant les élections, la majorité des observateurs se déclarèrent très pessimistes quant à la situation au Cambodge. Le meurtre, dans des circonstances mal établies, d'un bénévole japonais, à quelques jours à peine du scrutin, accentua l'inquiétude dans tout l'appareil de l'APRONUC. Le processus électoral était très fragile. Il suffirait de quelques attaques bien ciblées, même mineures mais montées en épingle, pour anéantir cette opération importante de l'ONU.

À Ottawa, l'atmosphère était tendue. Un groupe de travail spécial sur le Cambodge composé de représentants des Affaires extérieures, de la Défense nationale et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) fut mis sur pied pour le cas où il faudrait prendre rapidement une décision. Le pessimisme était général au Canada aussi, mais les fonctionnaires des Affaires extérieures semblaient plus optimistes que leurs collègues de la Défense nationale. Que craignait le gouvernement canadien ? Tout d'abord, il s'inquiétait pour la sécurité des ressortissants canadiens qui se trouvaient au Cambodge. Outre le personnel militaire, quelque 130 civils travaillaient pour différents secteurs de l'APRONUC. De plus, les élections approchant, 48 agents

électoraux bénévoles étrangers arrivèrent sur place. Il était impossible de garantir leur sécurité, étant donné la difficulté de leur travail et leur dispersion dans plusieurs provinces cambodgiennes. Ensuite, le Canada craignait d'avoir à décider de retirer son personnel, ce qui aurait pu donner le premier signal d'un report ou d'une annulation des élections. Un retrait aurait porté un coup sérieux à la crédibilité de l'ONU et menacé tous les gains enregistrés pendant l'opération cambodgienne. Enfin, le Canada redoutait que l'on contestât le caractère libre et équitable des élections, ce qui aurait créé une controverse et rendu les résultats inacceptables pour les partis politiques cambodgiens. Ce scénario présentait lui aussi des dangers potentiels s'il déclenchait un conflit ouvert entre les partisans des partis des différentes factions.

Dès l'ouverture du scrutin, le 23 mai 1993, il apparut, fait assez surprenant, que les Cambodgiens votaient en masse. À la fin du troisième jour de scrutin, 70 p. 100 des électeurs étaient déjà allés voter. L'enthousiasme de la population fut parfois difficile à contenir. À Takeo, les Canadiens rapportèrent que les Cambodgiens avaient enfoncé les portes du bureau de vote pour accélérer le processus. Ailleurs, à Kampong Speu, par exemple, des électeurs étaient passés par les fenêtres pour être les premiers à voter. Partout, de longues files se formaient, et les Cambodgiens attendaient patiemment leur tour sous une pluie de mousson précoce. Dans plusieurs provinces, des soldats khmers rouges votèrent avec leurs familles. Dans la seule province de Banteay Meanchey, on en dénombra 200. En tout, près de 90 p. 100 des électeurs inscrits votèrent, chiffre qui dépassait toutes les attentes.

La surprise la plus importante des élections fut la décision des Khmers rouges de changer radicalement de tactique dans les jours, voire les heures, qui précédèrent le scrutin, et d'abandonner leurs plans de sabotage et d'intimidation. Le nombre des incidents violents dans toutes les provinces demeura étonnamment faible comparé aux violations du cessez-le-feu enregistrées auparavant. Cependant, plusieurs accrocs, y compris des agressions sans gravité et des tirs de mortier, furent signalés à proximité des zones contrôlées par les Khmers rouges.

Après le dépouillement des bulletins, qui dura plusieurs jours en raison des problèmes rencontrés pour rapporter les urnes des régions éloignées, le FUNCINPEC fut déclaré victorieux avec 45,47 p. 100 des votes exprimés. Le PPC remporta 38,23 p. 100 des voix. Le PLDB arriva troisième, loin derrière, avec 3,81 p. 100 des voix, le reste des voix se partageant entre les 17 autres partis politiques (voir Lechervy 1993). Le 2 juin 1993, Barbara McDougall déclarait dans un communiqué « que la phase de scrutin des élections s'est déroulée librement et

équitablement » (McDougall 1993) [Traduction libre]. Parallèlement, la Ministre (McDougall 1993) en profita pour souligner :

le rôle joué par la centaine de civils et les plus de 200 soldats canadiens dans le processus électoral. Pendant de nombreux mois, ils ont accompli une tâche difficile et parfois dangereuse. Ainsi, quelque 35 volontaires canadiens des Nations Unies ont aidé à organiser le vote et 50 agents de scrutin ont supervisé le déroulement du scrutin et assisté au dépouillement des voix. [Traduction libre]

Parmi les nombreuses et diverses composantes civiles de la mission des Nations Unies au Cambodge, la composante électorale connut un grand succès. Le professeur Reginald Austin du Zimbabwe, très expérimenté dans ce domaine, pilota toutes les phases de l'opération électorale avec une détermination et une confiance inaltérables. Après que le CNS eut adopté la loi électorale, le 10 janvier 1992, l'inscription des partis politiques mais surtout des électeurs commença avec une efficacité remarquable. Au 31 janvier 1993, plus de 4,6 millions de personnes étaient déjà inscrites. Précisons que 800 équipes électorales cambodgiennes assistées par 400 bénévoles étrangers travaillèrent sans relâche pour obtenir ce résultat. Trente Canadiens recrutés par l'Entraide universitaire mondiale du Canada (EUMC) se joignirent aux organisateurs des élections en juin 1992. Auparavant, en octobre et novembre 1991, une mission coordonnée par Ron Gould d'Élections Canada avait également collaboré à la définition du processus électoral.

Par ailleurs, le Canada apporta également une aide au redressement du Cambodge. Le 25 janvier 1990, Joe Clark annonça que les trois pays indochinois, soit le Cambodge, le Laos et le Vietnam, avaient de nouveau droit à l'aide publique au développement offerte par le Canada. Il faisait très clairement référence au Cambodge lorsqu'il déclara ce qui suit (1990a) :

Nous ne permettrons pas que l'aide canadienne alimente l'effort militaire d'un groupe quelconque. Pas plus que nous ne permettrons qu'elle profite à des groupes ou à des gouvernements qui affichent un irrespect flagrant des droits de l'homme fondamentaux. Nous insistons, par exemple, pour qu'elle ne soit en aucun cas distribuée dans des zones contrôlées par les Khmers rouges. [Traduction libre]

Un programme fut officiellement mis en place en 1991 afin de financer le développement des ressources humaines, notamment dans l'agriculture dans la province du Pursat, par l'intermédiaire d'un consortium de 15 organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes financé par l'ACDI. À ce programme de sept ans doté d'un budget de 8,3 millions de dollars, il faut ajouter les 200 000 \$ versés

chaque année par l'ambassade du Canada à Bangkok. Enfin, le Canada fournit également 25 000 \$ à la division des droits de l'homme de l'APRONUC et une somme identique au Centre cambodgien de déminage (CCD). Bien que sa participation militaire à l'APRONUC ait pris fin officiellement en novembre 1993, le Canada continua de travailler avec le CCD et envoya 12 démineurs participer à ses opérations. L'engagement du Canada devait se terminer en février 1996.

SUCCÈS PAR DÉFAUT

71

Quelques critiques que l'on puisse émettre à l'encontre de l'opération de l'ONU au Cambodge, la composante électorale remporta finalement un succès inescompté. À l'inverse des autres composantes de l'opération, qui connurent des trajectoires assez chaotiques, ce succès fondamental n'est pas encore totalement expliqué. Il est évident, cependant, que le processus électoral servit de phare à la mission qui, tel un navire ballotté par une mer déchaînée, prenait l'eau de toutes parts. Réussir les élections fut un pari qui finit par payer. Cependant, dans les derniers jours de mai 1993, l'opération de l'ONU n'était pas profitable, et un résultat moins heureux aurait contraint la communauté internationale à abandonner le navire ou à augmenter les enjeux à un coût incommensurable.

Nombre de personnes ont évalué l'opération (voir, par exemple, Acharya [1994] et Amer [1993] ; pour un point de vue sur les dimensions culturelles, voir l'article intéressant de Lizée [1993]). Ces évaluations du succès et de la réussite, qui sont généralement organisées composante par composante, sont faites sur une échelle sur laquelle les élections représentent l'aspect le plus positif de la mission et l'intervention militaire, le plus négatif. Pour résumer les points essentiels, sans examiner tous les arguments, nous pourrions dire que l'ONU n'est certes pas parvenue à établir un climat politique neutre au Cambodge mais qu'elle n'en a pas moins réussi à forcer des acteurs périphériques à adoucir leurs positions (Akashi 1993).

Malgré le manque de recul historique, il est bon de rappeler la complexité de la conjoncture extérieure, tant régionale qu'internationale. Celle-ci retarda l'élaboration de toute solution ou intervention au Cambodge. La décision de la Chine de se rallier à l'avis du Conseil de sécurité, même si les circonstances la rendait inévitable, a incontestablement marqué un tournant décisif. Le retrait progressif du Vietnam, acteur clé pendant tant d'années, et la décision des pays de

l'ANASE de concilier leurs intérêts divergents afin de maintenir un front uni indispensable sur la question cambodgienne étaient également essentiels. En dernière analyse, tous les acteurs régionaux finirent par comprendre que l'instabilité constante que connaissait le Cambodge allait à l'encontre de leurs priorités, à savoir, essentiellement, la croissance économique, le développement et le nécessaire maintien du statu quo en ce qui concernait les tensions régionales.

Il était difficile, évidemment, d'arriver à ce fragile consensus à la périphérie du conflit sans essayer de s'attaquer aux causes internes de la division du Cambodge. On demanda donc à l'APRONUC de créer dans ce pays un climat politiquement neutre. Pour avoir une chance d'y parvenir, il fallait que l'ONU s'occupe plus ou moins de tous les aspects du conflit intérieur et de toutes les dimensions importantes de la société cambodgienne. À cause de la complexité de la tâche, que nul ne mentionna, du manque de planification et du nombre important de pays concernés, il entra dans l'opération une part d'improvisation et de confusion.

En principe, sans placer légalement le pays sous tutelle, l'APRONUC aurait dû agir en vertu de prérogatives extrêmement larges, en consultation avec le CNS, que présidait le prince Sihanouk. En fait, le CNS constituait une sorte de fiction légale qui permettait à l'APRONUC de se charger de l'administration d'un État souverain membre de l'ONU. Il va sans dire que, par leur seule ampleur, les tâches envisagées dépassaient de loin le mandat de toute opération antérieure. L'ONU, et plus spécialement le Conseil de sécurité, se retrouva au milieu d'une opération qui alla 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.

Donc, les trois missions, que le secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, présentait au départ comme distinctes dans l'*Agenda pour la paix* (Boutros-Ghali 1992), se télescopèrent prématurément. À la tâche traditionnelle de maintien de la paix s'ajoutèrent celle du rétablissement de la paix sur le terrain et, plus particulièrement, celle de la consolidation de la paix. Cependant, le mélange de précipitation et d'improvisation et, aspect plus important, la complexité opérationnelle des Accords de paix de Paris de 1991 rendirent l'énorme machine onusienne incapable de définir de manière assez subtile une mission considérée comme un test de réconciliation entre les cinq puissances du Conseil de sécurité et les nombreux acteurs régionaux qui avaient été amèrement engagés dans le conflit

cambodgien pendant plus de vingt ans. Dans le climat assez euphorique qui préside aux lendemains de signature d'accord et où la bonne volonté de tous les signataires semble certaine, il paraissait inimaginable qu'en l'espace de quelques mois, les Khmers rouges auraient rompu leurs promesses et, pire encore, qu'ils auraient refusé de céder aux pressions du gouvernement chinois.

Peu avait été fait pour mettre en place les composantes civiles de l'APRONUC. En fait, moins de 2 000 personnes furent recrutées pour superviser l'administration civile du pays. Seules 126 d'entre elles exerçaient un réel contrôle sur les ministères les plus importants à Phnom Penh, autrement dit ceux responsables de l'administration de 11 000 municipalités cambodgiennes (Will 1993). Il va sans dire que les contrôles étaient souvent symboliques, quoique très efficaces parfois.

Au printemps de 1992 déjà, j'ai pu vérifier que les autorités cambodgiennes (autrement dit le PPC) étaient très sceptiques quant à la capacité de l'ONU de suivre des activités et des dossiers ministériels. D'aucuns considéraient une telle intervention comme étant une violation de la souveraineté cambodgienne. Certains y voyaient de l'espionnage politique mené en faveur des autres factions afin d'augmenter leurs chances de remporter les élections. D'autres, enfin, attendaient tout simplement l'arrivée des « experts » de l'ONU avec un regard amusé, voire cynique, sachant pertinemment qu'une poignée seulement sauraient lire et parler le khmer (entrevues menées par l'auteur à Phnom Penh en mai 1992).

En réalité, l'immense majorité des personnes recrutées par les Nations Unies n'avaient aucune expérience préalable au Cambodge et elles n'avaient de la culture cambodgienne qu'une connaissance très rudimentaire. Plus grave encore, bon nombre d'entre elles ne possédaient même pas les compétences professionnelles nécessaires pour remplir leur mission sur le terrain. Comme Yasushi Akashi (1993, p. 189) le souligna, « sur les 14 pays qui ont envoyé plus de 100 policiers de contrôle, 13 étaient des pays en développement. Une partie du personnel ne répondait pas aux normes professionnelles les plus élevées ». D'après plusieurs autres comptes rendus, c'est souvent au Cambodge que ces mêmes policiers ont appris les fonctions élémentaires et le rôle d'une force de police dans une « société civile ». À cela s'ajoutaient les difficultés de communication et de compréhension entre les membres du personnel de l'ONU eux-mêmes.

Toutes ces critiques sont bien documentées (pour un compte rendu très critique de la façon dont l'ONU a mené l'intervention au Cambodge, voir Jennar [1995]). Aurait-il été possible de limiter les

effets négatifs de cette immense confusion culturelle ? Cela est loin d'être évident dans une situation où l'objectif était de reconstruire hâtivement une société dont le tissu social avait été gravement endommagé. En revanche, l'expérience cambodgienne, riche de diversité et de défis multiples, et exemplaire par son ambition même, offre des leçons pour de futures opérations qui seront organisées dans des situations similaires.

La leçon la plus évidente, c'est la nécessité pour les Nations Unies de trouver des moyens suffisants pour agir rapidement. Cinq long mois se sont écoulés entre la signature des Accords de paix de Paris et le déploiement de l'APRONUC. Seule la MIPRENUC, avec son personnel limité occupait le terrain, improvisant du mieux qu'elle pouvait afin de préparer une mission plus importante. L'interlude de la MIPRENUC souleva des critiques sévères et une rivalité entre les troupes françaises et australiennes, mais ce qui la caractérisa surtout, ce sont les espoirs qu'elle fit naître dans la population cambodgienne, très impressionnée par la détermination et la sincérité totale du commandant de la MIPRENUC, le général Loridon. Cependant, pour finir, l'indécision et la mollesse de l'ONU laissèrent la majorité de la population profondément désillusionnée par rapport à l'APRONUC.

La deuxième leçon, qui est liée à la première, découle du manque de préparation et d'adaptation du secrétariat général de l'ONU en tant que quartier général de la mission. Comme cela avait été le cas dans d'autres opérations, il se révéla très difficile de communiquer directement avec New York pendant l'intervention au Cambodge ou encore, comme le fit remarquer un observateur, il n'y avait même pas de salle des opérations fonctionnant 24 heures sur 24 au siège de l'ONU, d'où l'impossibilité d'un contact permanent avec les commandants sur le terrain. Pour reprendre les paroles du commandant en chef, le général Sanderson (1994, p. 4) :

En un sens, le commandant de la force ne relève d'aucun quartier général supérieur et il n'a donc personne à qui parler de ses problèmes ou de ses plans. Il est tout aussi préoccupant que personne là-bas ne puisse informer correctement les pays donateurs des changements dans la configuration ou dans les plans opérationnels. J'ai pris pleinement conscience de cela en mars 1993 et, heureusement, j'ai pu convaincre le secrétaire général adjoint de me laisser nommer deux officiers de liaison de l'APRONUC à New York et de les charger d'informer tout le monde de ce qui se passait au Cambodge et de me dire ce qui se passait à New York. Ce fut une grande amélioration. [Traduction libre]

Toutes les opérations de maintien de la paix sont confrontées à des défis similaires : des problèmes de préparation et de coordination, et

l'immense difficulté de réunir sous un commandement unifié des contingents nationaux très divers. En dehors de ces considérations purement militaires et techniques, la nouveauté dans l'opération cambodgienne fut l'intégration d'éléments civils dont la mission s'apparentait plus à la consolidation de la paix. L'exemple cambodgien révélait clairement les difficultés inhérentes à cette approche. Mis à part le manque de préparation général qui caractérisait cette opération, l'incapacité d'intégrer stratégiquement le travail accompli par les sept composantes de la mission se révéla être une autre grande faiblesse. Encore une fois, le général Sanderson (1994, p. 11) se montra clair en déclarant :

À mon grand regret, il n'y a jamais eu de planification stratégique intégrée au sein de la mission de l'APRONUC. Depuis le tout début, chaque élément a mené sa propre mission d'étude et préparé son propre plan. Certains éléments n'avaient même pas de chef officiel avant le début du déploiement. Malheureusement, il n'a jamais été remédié à cette faiblesse dans la planification au Cambodge, sauf dans le cas des composantes militaire et électorale, qui ont forgé une alliance nécessaire en matière de planification et de contrôle pour que les élections se déroulent jusqu'à leur terme. [Traduction libre]

La critique formulée par le général Sanderson est grave, car elle met clairement le doigt sur les problèmes que pose le dilemme classique de la coopération entre des éléments civils et militaires dans des opérations particulières. Paradoxalement, cette coopération est souvent plus difficile à obtenir qu'un dialogue entre l'un ou l'autre de ces éléments et son équivalent dans le pays où a lieu l'intervention. Le général Sanderson (1994) s'est également exprimé à ce sujet :

La répugnance de certains civils à travailler avec des militaires dans un environnement intégré est un fait établi dans les missions. Ce n'est pas simplement les obstacles linguistiques et culturels qu'il faut surmonter, mais aussi les obstacles sociologiques. En général, les civils de l'ONU sont plus individualistes que membres d'une équipe. Très peu d'entre eux ont suivi une formation au commandement, et peu nombreux sont ceux qui ont déjà travaillé avec des militaires auparavant. Quelques-uns, tout particulièrement ceux qui arrivent tout droit des universités, ont une réelle aversion pour l'armée. [Traduction libre]

Évidemment, si le général Sanderson dit vrai, de nombreux civils affirmeraient que les militaires ont eux aussi beaucoup de mal à travailler avec des civils. Bien qu'il soit inutile de l'approfondir ici, ce débat révèle indéniablement qu'il faut repenser les stratégies d'intervention de l'ONU afin de rattacher plus étroitement les tâches opérationnelles aux objectifs de la mission. Dans l'élaboration de ces stratégies et des variantes nécessaires pour tenir compte des différences régionales et

nationales dans les pays d'intervention, il est essentiel d'accorder un rôle plus important aux ONG présentes sur place, non seulement en reconnaissant leur plus grande expérience du terrain, mais aussi en les intégrant, le cas échéant, dans les composantes de la mission de l'ONU. Dans le cas du Cambodge, les exemples de coopération sont nombreux, mais ceux d'intégration ou même de tentatives d'action concertée dans les communications opérationnelles horizontales entre les composantes de l'APRONUC sont rares.

Dans l'ébauche de ce qui reste sans doute une évaluation prématurée du rôle du Canada au Cambodge, il est essentiel de distinguer deux périodes, la première allant de l'intervention vietnamienne au Cambodge à la Conférence de Paris de 1989, et l'autre couvrant la période pendant laquelle le Canada a participé à l'APRONUC.

La première période a été marquée par la condamnation de l'intervention vietnamienne par le Canada, qui a appuyé année après année une résolution de l'ONU exigeant le retrait des troupes étrangères se trouvant au Cambodge. Bien que le Canada ait condamné sans équivoque le régime de Pol Pot, sur le plan diplomatique, il n'en a pas moins reconnu les Khmers rouges comme constituant le seul gouvernement légitime cambodgien et soutenu le gouvernement de coalition en exil dont la faction communiste était le pivot central. À l'instar des pays de l'ANASE, de la Chine et des États-Unis, le Canada restait ferme à l'égard du gouvernement de Hanoi, car il voulait l'obliger à retirer les troupes envoyées au Kampuchea.

Par-delà le bien-fondé de cet objectif, des questions demeurent quant à l'intransigeance du Canada vis-à-vis du Vietnam, position qui ressemblait à celle adoptée vis-à-vis de la Chine dans les années 1950 et 1960. En fait, les réponses sont assez simples : la politique extérieure canadienne par rapport à l'Indochine collait aux traditions de la diplomatie multilatérale, le Canada s'en tenant strictement au respect de ses obligations à l'égard de ses alliés traditionnels et formulant des réserves fondamentales quant à une ingérence dans les affaires liées à la sécurité dans le Sud-Est asiatique. Pendant cette période, le Canada ne voulait offenser ni les pays membres de l'ANASE ni la Chine, pays revêtant tous une importance primordiale dans sa stratégie commerciale en Asie. Donc, jusqu'à la Conférence de Paris en 1989, la politique canadienne en ce qui concernait l'Indochine et, plus particulièrement, l'imbroglio cambodgien, se caractérisait par une absence d'initiatives, voire de déclarations, qui aurait conduit les observateurs à conclure qu'Ottawa s'intéressait à la région pour d'autres raisons que la compassion de la population canadienne à l'endroit des *boat people*, ces réfugiés de la mer.

Autrement dit, le Canada emboîta le pas à une coalition sans éprouver le besoin de formuler ses propres analyses ou sa propre ligne de conduite. Cette circonspection se justifiait-elle ? Et, pour finir, a-t-elle payé ? Rien n'est moins certain puisque aucun pays en particulier dans la région n'a insisté pour que le Canada adopte un code de conduite aussi intransigeant et inflexible. Au contraire, à mon sens, si Ottawa avait joué un rôle plus actif dans la recherche d'une solution au conflit cambodgien et à d'autres problèmes de sécurité de la région, le Canada aurait acquis une crédibilité qui aurait davantage correspondu à la nouvelle priorité qu'il accordait à l'Asie dans sa politique étrangère. Par exemple, pourquoi le Canada s'est-il abstenu pendant cette période de soutenir les efforts déployés par le prince Sihanouk pour trouver une solution acceptable au problème cambodgien moyennant un dialogue entre les factions khmères ? Évidemment, on peut toujours vanter les mérites de ce genre de recommandation après les faits. Cependant, j'avais déjà recommandé cette ligne de conduite, entre autres choses, en 1988 (Hervouët 1988).

En fait, certains décideurs canadiens pensaient que trop de pays essayaient déjà de trouver une solution. Ils étaient convaincus que toute proposition canadienne compliquerait un processus déjà très compliqué. Cependant, je continue de penser que le Canada s'est montré trop timoré à l'époque. D'après mes informations et d'après les entretiens que j'ai réalisés, la plupart des pays asiatiques auraient apprécié une plus grande participation du Canada, pays très respecté et considéré comme étant le seul à pouvoir présenter des propositions neutres.

La participation du Canada à la première Conférence de Paris sur le Cambodge, en 1989, marqua le début d'un processus de réflexion sur le rôle que le Canada pourrait jouer dans les questions liées à la sécurité régionale. En effet, le Canada a découvert à ce moment-là que son image et sa crédibilité étaient très bonnes, mais que les attentes quant à une intervention canadienne au Cambodge seraient immenses. Selon Job et Langdon (1993, p. 289), presque tous les pays qui participaient à la Conférence reconnaissaient et estimaient encore que le Canada :

possédait des compétences et des ressources particulières fort utiles sur la scène asiatique — dans les domaines suivants : maintien de la paix, vérification, surveillance, suivi et technologies connexes propres à renforcer la confiance — pour ce qui était de l'organisation, de la conception et de la mise en œuvre de programmes d'aide au développement. [Traduction libre]

La participation du Canada à l'opération de l'ONU au Cambodge dépassait donc sa contribution habituelle à une mission de maintien de

la paix. Il s'agissait d'une mise à l'épreuve de la volonté clairement exprimée par le ministre des Affaires extérieures Joe Clark, au début des années 1990, de voir le Canada prendre des initiatives par rapport à la sécurité asiatique.

Dans un discours intitulé « Le Canada et l'Asie-Pacifique dans les années 1990 », qui fut prononcé devant la Chambre de commerce de Victoria en juillet 1990, le Ministre résumait d'un trait la politique canadienne en Asie et dans le Pacifique au-delà de sa trajectoire traditionnelle en déclarant : « Nos liens avec la région du Pacifique dépassent largement le commerce et l'investissement [...] les problèmes de la région du Pacifique sont aussi des problèmes canadiens. La prospérité de cette région est synonyme de prospérité au Canada. Et sa sécurité est synonyme de sécurité pour le Canada. » (Clark 1990a) [Traduction libre] Ces quelques paroles changèrent bien des choses, même si rien ne donnait à penser que le Canada avait les ressources militaires suffisantes pour s'investir davantage dans la sécurité régionale qu'il ne le faisait déjà. En fait, le principal message du discours, répété à Jakarta, à Tokyo et, enfin, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, était que Joe Clark entendait amorcer un dialogue sur la sécurité dans le Nord-Est asiatique.

Baptisée *Initiative canadienne pour un dialogue sur la sécurité coopérative dans le Pacifique Nord*, « cette démarche visait fondamentalement à affirmer une présence canadienne plus visible dans la région [...] une présence qui corresponde à son intérêt économique et politique et à ses capacités multilatérales avérées » (Job et Langdon 1993, p. 289). L'initiative proposée provoqua diverses réactions, en particulier à Tokyo et à Washington qui, en matière de sécurité, se contentaient d'initiatives diplomatiques bilatérales. En outre, en se concentrant sur le Nord-Est de l'Asie, l'initiative excluait le Sud-Est asiatique, ce que n'appréciaient guère les pays de l'ANASE, qui « au départ, accueillirent mal la proposition canadienne, donc étrangère à la région » (Henderson 1992-1993, p. 114). Il semblait curieux que la proposition canadienne exclue une zone où le Canada était sur le point de déployer des troupes.

De fait, les initiatives et la diplomatie active en Asie du Nord-Est coexistaient et contrastaient étrangement et assez paradoxalement avec l'intervention en Asie du Sud-Est qui s'accompagnait par une plus grande passivité diplomatique. Cette observation pourrait faire l'objet d'une autre longue analyse. Il suffit donc de dire que l'initiative canadienne cadrerait mieux avec l'interaction entre les deux sous-régions de l'Est asiatique. Il n'en demeure pas moins que le Canada n'a pas profité

pleinement des avantages fournis par la situation cambodgienne pour prouver davantage encore son intention de participer aux mécanismes de sécurité régionale. Malgré l'efficacité de sa présence au Cambodge et le travail remarquable accompli par le personnel canadien dans les composantes civiles et militaires de l'APRONUC, le Canada s'est tenu à l'écart des décisions importantes, et il s'est montré circonspect dans ses initiatives et lent à établir une présence diplomatique à Phnom Penh et à Hanoi.

Bien que la population canadienne ait eu du mal à apprécier toute la portée de cette nouvelle réalité, aujourd'hui, le Canada dépend inévitablement de la sécurité régionale dans le bassin du Pacifique. Le rapprochement avec les structures économiques de l'Est asiatique le renforce, mais lui confère aussi de nouvelles responsabilités. Toute intervention future pourrait donc se révéler aussi complexe qu'une opération canadienne dans un conflit hypothétique entre deux membres de la Communauté européenne. À l'avenir, il ne sera plus possible d'intervenir dans la région dans le seul intérêt d'être « présent » ou de perpétuer la tradition canadienne de participation aux opérations de maintien de la paix en déployant un personnel militaire de façon « neutre ». Les enjeux sont manifestement multiples pour le Canada, et désormais, sa crédibilité en matière de sécurité est intimement liée à ses résultats économiques et à l'intensité des relations complexes et variées qu'il entretient avec chacun des États de l'Asie de l'Est.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Les événements de juillet 1997 ont soudain rappelé l'instabilité de la situation cambodgienne. Une fois de plus, le pays khmer s'est retrouvé plongé dans l'incertitude, la « transplantation démocratique » issue de l'intervention des Nations Unies en 1993 n'ayant pas tenu. La fragile coalition entre le FUNCINPEC et le PPC a volé en éclats après un coup d'État organisé par le co-premier ministre Hun Sen. Son homologue, le prince Norodom Ranariddh, qui se trouvait à l'étranger à ce moment-là, est resté en exil, tout comme son père avant lui, au lendemain du coup d'État de 1970.

Les 5 et 6 juillet 1997, les forces armées, majoritairement fidèles au PPC de Hun Sen, ont pris la capitale, Phnom Penh, et presque toutes les provinces. Plusieurs mois auparavant, le prince Ranariddh avait réussi à obtenir la défection de milliers de Khmers rouges et il était prêt à conclure avec Khieu Samphan (le nouveau chef de cette faction)

une entente qui aurait mis fin à 34 ans de guérilla. Selon le périodique *Far Eastern Economic Review* (21 août 1997, p. 14–15), les forces khmères rouges étaient sur le point de reconnaître la constitution, de dissoudre leur « gouvernement provisoire » et d'intégrer leurs troupes à l'armée régulière. Cette entente historique a, semble-t-il, provoqué une purge importante au sein des Khmers rouges, notamment l'éviction de Pol Pot — le sinistre chef dont les images récentes ont rouvert les plaies profondes laissées par les exécutions.

La coalition, née d'une volonté politique mais légitimée par les élections et par l'Assemblée nationale, a elle aussi échoué. Pour marquer son désaccord avec la politique de réintégration des Khmers rouges, Hun Sen a saisi l'occasion de se débarrasser brutalement de Ranariddh. L'instabilité a entraîné le report de l'admission du Cambodge au sein de l'ANASE. La communauté internationale, restée attentive, désapprouve l'échec politique du processus démocratique qu'elle pensait établi, à grand prix, sous les auspices des Nations Unies.

Comme nous l'avons souligné dans la présente étude, l'évaluation de l'intervention onusienne continue de faire l'objet de controverses et d'avis mitigés. Le succès du processus électoral et l'afflux massif des électeurs cambodgiens aux urnes demeurent les éléments les plus satisfaisants. Nul ne contesterait le succès ni ne rendrait l'ONU responsable de sa fragilité pour avoir imposé un des éléments les plus importants dans une démocratie.

On peut certes s'interroger, toutefois, sur le caractère prématuré du processus électoral ou sur la précipitation mise à le réaliser. En outre, les autres éléments prévus par l'ONU ont donné des résultats nuancés, voire négatifs. En fait, après la conclusion des élections de 1993, la communauté internationale et, plus particulièrement, l'ONU se sont gardées d'intervenir dans les rivalités entre le PPC et le FUNCINPEC, par respect pour la souveraineté du nouvel État cambodgien.

Dernièrement, le co-premier ministre Hun Sen a exprimé le souhait d'occuper le siège du Cambodge à l'ONU tout en menaçant d'empêcher celle-ci de superviser les élections cambodgiennes prévues pour mai 1998, montrant ainsi qu'il ne respecte guère les engagements pris dans le cadre d'un processus légitime. Il va sans dire que les Nations Unies doivent maintenir une certaine cohérence entre l'affirmation du succès de 1993 et le refus de céder à une sorte de chantage qui montrerait, une fois de plus, que l'on peut perdre des élections mais reprendre le pouvoir par la force et par un fait accompli.

SOMALIE

LA RENCONTRE DE DEUX ANARCHIES

Kenneth D. Bush

Au début et au milieu des années 1990, l'expression « comme en Somalie et en Yougoslavie » revenait souvent dans les cercles politiques et universitaires. Elle ponctuait toutes sortes de positions et de politiques, dont bon nombre étaient mutuellement incompatibles. Cependant, un commentateur avança, aussi prudemment

NB : Une version de ce chapitre est parue dans le numéro du printemps 1997 du *Journal of Conflict Studies*. L'article est repris ici avec l'aimable permission du Centre for Conflict Studies de l'Université du Nouveau-Brunswick, à Fredericton (Nouveau-Brunswick, Canada). Je souhaite remercier Todd Basden, Kerry Buck, Chris Cushing, Nigel Fisher et Tracy Goodman de leur contribution au présent chapitre.

qu'énigmatiquement, que « nous devrions prendre garde à ne pas tirer trop de leçons de la Somalie ». Deux questions tout aussi importantes se posent à nous : quelles leçons devrions-nous tirer du cas de la Somalie et dans quelle mesure ces leçons peuvent-elles s'appliquer à d'autres urgences humanitaires compliquées ? Telles sont les principales questions qui sous-tendent la présente étude sur la Somalie et auxquelles sont confrontés ceux qui élaborent la politique étrangère et qui essaient de comprendre le conflit somalien. La Somalie fut d'abord présentée comme le « cas type idéal » pour définir le leadership des Nations Unies (ONU) dans un nouvel ordre mondial en constante évolution (Hutchinson 1993 ; Jonah 1993). Cependant, il est évident, à voir la complexité, les caractéristiques et l'issue indéfinie de l'intervention internationale, que ce pays ne peut servir de modèle pour la construction d'un « nouvel » ordre mondial. En fait, à moins que la communauté internationale puisse réellement tirer les leçons véritables de son expérience en Somalie, le cas peut servir à justifier commodément un repli, un isolationnisme et un retrait par rapport à la plupart des défis de cette ère de l'après-guerre froide. Pour finir, il se peut fort qu'elle inspire, en matière de politique étrangère, des réactions capricieuses et incohérentes que certains ont qualifié ailleurs d'« humanitarisme élastique » (Bush 1996).

Le présent chapitre étudie l'évolution de la crise somalienne et la réponse internationale que furent la première opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM I), la Force unifiée des Nations Unies en Somalie (FUNUSO) et la deuxième Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II). L'article développe l'idée d'une mission de paix permettant de comprendre et d'évaluer des interventions humanitaires étrangères, à facettes multiples et de grande envergure. (Cette idée a été présentée lors d'une série d'ateliers organisés par le Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur en 1993 et 1994.) En développant cette idée, il est possible que nous soyons capables non seulement de mieux évaluer les réponses internationales à la situation en Somalie, mais aussi de formuler de meilleures réponses à d'autres crises humanitaires lorsqu'elles surviendront — et, dans l'idéal, avant qu'elles surviennent.

L'exemple le plus récent de ce type d'opération remonte à la fin de 1996. Il s'agit de l'initiative d'origine canadienne qui tourna court et qui visait à établir une force multinationale dans l'Est du Zaïre, comme le prévoyait la Résolution 1080 du Conseil de sécurité (en 1996). Il nous faut être clairs quant au contexte dans lequel sont tentées les missions de paix. Elle ne sont entreprises qu'après que les acteurs nationaux

et internationaux n'ont pu résoudre ou désamorcer, ou voire, tout simplement, reconnaître les tensions et les conflits qui couvaient et qui, habituellement, dégèrent petit à petit et sans ambiguïté en violence. Mohamed Sahnoun, ancien représentant spécial du secrétaire général (RSSG) en Somalie, a affirmé haut et fort que la communauté internationale avait laissé passer l'occasion de prendre des mesures préventives, tant politiques qu'humanitaires, qui auraient permis de sauver des centaines de milliers de vies et d'éviter la tragédie qui marquera profondément des générations entières de Somaliens (Sahnoun 1994b).

Le présent chapitre examine quelques-unes des questions méthodologiques et conceptuelles que soulève toute mission de paix. Il se concentre sur l'évolution de la crise somalienne et sur les réactions canadiennes et internationales qui ont suivi. Enfin, il se termine par une analyse des leçons tirées de ce cas qui peuvent s'appliquer à des problèmes similaires ailleurs dans le monde.

LES MISSIONS DE PAIX

L'objectif de toute mission de paix n'est pas de revenir au statu quo antérieur, car un *status quo ante bellum* est rarement souhaitable. De plus, dans la plupart des cas, des années de conflits violents et des profonds changements dans l'économie politique internationale ont détruit toute chance de retour au statu quo. Toute mission de paix a donc pour objectif ultime de jeter les nouvelles fondations d'une coexistence pacifique. Le but n'est pas de créer un monde utopique sans conflit mais une société où les conflits se règlent sans violence, à mesure qu'ils se présentent, en utilisant des structures et des processus autochtones viables.

Les missions de paix reposent sur l'hypothèse suivante : il est entendu que, même dans les cas de conflit les plus extrêmes, il est rare que la violence soit tellement indifférenciée ou impénétrable qu'elle fasse totalement obstacle à tout effort investi pour démonter les structures de la violence et reconstruire des structures de paix. Après avoir étudié pendant des années conflits et discorde au Moyen-Orient, Azar (1986, p. 30-31) en est arrivé à la conclusion suivante :

Conflits et coopération vont de pair, même dans les affrontements les plus intenses. La coopération est parfois plus fréquente que les conflits, même au beau milieu de différends sociaux intenses. Cependant, les situations conflictuelles sont, à l'évidence, plus absorbantes et elles influent davantage sur les actions ultérieures de groupes et de nations [et l'on pourrait ajouter, sur l'impression que laisse le conflit vu de l'extérieur]. La coopération ne suffit pas à apaiser des conflits sociaux

qui durent. Il est possible que des mesures destinées à réduire les tensions rendent le conflit plus supportable à court terme, mais le règlement de différends passe par un processus beaucoup plus compliqué que la simple gestion des conflits. [Traduction libre]

Autrement dit, même dans les cas les plus graves, les acteurs locaux et internationaux disposent d'espaces pacifiques où ils peuvent s'investir collectivement dans des missions de paix. Ces espaces sont fluides, précaires et dangereux, mais ils existent bel et bien, et, pour en tirer le meilleur parti, il faut réunir sensibilité, créativité et opportunité. Car ce sont précisément les espaces que créent et catalysent les activités de divers groupes communautaires dans des situations conflictuelles et ce, dans le monde entier. Parmi ces groupes figurent les comités de citoyens tels que le Comité pour la paix de Batticaloa au Sri Lanka ; les groupes de mères qui font campagne pour que cessent les disparitions, comme les Mères d'Acari au Brésil ; les groupes pour la paix et la réconciliation intercommunales tels que Corrymeela ; la Cornerstone Community, PACE (Protestant and Catholic Encounter) et les Peace People en Irlande du Nord ; ainsi que de nombreux autres.

Les missions de paix peuvent servir à consolider et à élargir ces « îlots de paix », même au milieu de violences continues. Ce processus est important à trois égards. Tout d'abord, il permet à des groupes et à des personnes épris de paix de commencer à jeter des bases différentes propices à l'établissement de relations sociales qui remettent en question l'éthos brutal d'un système prédominant où prime la force. Ensuite, il encourage la formation de partenariats entre les acteurs internationaux et locaux, ce qui peut contribuer à l'efficacité d'une mission de paix et renforcer ses chances de succès. Enfin, et ceci va de pair avec cela, en soutenant et en élargissant les segments de la société qui recherchent la paix, on rend les résultats de la mission plus durables.

Il faut ajouter au débat sur l'*Agenda pour la paix* de Boutros Boutros-Ghali (1992) le concept d'une mission de paix. Dans son exposé de principe, l'ancien secrétaire général de l'ONU pêche par son insistance à faire de l'État le principal acteur des efforts de paix internationaux. Bien que les États-acteurs jouent certainement un rôle primordial dans certains de ces efforts, ils ne sont pas les seuls et ils ne sont pas nécessairement les pivots de ces efforts. D'autres acteurs assument également des rôles essentiels dans les réactions internationales face aux conflits qui attirent l'attention des nations, et l'on parle autant, en l'occurrence, des civils qui ont joué un rôle crucial dans la mission de l'ONU au Cambodge que des organisations non gouvernementales (ONG) qui sont en première ligne sur le front humanitaire au

Rwanda, au Zaïre et dans d'autres pays secoués par des conflits tout autour du monde.

Le présent chapitre adopte la définition structurelle et opérationnelle que Korten (1900) donne d'une ONG, autrement dit qu'une ONG est une organisation qui possède les caractéristiques suivantes :

- *Existence officielle* — L'organisation est institutionnalisée dans une certaine mesure (ainsi, ses réunions sont régulières, elle a des administrateurs et une certaine permanence organisationnelle) ;
- *Statut privé* — L'organisation est institutionnellement séparée du gouvernement, mais elle peut bénéficier d'une aide publique ;
- *Sans but lucratif* — L'organisation peut dégager un excédent financier, mais il ne profite ni à ses propriétaires ni à ses administrateurs ;
- *Autonomie* — L'organisation est capable de contrôler et de gérer ses propres activités et elle en a les moyens ;
- *Bénévolat* — La direction et la gestion de l'organisation sont assurées, dans une large mesure, par des bénévoles. (Cela ne signifie pas que tous les revenus ou presque de l'organisation doivent provenir de contributions volontaires ou que la plupart des membres de son personnel doivent être des bénévoles.)

Les missions de paix nécessitent la participation d'États et d'autres acteurs tels que les ONG, non seulement au stade de la mise en œuvre d'une mission mais aussi à ceux de la planification, de la formulation et de la prise de décisions.

Boutros Boutros-Ghali a revigoré et délimité le maintien, le rétablissement et la consolidation de la paix ainsi que la diplomatie préventive, mais les cas qui servent de principaux points de référence en politique internationale à l'heure actuelle comportent une combinaison de ces activités. Donc, le concept de mission de paix présenté dans ce chapitre repose sur la conviction que toute initiative de paix fructueuse comprend nécessairement des éléments de tous ces domaines d'action. Il est important de faire la distinction entre ces quatre types d'activité sur le plan conceptuel et opérationnel, mais 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. Plus l'interaction est bonne, meilleures sont les chances de réussite de l'intervention. Inversement, s'il n'y a pas interaction, ces interventions risquent d'être infructueuses ou, pire encore, d'aller à l'encontre des buts recherchés. Comme d'autres l'ont souligné, on attend au minimum des acteurs internationaux dans une situation conflictuelle qu'ils ne « nuisent » pas par leurs interventions (Anderson 1996).

Comme nous le faisons remarquer plus haut, les missions de paix font intervenir divers acteurs et diverses activités. Cependant, il doit être clair que certains acteurs conviennent mieux pour certains rôles dans chacun des domaines spécifiés par Boutros Boutros-Ghali. Les militaires se chargent mieux du maintien de la paix. Manifestement, de plus en plus de civils participent aux activités des opérations de maintien de la paix, mais cela ne contredit pas le fait que les militaires sont les plus aptes à mener ces opérations. En revanche, cela amène à se demander si l'« évolution des opérations de maintien de la paix » éloigne les soldats de la paix du maintien de la paix au profit d'activités qui ne leur conviennent peut-être pas ou qui conviendraient mieux à d'autres acteurs (Bush 1995). Les organisations et les acteurs politiques officiels, y compris les dirigeants politiques, les hommes et les femmes d'État, ainsi que les dirigeants reconnus et acceptés par les parties à un conflit, sont mieux placés pour s'attaquer au rétablissement de la paix et amorcer le processus de diplomatie préventive. La consolidation de la paix relève bien évidemment des compétences d'acteurs du secteur privé, des ONG, d'organisations communautaires et ainsi de suite. Par conséquent, tout comme il ne faut pas s'attendre à voir les ONG jouer un rôle dans le maintien de la paix, il ne faut pas s'attendre non plus à voir les militaires, au sens classique du terme, jouer un rôle dans la consolidation de la paix. Dans les missions de paix, le succès d'une activité est souvent lié au succès des autres. Bien que ces types d'activités puissent être interdépendants, ils ne sont pas interchangeables. En se concentrant généralement sur des missions de paix, on peut mieux comprendre les liens qui existent entre ces activités distinctes mais interdépendantes.

Parce que les missions de paix comprennent des types d'activité aussi divers, leur portée dans le domaine politique et socio-économique et dans celui de la sécurité est vaste. Il peut s'agir d'efforts visant à stabiliser la sécurité ; à fournir des secours humanitaires ; à négocier des accords de paix locaux, nationaux et internationaux ; à renforcer des institutions politiques et économiques appropriées et acceptables ; à remettre en état l'infrastructure ; à reconstruire; et à favoriser la réconciliation nationale. Chacune de ces activités ne constitue qu'une des

composantes d'une mission de paix. En les considérant globalement, on comprend mieux le phénomène qu'est une mission de paix.

L'opération menée en Somalie était-elle une mission de paix ? Oui, car elle présentait beaucoup des éléments susmentionnés. Cependant, c'est une mission de paix qui a échoué. Nous pouvons en tirer des leçons qui nous diront autant ce qu'il faudra que ce qu'il ne faudra pas faire lorsque nous serons confrontés à des défis comparables à l'avenir.

L'ÉVOLUTION DE LA CRISE SOMALIENNE

Les médias ont généralement qualifié le conflit somalien de « conflit généralisé » et brutal, le présentant comme un monde hobbesien où le comportement humain était entièrement motivé par des considérations égoïstes et où le désir de sécurité était inséparable de la volonté de prendre le pouvoir par la force (Makinda 1993, p. 29). Cette description met certes en évidence une des facettes de la dynamique de violence qui n'a cessé de s'amplifier en Somalie, mais elle masque en même temps des formes traditionnelles de gestion des conflits (celles qui font intervenir les anciens, par exemple) qui ont permis de résoudre pacifiquement des différends tant avant que pendant l'intervention internationale concertée. En outre, la vision d'un monde hobbesien fait de l'individu l'unité politique de base, alors que la vision somalienne du monde est profondément enracinée dans le clan. En Somalie, c'est le réseau social, plus que l'individu, qui constitue la base de la vie sociale, politique et économique. Telle est la réalité sociale qui doit orienter les réponses internationales dans ce pays et dans d'autres régions qui présentent des structures sociales similaires. Bien que la conception hobbesienne de l'anarchie ne s'applique pas exactement à la Somalie, une conception politico-réaliste plus générale du terme peut convenir, s'il est entendu qu'il s'applique généralement à un système dépourvu d'un pouvoir central capable d'imposer un ordre ou une discipline. Des réalistes politiques de toutes tendances ont utilisé le terme *anarchie* dans ce sens pour décrire une caractéristique essentielle du système international. Si on les imite, on peut qualifier l'intervention internationale en Somalie de rencontre de deux anarchies, l'une étant internationale et l'autre, intranationale.

La République de Somalie, qui a vu le jour en 1960, est le fruit de la fusion du protectorat britannique du Somaliland et du territoire somalien placé sous tutelle italienne. L'analyse présentée dans ce chapitre commence en 1969, au moment du coup d'État qui porta le

major général Siyad Barre au pouvoir. Nonobstant l'importance de la période précédente, l'analyse commence par le régime Barre parce qu'il a semé (avec l'aide et le soutien d'acteurs internationaux) les graines du conflit intense et destructeur qui a suivi. À l'instar des dirigeants somaliens après l'indépendance, Barre a mis en place un réseau de soutien fondé sur le népotisme, les allégeances claniques et les relations personnelles (ainsi, il a nommé son gendre tour à tour chef des Services de la sûreté nationale, ministre de l'Intérieur et secrétaire général adjoint du parti au pouvoir). En jouant les clans et les sous-clans les uns contre les autres, Siyad Barre a attisé des luttes pour le pouvoir entre factions et désamorcé, par là-même, toute opposition à son pouvoir. Il a monopolisé les rênes de l'État, écrasé l'opposition, affaibli la fonction publique et politisé l'armée.

Sous le gouvernement Barre, et à cause des ravages causés par l'économie politique internationale, la situation économique du pays s'est détériorée. D'après les chiffres de la Banque mondiale pour la Somalie, le produit national brut (PNB) par habitant était de 80 \$ US en 1970, de 150 \$ US en 1976 et seulement de 120 \$ US en 1990. Le même schéma de stagnation économique est flagrant dans les pays africains que la Banque mondiale classe parmi les pays à faible revenu. Dans ce groupe, le PNB moyen par habitant est passé de 490 \$ US à 260 \$ US (soit un recul de 40 p. 100) entre 1980 et 1990 (Weil 1993). Makinda (1993, p. 45) décrit bien les difficultés économiques de la Somalie : « Les perturbations sont telles que l'on ne peut décrire l'économie somalienne qu'en parlant du passé ou de potentiel, le présent étant fait de désordre et d'incertitude. » [Traduction libre]

Sous le régime de Siyad Barre, les conflits entre clans se sont militarisés. La rivalité entre les superpuissances pendant la Guerre froide a fait que la Somalie s'est retrouvée avec une quantité d'armes qui a amplifié la violence du conflit et empêché, par là-même, de le contenir. Conscient de la place qu'occupait la Corne de l'Afrique dans les calculs stratégiques de l'URSS et des États-Unis dans les années 1970 et 1980, Siyad Barre a joué les deux superpuissances l'une contre l'autre et amassé ainsi un arsenal important. D'après Makinda (1993), au milieu des années 1970, au summum de l'amitié soviéto-somalienne, le pays avait les forces armées les mieux équipées de l'Afrique sub-saharienne. En 1977, Siyad Barre a changé d'allégeance, expulsé les Soviétiques et préparé le terrain pour une aide militaire américaine. En 1990, sous la tutelle des États-Unis, la Somalie avait déjà constitué une armée de 65 000 hommes. Compte tenu de sa population à l'époque (6 millions d'habitants), l'armée somalienne était énorme selon les normes africaines.

Si l'on parle de « militarisation » de la société somalienne, ce n'est pas seulement par rapport à son armée et à l'abondance des armes dans les rues et dans les champs, mais aussi par rapport à la tendance à définir les relations et les différends entre les groupes suivant des notions militaires étroites. De plus, cette tendance coïncide avec l'augmentation des dépenses militaires et avec une répression des expressions mêmes les plus minimales de désaccord. Plus généralement, la militarisation est un phénomène dans lequel les problèmes politiques sont présentés comme des problèmes militaires qui exigent donc des solutions militaires. (La militarisation du pouvoir est restée manifeste, même après que Siyad Barre a essayé de donner à son régime un vernis de politique civile. Ainsi, en 1981, 68 des 85 nouveaux secrétaires régionaux et de district du parti appartenaient soit à l'armée soit à la police [Makinda 1993].)

De plus en plus, Siyad Barre était attaqué par des opposants (y compris au sein de l'armée), surtout après sa campagne militaire hasardeuse qui s'était soldée par la défaite de l'armée somalienne face à l'Éthiopie dans la guerre de 1977-1978. En avril 1978, un sous-clan exclu du pouvoir central manquait son coup d'État contre Siyad Barre. Le régime en place était attaqué, les changements de coalition entre les clans commençant à éroder la capacité de Siyad Barre de maintenir une base de soutien. Deux processus dangereux et connexes étaient évidents au cours de cette période : l'« ethnicisation » des forces armées somaliennes et la militarisation des clans regroupés. Comme Makinda (1993, p. 24) l'explique :

Les problèmes sont devenus manifestes dans l'armée à la fin des années 1980, les différends entre les généraux rivaux et leurs clans empêchant l'armée de combattre véritablement les rebelles. Les problèmes de l'armée étaient exacerbés par le fait que, dans les années 1980, le recrutement se faisait par clan, les nouvelles recrues étant placées dans des unités de leurs propres régions, encadrées par des officiers de leurs propres clans. Ainsi, à la fin des années 1980, il n'y avait plus grande différence entre les unités de l'armée régulière et les milices des clans.
[Traduction libre]

En 1988, l'opposition violente au régime de Siyad Barre s'était transformée en une guerre civile sauvage, avec toutes les atrocités que cela peut comporter : les civils pris pour cibles et massacrés, l'utilisation sans discernement de mines terrestres, l'empoisonnement des puits, et l'abatage du bétail. Entre mai 1988 et décembre 1989, le conflit a fait de 50 000 à 60 000 morts, pour la plupart membres du clan Issaq, groupe anti-Barre du Nord de la Somalie (AWC 1990). La violence a pris de l'ampleur, la brutalité et les violations des droits de la personne

commises par un groupe armé étant égalées et souvent surpassées par celles d'un autre. On estimait à 450 000 le nombre des Somaliens qui avaient fui vers l'Éthiopie et à 600 000 celui des personnes déplacées à l'intérieur du pays (ICPSI 1990).

Siyad Barre ayant monopolisé le pouvoir pendant près de 20 ans, les quelques institutions politiques existantes fonctionnaient essentiellement dans le prolongement de son pouvoir personnel. On ne pouvait donc s'attendre à ne fût-ce qu'un minimum de continuité institutionnelle lorsque Siyad Barre quitta la scène politique. Il n'est guère surprenant, par conséquent, qu'après son renversement, en janvier 1991, ses successeurs n'aient eu aucune institution publique réelle à prendre en main. Cependant, même si ces institutions avaient existé, aucun groupe (ou coalition de groupes) n'était assez puissant pour en prendre le contrôle ou assez populaire pour le gagner. Après une période de flottement correspondant à l'optimisme qui souffla sur le pays à la chute de Siyad Barre, des rivalités violentes entre clans et au sein des clans se sont ravivées dans les zones rurales et urbaines. Une grande partie du corps diplomatique avait quitté le pays après la chute de Siyad Barre, mais plusieurs ONG et organisations internationales sont restées pour répondre aux besoins des Somaliens, malgré l'évolution de la situation politique et l'incertitude qui régnait sur le plan de la sécurité. Parmi ces organisations, citons CARE (Cooperative for American Relief Everywhere), OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief), Médecins sans frontières, le Comité central mennonite, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Département des affaires humanitaires des Nations Unies et le Programme alimentaire mondial (PAM).

En l'absence d'un système-cadre de direction politique en Somalie, il devenait nécessaire d'assurer sa propre protection, et les milices de clan se comportèrent de plus en plus comme des bandes de maraudeurs. Le pouvoir et l'autorité étaient principalement entre les mains des seigneurs de la guerre et de leurs hommes. Les dirigeants des principales factions armées de Somalie étaient¹ :

- Feu Muhammad Farrah Aideed, le principal seigneur de la guerre du clan Hawiye, qui contrôlait l'essentiel du Sud somalien et la majeure partie du Sud de Mogadiscio (à la fin de

¹ Pour de plus amples détails sur les dirigeants des factions, voir *The Economist* (1993) ; pour une analyse des complexités des groupes de clans et des politiques interclaniques, voir Makinda (1993).

1990, ses forces ont envahi la Somalie depuis leur arrière-base éthiopienne, aidant à renverser Siyad Barre) ;

- ▶ Ali Mahdi Muhammed, également membre du clan Hiwaye, qui s'est autoproclamé président par intérim de la Somalie et qui contrôlait le Nord de Mogadiscio et une étroite bande de territoire au nord de la ville ;
- ▶ Muhammad Said Hersi Morgan, gendre de Siyad Barre et membre du clan Darod, qui contrôlait la ville de Bardera (ou Baardheere), située au cœur de la région dévastée par la famine ;
- ▶ le colonel Omar Jess, également membre du clan Darod, qui contrôlait le port stratégique de Kismayu, dans le Sud de la Somalie ; et
- ▶ le général Muhammad Abshir Musa, dirigeant du Front démocratique somalien, une des premières organisations à s'opposer à Siyad Barre (Musa contrôlait une région dans le Nord-Est de la Somalie).

Le « pouvoir des armes » est devenu la base de l'autorité des seigneurs de la guerre, remplaçant le système traditionnel qui reposait sur l'autorité des anciens des clans. Il en est résulté un climat incertain et explosif dans lequel les groupes armés cherchaient à protéger et à étendre leur base territoriale et à accroître leurs ressources. Wollacott (Gordon 1994, p. 286–287) décrit ainsi les différences entre les vieilles rivalités et les nouvelles formes de conflit :

[Il s'agit d'] une nouvelle sorte de violence sociale qui repose toujours sur les clans, mais qui présente des différences notables. Premièrement, les principaux acteurs ne sont plus des « chefs » de clan à l'ancienne, mais des chefs qui n'ont ni les mêmes responsabilités ni les mêmes origines. Deuxièmement, les combats se sont mécanisés, les mitrailleuses remplaçant les fusils. Troisièmement, les institutions traditionnelles qui réussissaient à atténuer les rivalités de clans, comme le système du prix du sang, ont presque disparu. Quatrièmement, la violence va maintenant de pair avec un commerce compliqué où les drogues, principalement le qat local très recherché, et les denrées, y compris les chargements de l'aide humanitaire, sont échangées contre du carburant, des munitions et d'autres fournitures nécessaires pour soutenir les armées et le système des faveurs des seigneurs de la guerre. [Traduction libre]

Les rivalités claniques exacerbées par le régime de Siyad Barre sont manifestes dans le schéma de violence de la Somalie d'aujourd'hui.

D'une part, la politique somalienne semble revenue à celle de l'époque précoloniale où les clans et les sous-clans s'alliaient et s'affrontaient dans de perpétuelles escarmouches pour garder le contrôle de territoires plus ou moins bien définis. Cependant, il existe deux différences fondamentales dans la situation plus récente. Tout d'abord, l'omniprésence d'armes puissantes accroît considérablement le pouvoir destructeur et perturbateur des rivalités inter et intraclaniques. Ensuite, un changement tout aussi profond s'est produit dans la conjoncture internationale qui sert de toile de fond à des conflits aussi corrosifs. La première différence a amplifié l'impression d'anarchie en Somalie et la seconde, comme nous le verrons ci-dessous, a permis une intervention internationale sans précédent dans une crise humanitaire.

La Somalie a toujours dépendu de pluies irrégulières pour ses ressources alimentaires. Or, à la fin de 1991, le pays traversait encore une période de grave sécheresse. À cela s'ajoutait la guerre civile, et la production agricole était en chute libre. La production alimentaire locale était estimée à 30 p. 100 seulement de son niveau normal (Kunder 1992). La situation est devenue de plus en plus désespérée, la famine se transformant à l'évidence en arme de guerre. Des factions armées empêchaient les organismes d'apporter l'aide alimentaire et humanitaire. Le pillage des convois alimentaires et des postes d'alimentation gênait sérieusement les efforts humanitaires. En mars 1992, le CICR (cité dans Leaning 1993, p. 114) faisait état de niveaux « horribles » (90 p. 100) de malnutrition modérée à aiguë dans les populations autour de Beledweyne et Marka. On estimait qu'un tiers des 4,5 millions de Somaliens qui vivaient au sud du territoire disputé, le Somaliland, soit 1,5 million de personnes, risquaient de mourir de faim dans les six mois qui suivaient.

À l'automne 1991, Mogadiscio et ses environs s'étaient transformés en zone de guerre. Des groupes armés lançaient des attaques d'artillerie massives contre des secteurs de la capitale contrôlés par des rivaux. La guerre avait détruit la majeure partie de l'infrastructure matérielle du pays, notamment les ponts, les écoles, les aéroports et les hôpitaux. Entre la mi-novembre 1991 et février 1992, chaque semaine, quelque 1 200 personnes étaient tuées sur le coup ou mouraient des suites de leurs blessures et 2 500 autres étaient blessées mais survivaient. On dénombra 41 000 morts pour ces onze semaines (CICR, cité dans Leaning 1993).

En février 1992, la confrontation militaire piétinait, malgré des tirs de barrage de l'artillerie pendant la nuit et des tirs sporadiques dans la journée. Mogadiscio étaient coupée en deux, chaque secteur étant

contrôlé par un des principaux chefs de guerre et son clan. Les deux tiers du Sud de la ville, y compris les collines qui dominent le port, étaient aux mains d'Ali Madhi (CICR, cité dans Leaning 1993).

En 1990 déjà, les ONG tiraient la sonnette d'alarme, annonçant qu'une catastrophe couvait en Somalie, mais il est évident que la violence montait depuis bien avant cela. Mais la communauté internationale était distraite par d'autres événements, tout particulièrement au Moyen-Orient et dans l'ancienne Yougoslavie. Les analystes s'entendent pour dire qu'elle a été très lente à réagir au conflit somalien. Bien que des organismes multilatéraux et des ONG aient été présents en Somalie depuis longtemps, l'ONU ne s'y est investie davantage qu'en janvier 1992, lorsque Boutros Boutros-Ghali, ancien ministre des Affaires étrangères de l'Égypte qui s'intéressait depuis longtemps à la Corne de l'Afrique, est devenu secrétaire général des Nations Unies. À la mi-1992, l'ONU a commencé à jouer un rôle plus important dans l'organisation de l'aide humanitaire.

COUP DE TONNERRE DANS UN CIEL BLEU : LES RELATIONS ENTRE LE CANADA ET LA SOMALIE AVANT ET APRÈS L'ONUSOM

Avant d'examiner le rôle du Canada dans les missions de grande envergure menées par l'ONU en Somalie, il est important de savoir quel type de relations les deux pays entretenaient avant les interventions humanitaires internationales, car cela éclairera quelque peu le contexte général et fera mieux comprendre les conséquences pour la politique étrangère canadienne.

Les relations entre le Canada et la Somalie étaient incontestablement ambivalentes, bien que la présence d'ONG canadiennes dans la Corne de l'Afrique remonte à des dizaines d'années avant la participation du Canada à l'ONUSOM et à la FUNUSO. À bien des égards, la Somalie était invisible sur l'échiquier de la politique canadienne avant l'intervention de l'ONU. De 1980 à 1990, les rapports annuels des Affaires extérieures ne contiennent que deux phrases faisant directement référence à la Somalie. On peut en dire autant des rapports annuels de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales (ICPSI). À la Chambre des communes et dans d'autres instances gouvernementales, les références à la Corne de l'Afrique, qui regroupe une poignée de pays de l'Afrique orientale, visaient davantage l'Éthiopie que la Somalie. L'absence de la Somalie dans la politique étrangère

canadienne tenait peut-être, en partie, à ce que, sur le plan économique, ce pays ne faisait pas partie des partenaires commerciaux étrangers du Canada². La Guerre froide y était peut-être aussi pour quelque chose. En effet, il se peut qu'inconsciemment, l'omniprésence politique des superpuissances dans la Corne de l'Afrique ait incité le gouvernement canadien à se faire discret dans la région.

Des données récentes de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) dressent un tableau plus nuancé des relations entre le Canada et la Somalie. De 1974 à la fin de l'exercice 1990-1991, le Canada a déboursé 135,953 millions de dollars en aide publique au développement (APD) pour des projets humanitaires et de développement réalisés en Somalie. Cette aide s'est répartie comme suit : 15,9 millions en aide alimentaire bilatérale ; 50 millions en aide alimentaire multilatérale ; 31 millions distribués par le biais des institutions financières internationales ; 10 millions en aide humanitaire ; et 15 millions par l'intermédiaire d'autres organismes multilatéraux (ACDI 1994). Cependant, de janvier 1990 à décembre 1993 — c'est-à-dire tout au long de la crise susmentionnée —, le Canada a fourni à la Somalie et aux réfugiés somaliens de la Corne de l'Afrique 42,8 millions en aide alimentaire et non alimentaire. Autrement dit, si l'on prend les 20 dernières années, une part très importante de l'APD canadienne à la Somalie a été accordée au cours des trois toutes dernières, au moment même où le Canada participait activement à la mission de l'ONU. Malgré ce chiffre cumulatif total impressionnant, l'APD canadienne à la Somalie avant cette période s'élevait, en moyenne, à 5,18 millions de dollars par an. Cela tendrait à prouver que ce pays ne revêtait pas d'importance particulière dans la politique étrangère du gouvernement canadien avant 1991. Si tel est le cas, pourquoi le gouvernement canadien a-t-il choisi de participer avec autant de vigueur et si soudainement aux missions de l'ONU ?

Les principaux facteurs qui ont incité le gouvernement canadien à réagir au conflit somalien sont les mêmes que ceux qui l'avaient incité à participer à la lutte contre la famine éthiopienne dans les années 1980. Le plus important était la pression publique exacerbée par une couverture médiatique qui donnait un visage humain à la catastrophe. Mohamed Sahnoun apprécie parfaitement le rôle des médias pour ce qui a été d'attirer l'attention internationale et de rallier des moyens

² Parmi les pays africains vers lesquels le Canada exportait, la Somalie se classait comme suit : en 1985, 33^e sur 35 (148 000 \$) ; en 1986, 29^e sur 35 (1,817 million de dollars) ; en 1987, 30^e sur 35 (825 000 \$) ; et en 1988, 30^e sur 35 (490 000 \$) (AECIC 1988-1989).

internationaux (Sahnoun 1994b). Car les médias ont suscité une pression ascendant sur le gouvernement canadien. En effet, lorsque de plus en plus de Canadiens se sont mis à exiger que leur pays intervienne, le gouvernement a reconnu qu'il devenait nécessaire de répondre visiblement à une crise désormais publique. Donc, une des raisons essentielles de la participation importante du Canada, par le biais des Nations Unies, était que le gouvernement de l'époque devait préserver son soutien public (autrement dit, son appui électoral). Fait intéressant, Boulton (1994) estime que c'est également une des motivations de l'intervention des États-Unis. Outre la pression exercée par la base — qui incitait à réagir ostensiblement —, le gouvernement canadien subissait les pressions d'acteurs de la communauté internationale. Les demandes formulées par l'ONU, qui souhaitait voir le Canada participer à ses missions, ont permis au gouvernement de satisfaire le public et la communauté internationale tout en continuant de soutenir le multilatéralisme et le système de l'ONU en particulier. Comme nous le verrons plus bas, il semble que le fait que certains conseillers et décideurs aient jugé l'opération réalisable ait accéléré la décision du Canada de participer à la mission de l'ONU.

Je ne souhaite pas minimiser l'aspect humanitaire de la réponse du gouvernement canadien. Il n'en demeure pas moins, toutefois, que d'autres crises humanitaires aussi dévastatrices, voire pires, n'ont pas eu droit à la même attention. Un gouvernement ne réagit pas par seul souci humanitaire. Des calculs de rentabilité implicites et explicites par rapport à l'évolution véritable ou perçue du degré de soutien politique intérieur ; des possibilités d'engranger des gains ou d'éviter des pertes politiques et de profiter de nouvelles sources de capital politique ; ainsi que d'autres considérations du même genre entrent aussi en jeu.

Une fois la volonté politique affirmée, le Canada a augmenté massivement son aide à la Somalie, notamment par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux. Fait important, le volume de l'aide semble avoir chuté aussi vite qu'il a augmenté (entrevues personnelles avec des membres de l'ACDI, à Hull, au Québec, Canada, printemps 1994). Il y a diverses explications à cela. Certains diront, de façon cynique mais réaliste, que la Somalie a sans doute perdu de son importance dans la politique intérieure canadienne après qu'elle a cessé de faire la une de la presse. Tout comme l'arrivée des Américains avait propulsé le conflit somalien sur le devant de la scène, leur retrait l'a relégué aux oubliettes. Le départ des Américains a été suivi de celui de presque tous les contingents de maintien de la paix des pays industrialisés. D'autres expliqueront que c'est une question d'offre et de demande. En 1994, le

96

circuit de distribution alimentaire était congestionné en Somalie. Un système élémentaire de distribution d'urgence était en place, mais il ne suffisait pas à la demande et il était à la merci des pillards. Cependant, une famine massive avait été enrayée, temporairement. La crise alimentaire immédiate était évitée, mais les causes sous-jacentes demeuraient intactes et, surtout, la violence s'amplifiait, au point que nombre des ONG et des organismes multilatéraux ont quitté le pays ou y ont réduit leur présence. Donc, la diminution de l'aide directe canadienne était probablement liée aussi au fait que beaucoup d'organismes d'aide avaient quitté la Somalie à cause des problèmes de sécurité. En avril 1994, le PAM décrivait la situation générale en matière de sécurité comme étant « instable et imprévisible, avec des tirs sporadiques, des tireurs embusqués et des cas d'enlèvement » (PAM 1994). Pendant cette période, les convois alimentaires de l'UNICEF et du HCR étaient attaqués et pillés ; un casque bleu indien fut abattu ; et le PAM dut mettre fin à certaines opérations sur le terrain à cause des attaques armées qui visaient ses convois et ses bureaux. De même, plusieurs organisations internationales furent contraintes d'évacuer leur personnel des zones de combats interclaniques (dont l'UNICEF, Claritas et Intersos). La réponse du prix Nobel Elie Wiesel à une question concernant la guerre civile en Bosnie vaut également pour la Somalie. En effet, à la question : « Quel éclairage l'holocauste jette-t-il sur la guerre civile en Bosnie ? », il a répondu : « Aucun éclairage. Juste des ombres. Tout ce que je puis dire, c'est que la condition humaine est si fragile que l'impossible est en fait possible. L'impensable peut effectivement se produire, en bien comme en mal. Nous avons toujours un choix à faire. » (*The Gazette* [Montreal], 18 juin 1994, p. A1).

Donc, malgré la contribution importante du gouvernement canadien aux missions multinationales en Somalie, le conflit perdurait.

LA RENCONTRE DE DEUX ANARCHIES

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 à celles menées sous la bannière des Nations Unies. 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. (Le major-général Lewis MacKenzie, ancien commandant des forces de l'ONU à Sarajevo, a formulé des critiques similaires au

sujet des opérations de l'ONU dans l'ancienne Yougoslavie [Whig Standard 1993].) Quelques-unes des critiques les plus acerbes sur l'opération de l'ONU en Somalie sont venues de Mohamed Sahnoun, l'ancien RSSG dans ce pays. Il aurait déclaré que l'échec des opérations de secours était dû à « la bureaucratie écrasante des Nations Unies qui, comparé à la Croix-Rouge, se composait de fonctionnaires plus intéressés par leurs carrières et privilèges que par la tâche à accomplir ». (*New York Times* 1992, p. A3). Comme nous le verrons ci-dessous, les conséquences en sont claires quant à l'efficacité d'une mission de paix ou de toute intervention de moindre ampleur de l'ONU dans une crise humanitaire.

Les mesures prises par l'ONU en réaction à la situation en Somalie en 1992 suivaient un certain schéma. L'année a été marquée par une série de résolutions du Conseil de sécurité adoptées puis jugées inefficaces et remplacées par d'autres. Au fur et à mesure, le Conseil de sécurité s'est montré de plus en plus interventionniste à l'égard de la Somalie. Ses résolutions utilisaient toutes les options possibles, d'un embargo total sur les armements décrété en janvier 1992 à une intervention humanitaire armée montée avant la fin de l'année.

L'ONUSOM I a été autorisée par la résolution 751 du Conseil de sécurité adoptée le 24 avril 1992. Cette opération a été décidée après l'échec de l'accord de cessez-le-feu conclu en février 1992 sous l'égide des Nations Unies, de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), de la Ligue arabe et de la Conférence islamique. Bien que les dirigeants des principales factions belligérantes (Aideed et Ali Madhi) eussent signé l'accord, les combattants des deux camps y passèrent aussitôt outre. Les combats continuèrent de faire rage, et les factions empêchèrent d'apporter une aide humanitaire à des Somaliens dont la situation devenait de plus en plus désespérée dans tout le pays. Face au manque de coopération des combattants, le secrétaire général de l'ONU envoya une équipe technique en Somalie afin d'étudier la possibilité de détacher sur place des observateurs militaires. Les représentants canadiens soutenaient le Conseil de sécurité dans ses efforts pour rallier et diriger une réponse internationale aux événements qui secouaient la Somalie. La nomination d'un Canadien, Robert Gallagher, à la tête de l'équipe technique envoyée en Somalie pour évaluer la situation en est la preuve.

La résolution 751 prévoyait la constitution d'une force de maintien de la paix qui serait chargée d'assurer la sécurité des activités humanitaires à Mogadiscio. Elle comprendrait 50 observateurs militaires non armés qui surveilleraient le respect du cessez-le-feu dans la

capitale. Après maints marchandages entre les représentants de l'ONU et les factions claniques, les soldats de l'ONU furent enfin déployés. En théorie, le nombre des casques bleus fut augmenté de quelques centaines de soldats, mais sur le terrain, la force de l'ONUSOM I ne s'étoffa jamais réellement. Fait important, la résolution 751 acceptait de plus, en principe, l'idée qu'une force de l'ONU escorte les convois qui distribuaient l'aide humanitaire.

Le Canada était un des 39 pays présents à la conférence des donateurs de l'ONU qui s'est tenue à Genève en octobre 1992. Cette conférence a produit pour la Somalie un plan de 100 jours destiné à mieux coordonner l'aide humanitaire internationale et à l'accélérer. Fin octobre, il était déjà manifeste que le nouveau plan ne fonctionnait pas comme prévu. Les factions armées continuaient de faire obstruction et de piller les secours humanitaires, en plus d'extorquer les organisations humanitaires internationales dans le Sud et le Centre de la Somalie. Il devint vite évident que le petit contingent de maintien de la paix de l'ONU était incapable d'assurer la distribution de l'aide humanitaire dans tout le pays.

Après l'inefficacité de la mission ONUSOM I, le secrétaire général Boutros-Ghali chercha à lancer une opération de l'ONU dotée d'un mécanisme coercitif militaire actif en invoquant le chapitre VII de la *Charte des Nations Unies* (pour une analyse détaillée des réinterprétations de la Charte et des dimensions et conséquences légales des opérations de l'ONU en Somalie, voir Hutchinson [1993]). James Jonah, secrétaire général adjoint de l'ONU aux affaires politiques à l'époque, s'est montré franc dans son analyse du débat du Conseil de sécurité sur la demande du secrétaire général qui souhaitait, ni plus ni moins, voir organiser une intervention humanitaire armée (Jonah 1992). Ce qui frappait tout particulièrement dans ce débat, c'était que le principe de la souveraineté des États, jusque-là inviolable, ne semblait pas constituer une contrainte dans la décision éventuelle. En fait, il y avait déjà eu un précédent, au printemps de 1991, lorsque des soldats français, italiens, néerlandais, espagnols, britanniques et américains avaient participé à une intervention de l'OTAN dans le Nord de l'Irak afin de protéger 4 000 à 5 000 Kurdes contre les attaques de l'armée de Saddam Hussein (Mackinlay 1993). Pour finir, la FUNUSO a été choisie comme étant la meilleure réponse dans le cas de la Somalie. La résolution 794 du Conseil de sécurité adoptée le 3 décembre 1992 autorisait cette force de 30 000 soldats venus de 23 pays et placés sous commandement américain « à utiliser tous les moyens nécessaires pour établir dès que possible des conditions sûres pour les opérations de

secours humanitaires en Somalie » (ONU 1992b) et, en particulier, pour protéger les convois de secours contre le pillage auquel se livraient les milices des clans. Bien qu'appuyée par l'ONU, la FUNUSO ne relevait pas d'elle. Cela ne se produirait pas avant que les contingents de l'ONUSOM II soient placés sous le contrôle direct du secrétaire général, même si les États-Unis ont continué de jouer un rôle prédominant dans l'opération jusqu'au retrait de leur contingent, en mars 1994.

La résolution 794 a des répercussions profondes sur le droit humanitaire international. L'ONU a toujours demandé le droit de recourir à la force uniquement en réponse à un acte d'agression illégal commis par un État contre un autre, comme dans le cas de l'Irak et du Koweït, en 1990–1991. Dans le cas de la Somalie, cependant, le Conseil de sécurité contournait l'obligation implicite pour l'ONU d'obtenir le consentement d'un gouvernement avant de pénétrer sur son territoire, en présentant le risque de déstabilisation que créaient la famine générale et la guerre civile continue en Somalie comme une menace contre la paix internationale. La résolution (ONU 1992b, p. 1) exprimait :

une vive inquiétude au vu des rapports qui font continuellement état de violations généralisées du droit international humanitaire en Somalie, y compris de violence et de menaces de violence contre le personnel des opérations de secours humanitaires menées dans le respect de la loi et de manière impartiale ; d'attaques délibérées contre des non-combattants, contre des envois et des véhicules de secours et contre des installations médicales et de secours ; et d'obstacles à l'acheminement des aliments et des fournitures médicales essentiels à la survie de la population civile. [Traduction libre]

Certains membres du Conseil de sécurité hésitaient à intervenir dans la politique intérieure d'un État (même d'un État en déliquescence) sans requête officielle émanant de représentants politiques, mais ils surmontèrent commodément leurs réserves en créant et en utilisant ce que Jonah (1993, p. 72) appelle une « fiction légale » : une demande d'intervention de l'ONU formulée par la Somalie arriva « sous forme de lettre du chargé d'affaires somalien à New York qui, en réalité, ne représentait personne » (voir également ONU 1992a).

L'idée d'une opération humanitaire à grande échelle contrastait avec l'approche adoptée par le RSSG en Somalie, Mohamed Sahnoun, diplomate algérien expérimenté nommé par le secrétaire général en avril 1992. La stratégie interventionniste descendante du secrétaire général était compatible avec la solution souhaitée par Washington (Jonah 1993). En fait, cette stratégie n'aurait pu être envisagée sans le total soutien des Américains. Cependant, elle ne correspondait pas à

l'approche de Sahnoun, qui préférait à la voix des canons un règlement politique et une réconciliation nationale s'appuyant sur des structures sociopolitiques somaliennes existantes, comme l'autorité des anciens. Dans le Nord du pays, Sahnoun négocia un accord avec l'administration de la « République de Somaliland » autoproclamée, accord qui prévoyait l'arrivée dans la région de 350 soldats de l'ONU chargés de veiller à ce que les itinéraires de ravitaillement du Nord-Est et du Centre de la Somalie restent ouverts pour l'acheminement de l'aide alimentaire. En échange, l'ONU s'engagerait à réparer l'infrastructure locale dans la région (Makinda 1993). Sahnoun préférait une approche graduelle qui s'appuyait sur les structures sociopolitiques existantes et les modifiait en même temps. Toutefois, l'insistance de Boutros Boutros-Ghali à voir le Somaliland traité comme faisant partie de la Somalie sapa l'approche qui préconisait un règlement progressif et régional du conflit.

Ce différend dans les approches entraîna la démission de Sahnoun et la nomination d'un nouveau RSSG, Ismat Kittani, qui put évaluer la situation en Somalie d'une manière qui était compatible avec la solution souhaitée par le secrétaire général. Ainsi, en novembre 1992, Kittani adressa à ce dernier une lettre dans laquelle il demandait une intervention internationale, ce dont Boutros Boutros-Ghali fit part au président Bush. Le désaccord entre Sahnoun et Boutros-Ghali témoignait des tensions qui régnaient au sein de l'ONU et, aspect plus important, de la divergence des approches en matière de règlement des conflits violents, d'aide humanitaire et de stratégies de développement à long terme. Il n'est guère surprenant que l'évaluation de la situation faite par Sahnoun correspondait à celle de nombreuses ONG et de beaucoup de Somaliens : « La présence de l'ONU n'est plus tant ressentie comme celle d'une mission humanitaire que comme celle d'une force d'occupation, et ce, par de très nombreux Somaliens. » (Watson 1993).

Le Canada démontra son soutien à la résolution 794 par une contribution militaire à l'opération. La première semaine de janvier 1993, un contingent canadien de plus de 1 300 soldats était déjà sur le terrain. L'opération Deliverance se composait principalement du Régiment aéroporté du Canada de Petawawa. La force, qui était basée à Beledweyne (Belet Huen), avait pour mission de protéger les opérations humanitaires à l'intérieur d'un secteur de 30 000 km². Le navire ravitailleur NCSM *Preserver* croisait au large de Mogadiscio, d'où il fournissait un soutien logistique, médical et hélicopté aux militaires canadiens. Le matériel, les véhicules et le ravitaillement furent apportés par 18 équipages aériens et plusieurs aéronefs de la BFC Trenton (MAE

1993). Un groupe de six hélicoptères *CH-135* était également stationné en Somalie pour des vols de reconnaissance et de soutien logistique.

En plus de la participation du Canada à la FUNUSO, les Forces canadiennes lancèrent l'Opération Relief, pont aérien humanitaire qui dura de septembre 1992 à la fin février 1993³. L'opération faisait partie de la réponse du Canada à l'appel lancé par l'ONU en faveur d'une aide d'urgence à la Somalie. Trois avions *Hercules C-130* des Forces canadiennes et quelque 70 militaires canadiens appartenant aux 429^e et 436^e Escadrons (BFC Trenton) et au 435^e Escadron (BFC Edmonton) étaient basés à Nairobi (Kenya), d'où ils appuyaient les efforts humanitaires, notamment du PAM et du CICR. Au total, il fallut 550 vols pour acheminer 7 440 tonnes de nourriture du Kenya jusqu'à plus de 20 points de ravitaillement en Somalie (MAE 1993). Au cours de cette opération, les Forces canadiennes se sont forgé une réputation par leur dévouement et leur aptitude à « faire l'impossible » dans l'acheminement de l'aide alimentaire. Pendant mes entretiens avec un représentant du Haut Commissariat à Nairobi, la radio bidirectionnelle de son bureau déversait des échanges continus entre les ONG ou les organismes de l'ONU et le personnel du haut-commissariat qui coordonnait les mouvements du pont aérien. On m'a expliqué que beaucoup de travailleurs de l'aide pensaient que les exigences bureaucratiques empêchaient d'utiliser des avions de transport américains pour acheminer l'aide. En conséquence, nombre d'entre eux s'adressaient aux Canadiens, qui semblaient ne jamais rien refuser et toujours acheminer les chargements au bon endroit.

CARE Canada a joué un rôle particulièrement actif dans les opérations de secours internationales en Somalie. En plus de ses activités courantes dans ce pays, l'organisation s'y est vu confier par le PAM la distribution de l'aide alimentaire. L'ampleur du nouveau rôle de CARE Canada en Somalie est évidente lorsque l'on sait que le soutien dont elle bénéficiait et ses recettes sont passés de 57,8 millions de dollars à la fin de l'exercice se terminant le 30 juin 1992 à 130,8 millions de dollars pour l'exercice suivant. Au cours de cette période, le financement de ses projets est passé de 31 à 90 millions de dollars. L'augmentation comprenait près de 72 millions de dollars en céréales (fournies

³ Les Forces canadiennes avaient acquis une expérience des ponts aériens humanitaires dans la Corne de l'Afrique en jouant un rôle essentiel dans le pont aérien de l'ONU vers l'Éthiopie, qui avait commencé en août 1991. Depuis Djibouti, deux *Hercules* du Groupe Transport aérien des Forces canadiennes et une soixantaine de soldats canadiens acheminèrent 15 000 tonnes de nourriture et de ravitaillement vers différentes régions éthiopiennes, soit près de la moitié de la quantité transportée au cours de l'opération de l'ONU (MDN 1991a, b).

par le PAM et par d'autres donateurs) qui ont été distribuées en majeure partie en Somalie (CARE Canada 1993).

L'appui apporté à la solution de l'intervention déplaça les arguments de ceux qui préféraient une approche ascendante parrainée par l'ONU. Le débat, qui n'eut pas lieu à ce moment-là, devrait recouper, pour l'essentiel, celui qui entoure actuellement les interventions humanitaires. La communauté internationale et le Canada sont-ils prêts à s'engager durablement à soutenir l'évolution progressive de la paix dans des pays comme la Somalie ? Ou bien tiennent-ils à des interventions à court terme qui présentent peu de risques et sont très médiatiques ? Existe-t-il des solutions intermédiaires, comme de soutenir davantage les ONG ?

Les troupes de la FUNUSO ont réussi dans une large mesure à remplir leur principale tâche militaire, à savoir ouvrir les itinéraires de ravitaillement pour l'acheminement de l'aide humanitaire. Cependant, le refus des Américains de désarmer les milices somaliennes, alors que le secrétaire général répétait avec insistance que cela était essentiel dans le mandat de la FUNUSO et avant de pouvoir confier la suite de l'opération à l'ONU, provoqua un vif mécontentement. La définition de la sécurité adoptée par les États-Unis était plus étroite que celle du secrétaire général et elle ne s'appliquait qu'à 40 p. 100 du territoire somalien (Makinda 1993 ; Bolton 1994). À la fin de 1994, on remarquait un parallèle frappant entre le refus de l'armée américaine de désarmer les guerriers en Somalie et son manque d'enthousiasme, en Haïti, à désarmer les policiers et les soldats restés loyaux à la junte du lieutenant-général Raoul Cedras. Ainsi, lorsque les soldats américains débarquèrent de leurs navires de guerre, ils virent des Haïtiens pro-américains sauvagement battus par des policiers haïtiens. L'armée américaine n'avait pas donné de consignes à suivre en cas de violence entre Haïtiens (*Globe and Mail* 1994b).

Les Forces canadiennes stationnées à Beledweyne remplirent leur mission militaire, qui était de rendre la région sûre pour les opérations humanitaires. Il importe de souligner aussi que les soldats canadiens participaient à des activités qui dépassaient de loin leur mandat au sein de la FUNUSO. Les médecins et les dentistes des Forces canadiennes travaillèrent bénévolement dans les hôpitaux de Mogadiscio et de Beledweyne. Les casques bleus canadiens aidèrent à rouvrir quatre écoles à Beledweyne et une école dans quatre autres communautés. Il leur fallut non seulement reconstruire certaines de ces écoles entièrement, mais aussi trouver des Somaliens capables d'y enseigner. Ce dernier problème fut résolu lorsque les casques bleus s'associèrent à une

ONG américaine pour trouver des enseignants somaliens et le matériel pédagogique nécessaire. À Mogadiscio, les techniciens des forces canadiennes réparèrent le matériel d'ONG et de l'hôpital Medina. Le personnel de soutien du ravitailleur NCSM *Preserver* passait tous les jours ramasser des machines en panne dans les hôpitaux, les écoles et les magasins de Mogadiscio, puis il les rapportait à bord, où il les réparait avant de les rendre à leurs propriétaires, quelques jours plus tard. Le personnel du génie en poste à Beledweyne monta une opération similaire. Les Forces canadiennes réparèrent également des routes et des pistes dans leurs propres secteurs. Une des grandes réussites des casques bleus canadiens fut la mise sur pied d'un programme de formation d'une force de police locale, à Beledweyne — tâche cruciale si l'on voulait que la communauté ait confiance en ceux qui seraient chargés de veiller sur l'ordre public. D'après certains, « l'effort canadien était sans doute un modèle pour la reconstruction de la Somalie » (York 1993).

Malheureusement, les médias ont concentré l'essentiel de leur couverture des casques bleus canadiens en Somalie sur l'affaire du jeune Somalien torturé puis assassiné par les militaires canadiens qui l'avait fait prisonnier. Cet incident ternit la réputation de tous les casques bleus canadiens, d'hier et d'aujourd'hui. Il ne doit pas, cependant, éclipser totalement leurs contributions plus vastes. Au dire de la plupart des gens, les Canadiens ont établi d'excellents rapports avec la population somalienne locale parce qu'ils étaient prêts à relever leurs manches pour travailler à ses côtés. (On a dit la même chose des casques bleus canadiens en Bosnie [*Globe and Mail* 1994a].) Un officier a raconté qu'un jour, des membres du Régiment aéroporté se sont retrouvés dans la boue jusqu'à la taille sur les rives de la rivière Wabi Shebele pour aider un fermier à sauver son chameau. Il fallut finalement utiliser une grue mobile et une élingue pour libérer l'animal complètement affolé. Il serait tout aussi exagéré de dire que la mission de maintien de la paix canadienne en Somalie s'est déroulée sans anicroche que de la réduire à un incident d'indiscipline inexcusable, car cela reviendrait à masquer les leçons constructives que l'on pourrait au moins essayer d'en tirer.

Il ne s'agit pas d'affirmer, en l'occurrence, que les casques bleus canadiens ont atteint leurs objectifs militaires grâce à leurs activités hors mandat, mais que ces activités ont atténué le risque de friction inhérent à la présence en Somalie d'une force armée étrangère. Ces activités ont renforcé de façon cruciale le mandat militaire des casques bleus canadiens. Elles témoignent certes de leur dévouement, mais on ne saurait les qualifier de mesures de consolidation de la paix. Parce qu'elles

étaient de courte durée et qu'elles se caractérisaient par une intervention et, en raison même des capacités particulières de leurs exécutants, ces activités relèvent du maintien de la paix. Il en serait autrement si l'objectif en était de doter la population autochtone des capacités nécessaires pour obtenir les mêmes résultats de manière à jeter utilement et durablement des ponts entre les collectivités. Il faut bien insister sur ce point, car il n'est pas sans rapport avec les efforts que déploie depuis peu l'armée canadienne pour se rendre polyvalente afin de justifier une continuité budgétaire. Ces efforts, qui sont passés sous silence, grossissent à la fois les capacités institutionnelles et collectives de l'organisation militaire nationale. Comme dans la plupart des États, le ministère de la Défense nationale du Canada a été organisé pour un monde vu à travers le prisme de la Guerre froide. Dans le contexte de la mutation que connaît le système économique et politique international depuis la chute de l'URSS, il est évident que les forces armées doivent être restructurées pour faire face à de nouvelles réalités en matière de sécurité. C'est la raison même de l'examen de la politique de défense. Nous formulons ci-dessous des suggestions pour les futures opérations de maintien de la paix auxquelles participera le Canada.

Des changements importants se sont produits pendant la transition de la FUNUSO à l'ONUSOM II, qui a été l'opération de maintien de la paix de l'ONU la plus vaste et la plus coûteuse de tous les temps. Elle comptait plus de 33 000 soldats (dont 1 250 Canadiens) venus de plus de 20 pays, et sa première année sur le terrain devait coûter 1,5 milliard de dollars US. Plus important encore, son mandat a été sensiblement modifié. Alors que la Force unifiée des Nations Unies en Somalie (FUNUSO) était placée sous commandement américain, sous les auspices de l'ONU, l'ONUSOM II était la première opération coercitive relevant directement du secrétaire général des Nations Unies. Pour la toute première fois, une mission de maintien de la paix était autorisée à employer la force pour réaliser les objectifs de l'ONU. Le contraste était frappant avec le modèle traditionnel où le recours à la force n'était admissible qu'en cas de légitime défense. La résolution 837 du 6 juin 1993 réaffirmait que l'ONUSOM II était habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les accords conclus et pour arrêter, détenir, juger et punir quiconque essayait de faire échouer la mission de l'ONU (ONU 1993). Ce mandat élargi a inévitablement entraîné des confrontations directes et brutales avec les factions somaliennes, dont les médias se sont faits l'écho — d'ordinaire, dans plus de détails quand il y avait des victimes parmi les casques bleus (pour une analyse des divisions Nord-Sud entre les casques bleus, voir

Dyer [1993]). Entre le 5 juin et le 5 septembre 1993, 46 casques bleus ont été tués, ainsi que plus de 300 hommes, femmes et enfants somaliens.

La domination exercée par les Américains dans la FUNUSO et l'ONUSOM II a suscité des critiques de pays tels que l'Italie, qui pensait mériter un rôle plus important dans les opérations de l'ONU en raison de ses liens coloniaux passés avec les pays de la Corne de l'Afrique. La domination américaine s'expliquait en partie par le fait que les États-Unis avaient, dans un premier temps, fourni le contingent le plus nombreux de la composante de maintien de la paix de l'opération, y compris un élément de logistique important. Les Américains occupaient des postes clés aux plus hauts niveaux de l'opération. Certes, le premier commandant de l'ONUSOM II était turc, mais il avait été proposé par les États-Unis, et son adjoint était un major-général américain qui, comme par hasard, était également commandant tactique de l'unité de déploiement rapide américaine forte de 1 700 membres, unité qui mena des raids médiatisés mais infructueux pour capturer le seigneur de la guerre somalien Mohamed Aideed. En 1993, le RSSG était également un Américain, qui se trouvait être, de plus, un amiral à la retraite. Comme l'Italie, l'OUA exprima des doutes quant au commandement militaire de l'ONU et, plus particulièrement, quant à ses tactiques et à son interprétation du mandat de l'opération de maintien de la paix. La situation en Somalie au moment où l'ONUSOM II pris la relève de la FUNUSO, en mai 1993, était la suivante : « L'aide humanitaire était apportée à ceux qui en avaient besoin, mais il restait de sérieux problèmes de sécurité à cause de l'énorme quantité d'armes en circulation, de l'absence de structures publiques et de luttes chroniques pour le pouvoir. » (Makinda 1993, p. 185) [Traduction libre]

Fait non surprenant, bien des critiques étaient venues de divers camps, les plus bruyantes — mais pas les seules — émanant de Somaliens et de membres de la communauté des ONG selon qui le secrétaire général avait accordé de plus en plus la priorité aux objectifs militaires et de sécurité au détriment de tous les autres. Ces critiques s'amplifièrent dans les organismes de développement onusiens et parmi les ONG présentes en Somalie quand, en septembre 1993, 50 « soldats d'élite des Rangers américains » qui cherchaient le général Aideed, prirent d'assaut un bâtiment de l'ONU à Mogadiscio et saccagèrent les bureaux du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), non sans bousculer le personnel de l'ONU (*Toronto Star* 1993a, b). En juillet 1993, 20 ONG spécialisées dans les secours demandèrent à l'ONU d'investir plus de moyens dans l'acheminement

de l'aide alimentaire et humanitaire — 725 tonnes de nourriture pourrissaient sur le port, car sans escorte militaire, on ne pouvait les sortir de Mogadiscio (*Globe and Mail* 1993). En juillet 1993, Jan Eliasson, secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, fit remarquer que la protection militaire coûtait à la communauté internationale dix dollars par dollar d'aide humanitaire et qu'à moins de débloquer des fonds suffisants pour des activités de remise en état, l'opération militaire risquait d'être perçue comme une fin en soi (Eliasson 1993, cité dans Makinda 1993, p. 185). Sahnoun disait la même chose (1994a) quand il affirmait que le coût de l'opération de maintien de la paix en Somalie éclipsait celui de l'aide humanitaire. Selon son estimation, l'ONU dépensa deux milliards de dollars américains en maintien de la paix pour acheminer une aide humanitaire évaluée à 50 millions de dollars (Sahnoun 1994a).

Une mission de paix est affaiblie lorsque le champ de ses activités est rétréci. Si une mission s'enferme 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. La place relative accordée aux différentes composantes d'une mission dépendra de la nature du conflit, mais il faut trouver un équilibre entre les activités de la mission. Dans le cas de la Somalie, on a dit des objectifs militaires des missions FUNUSO et ONUSOM II dominées par les États-Unis qu'ils avaient éclipsé les objectifs plus généraux. L'affectation même des ressources témoignait du déséquilibre de la mission.

En mettant l'accent sur les dimensions militaro-sécuritaires d'un conflit, réelles ou perçues comme telles, on suscite inévitablement des accusations de parti pris, notamment de la part des collectivités locales. Ainsi, dans le cas de la Somalie, certains commentateurs ont affirmé, comme le dit Jana (1993, p. 29), que « la communauté internationale est devenue un pion dans la politique étrangère des États-Unis » et que « le langage du Conseil de sécurité est devenu tellement belliqueux que l'ONU semble ne plus être un instrument de paix mais un outil militariste ». Cependant, les accusations de parti pris ne sont pas dirigées uniquement contre les acteurs militaires étrangers en Somalie. Certains expliquent que la tragédie somalienne a donné le jour à un impérialisme philanthropique en vertu duquel des organismes de secours exercent un pouvoir extraordinaire dans des pays du tiers-monde ravagés par la guerre où l'autorité des gouvernements s'est désagrégée (de Waal et Omaar 1993). Le conflit perdurant, l'engagement international s'estompe, et les

partisans initiaux de l'opération, comme la France, l'Italie et les États-Unis, se désengagent.

En général, les gens ont tendance à se concentrer sur les composantes de maintien de la paix des missions de paix. Or, à agir ainsi, on risque de confondre le maintien de la paix avec les deux autres processus, voire à les y substituer. Cependant, en l'absence d'opération de rétablissement ou de consolidation de la paix, les opérations de maintien de la paix ne peuvent qu'imposer une paix armée, et le retrait des casques bleus devient une invite à revenir au statu quo antérieur. Donc, même si les opérations de maintien de la paix aident dans la gestion d'un conflit (en réfrénant des violences manifestes), elles n'apportent pas de solution en elles-mêmes. En fait, en isolant les deux communautés, en gelant un statu quo non réglé et en rigidifiant les frontières entre les groupes, elles risquent d'empêcher les parties de trouver un terrain d'entente.

Zartman (1985) a développé une théorie, qui ne me convainc pas mais qui corroborerait cet argument. D'après lui, un conflit est « mûr pour un règlement » quand il arrive à une « impasse douloureuse », autrement dit à une recrudescence des hostilités suivie par une « crise paralysante » qui empêche les deux parties d'atteindre unilatéralement leurs objectifs et ne leur laisse aucune possibilité d'intensifier les combats ou de l'emporter. Elles prennent alors conscience du prix, inacceptable, qu'il leur faut payer si elles restent bloquées dans cette impasse violente. Il est donc possible qu'en intervenant, les casques bleus fassent effectivement reculer la violence mais, en même temps, ils laissent le conflit se perpétuer et empêchent un processus d'aggravation nécessaire avant une éventuelle amélioration.

On pourrait dire aussi, et ce serait moins douteux sur le plan moral, qu'en imposant des casques bleus qui, par leur présence même, limitent des contacts constructifs entre les belligérants, on gêne peut-être aussi le processus de « maturation ». Si « toutes les stratégies de consolidation de la paix supposent davantage de contacts entre les belligérants » (Ryan 1990, p. 61), les opérations de maintien de la paix constituent une entrave à la consolidation de la paix dans la mesure où elles empêchent de tels contacts. Le maintien et la consolidation de la paix sont deux processus antithétiques appliqués à différents groupes parties à un conflit. Comme Ryan (1990, p. 61) l'a également souligné, « si les opérations de maintien de la paix visent à dresser des barrières entre les belligérants, les opérations de consolidation de la paix sont destinées, elles, à jeter des ponts entre les gens ordinaires ».

Dans le cas de la Somalie, la mission de maintien de la paix s'est transformée en une mission d'imposition de la paix, ce qui était tout nouveau pour les Nations Unies. Les conséquences claires et nettes des opérations de maintien de la paix traditionnelles sont moins évidentes dans cette nouvelle forme d'activité. En Somalie, elle semble avoir facilité la réalisation des objectifs humanitaires à court terme de la mission (la prestation de l'aide alimentaire et humanitaire) mais gêné celle des objectifs politiques, économiques et sociaux à long terme.

Si la mission de paix initiale en Somalie s'est transformée en intervention humanitaire armée, c'est notamment parce que l'on a pensé, à tort, que l'on pouvait appliquer une solution militaire à des problèmes tant militaires que civils. Selon MacKenzie (1994), les analystes militaires estimaient que la Somalie était :

idéale pour une opération militaire. Quelqu'un avait eu la bonne idée de placer la capitale sur l'océan Indien, ce qui permettait une opération amphibie. Il était donc possible d'en prendre le contrôle et, de là, de gagner du terrain. Les champs visuels étaient bons — les soldats aiment voir aussi loin que possible. La sécurité était assez facile à assurer. Alors, le monde a décidé d'y aller d'une opération en Somalie. [Traduction libre]

L'erreur fatale dans cette logique, c'est qu'elle ne voit de la crise somalienne que le volet militaire, alors que celle-ci ne représente qu'un aspect du conflit. Toute solution qui s'arrête aux manifestations violentes d'un conflit est vouée à l'échec parce qu'elle néglige les dimensions politiques, économiques et sociales qui étayent et alimentent cette violence. À l'avenir, lorsque l'on réfléchira à une éventuelle participation à une mission de paix de grande ampleur et aux conditions de cette participation, il faudra tenir compte de tous ces éléments pour bien comprendre la nature du conflit et, partant, celle d'une réponse collective appropriée.

L'opération humanitaire envoyée en Somalie et protégée par des militaires bénéficia de l'appui essentiel du gouvernement Bush, à Washington. Les élections approchant, la Somalie a semblé un bon moyen de gagner quelques voix. Les planificateurs américains s'attendaient à sauter sur la Somalie, à « stabiliser la situation militaire » et à passer le relais aux Nations Unies en l'espace de trois ou quatre mois (Bolton 1994, p. 58). Le cas de la Somalie souligne les tiraillements qui existent entre les besoins politiques à court terme et les exigences à long terme en matière de paix et de développement. On remarque une dissonance évidente entre les cycles courts des politiques électorales des pays donateurs et le cycle plus long nécessaire pour obtenir des résultats visibles

dans les missions de paix. Parce que la consolidation de la paix est généralement un processus lent et discret, elle ne sert pas les objectifs politiques intérieurs immédiats des politiques des pays du Nord. Il est possible que les programmes de secours humanitaires de courte durée réalisés au détriment de programmes de développement à plus long terme ne fassent que répondre aux intérêts nationaux de politiques du Nord, tout en générant bien plus d'occasions opportunes d'interventions très médiatiques. Les structures fondamentales du sous-développement et du conflit demeureront intactes, et les perspectives de paix en seront réduites.

TIRER LES VRAIES LEÇONS ET PROFITER DES SUCCÈS CACHÉS

Les évaluations des interventions internationales se concentrent généralement sur les États participants et sur les aspects militaires de l'opération. Cependant, il est important également de tenir compte des initiatives non militaires prises par des acteurs autres que les États et d'en tirer les leçons. Les initiatives futures doivent intégrer les dimensions militaires et non militaires de toute intervention, si l'on veut augmenter les chances de succès. Les sous-sections suivantes présentent un certain nombre d'idées pour faciliter ce processus.

Les ONG dans le processus de consolidation de la paix

Les ONG sont des acteurs essentiels des missions de paix. En plus de bien connaître le contexte économique et sociopolitique qui servira de toile de fond aux efforts de consolidation de la paix, les ONG possèdent, sur place, quantité de compétences pratiques qui peuvent se révéler utiles dans le processus de consolidation de la paix (par exemple, une expérience pratique de projets de développement de l'infrastructure, d'éducation et de coopération, ainsi que de projets coopératifs). Tout aussi important, les ONG se situent dans l'interstice qui sépare les acteurs de la société et ceux des États, ce qui leur confère une place stratégique de choix dans les situations conflictuelles. Dans le cas du Salvador, par exemple, « les ONG présentes dans le contexte polarisé qui est celui d'une guerre civile servirent, en quelque sorte, de médiateurs entre la population dont les besoins n'étaient pas satisfaits et les gouvernements successifs avec leurs politiques économiques et sociales » (Solis et Martin 1992, p. 104).

Il importe également de reconnaître les contributions à la consolidation de la paix des ONG dont les projets ne sont généralement pas considérés comme ayant un rapport avec la paix. Les ONG qui réalisent des projets dans des domaines comme l'agriculture, l'irrigation, la santé, l'éducation, le soulagement de la pauvreté urbaine, etc., se retrouvent souvent et littéralement sur la ligne de front dans les conflits violents. Soyons réalistes : les activités des ONG ne peuvent résoudre à elles seules les conflits sociaux prolongés, si fréquents dans le monde d'aujourd'hui. Cependant, elles possèdent un potentiel sous-évalué, qui est celui de contribuer sensiblement à la gestion et à la résolution des conflits dans les régions avec lesquelles elles sont directement familières. Néanmoins, elles risquent aussi, par leurs activités, d'exacerber des tensions et de faire entrave à la gestion des conflits (voir, par exemple, Gillies 1992). Il faut évaluer soigneusement la capacité des ONG d'influer sur le cours des événements, car elle peut varier considérablement d'un cas à l'autre. Les ONG peuvent également jouer un rôle important dans la surveillance, dans les alertes précoces et dans le débat informé sur des questions relatives à une participation à des initiatives de paix (les missions de paix comme les initiatives de moindre ampleur). Manifestement, elles ne joueraient un tel rôle que s'il ne les empêchait pas de s'acquitter de leurs fonctions premières en matière de développement (par exemple, en politisant leur organisation et leurs activités) et que si elles avaient les moyens de le jouer (afin de ne pas avoir à réaffecter des ressources existantes, au risque d'affaiblir des activités courantes).

Le soutien aux efforts de paix autochtones

En Somalie, légitimité, autorité et pouvoir ne forment plus un tout solidaire. Les armes ont consolidé l'autorité coercitive des seigneurs de la guerre et mis à l'écart le système plus traditionnel et plus légitime fondé sur la discussion et les compromis. Cependant, les seigneurs de la guerre n'ont pas annihilé les formes traditionnelles de relations politiques et sociales. Deux initiatives dignes de mention illustrent bien le rôle que des acteurs extérieurs peuvent jouer pour ce qui est d'encourager un processus qui, en recentrant les sources traditionnelles de relations sociales, marginalise le pouvoir des armes. Encourager ces types d'initiatives dans le contexte d'une mission de paix aux facettes multiples aiderait à intégrer des processus ascendants et descendants.

La première initiative, celle des conférences des anciens de Borama et de Sanaag, a eu pour instigateur le Comité central mennonite du

Canada (CCMC). Je dis « instigateur » parce que, même si le MCCC et d'autres ONG extérieures ont contribué au financement de ces conférences (dont le coût total s'est élevé à 100 000 \$ US), elles n'ont joué aucun rôle direct dans les délibérations (Hiebert et Epp 1993 ; Omaar 1994). Ces rencontres nationales, qui ont eu lieu au début de 1993, ont rassemblé pendant près de cinq mois des centaines de vieux Somaliens et des milliers de conseillers. Elles ont marqué le point culminant d'une série de conférences multilatérales organisées au niveau régional et qui marquaient elles-mêmes le point culminant d'une série de conférences de paix bilatérales. Au terme de cette longue période de discussion, les anciens et les conseillers arrivèrent à un consensus sur la façon de gouverner le Somaliland et sur les modalités de règlement des conflits inter-claniques. Plus précisément, ils adoptèrent un cadre de sécurité national, définirent une structure constitutionnelle elle aussi nationale et permirent un changement de gouvernement pacifique (Omaar 1994). Cette initiative a favorisé un début de solution, plutôt qu'une solution en soi, mais elle est surtout remarquable en ceci qu'elle a appuyé des efforts de paix somaliens et qu'elle favorisé l'utilisation des méthodes locales de gestion des conflits.

La deuxième initiative a été le processus qui a abouti à la signature, en janvier 1994, du Traité de Hiraab, accord de paix en huit points conclu par les 310 délégués de cinq clans Hawiye. Le fait qu'il s'agisse d'un traité conclu directement entre des clans, et non pas d'un traité entre leurs représentants politiques ou leurs chefs militaires, est jugé très important pour d'autres efforts de paix. S'il tient, il illustrera les compétences en matière de rétablissement de la paix inhérentes au système social autochtone somalien.

Le CCMC dit clairement (voir Hiebert et Epp 1993, p. 11) que, pour assurer le fonctionnement de ces approches, la communauté internationale doit :

- ▶ s'engager à long terme à renforcer les structures et les processus de gestion des conflits autochtones ;
- ▶ « bien comprendre les facteurs culturels qui interviennent dans le règlement des conflits et en tenir compte » ;
- ▶ avoir la volonté de favoriser « entre les partenaires [internes–autochtones] une relation de confiance fondée sur un investissement important et durable dans le pays ».

La création d'un espace politique où les groupes autochtones puissent rechercher leurs propres solutions à leurs problèmes n'est ni facile ni

rapide. Cependant, il se peut, si l'on veut que les solutions soient durables, que l'effort investi pour créer cet espace politique soit l'ingrédient essentiel de toute mission de paix fructueuse.

Il n'est pas nécessaire, et il est même contre-indiqué, d'adopter ce type de stratégie de règlement des conflits, ascendante et novatrice, indépendamment d'autres efforts déployés à d'autres niveaux par d'autres acteurs. Autrement dit, il est probable qu'une approche multiple sera la plus productive. Cependant, elle risque de poser des problèmes de coordination, et il se peut que des efforts parallèles échouent et entraînent toute la mission de paix dans une impasse. Mais ces problèmes peuvent être atténués si on les prévoit.

Intervention précoce et prévention

La communauté internationale fonctionne encore selon une logique de réaction. Cependant, nous devrions mettre tout autant l'accent sur les mesures préventives. Si le conflit et le sous-développement trouvent essentiellement leur origine dans les structures politiques, économiques et sociales internes, l'aide au développement devra contribuer à changer ces structures, ce qui suppose un numéro d'équilibriste très délicat. Par exemple, certains affirment que supprimer l'APD aux régimes répressifs est un moyen efficace d'apporter des changements. D'autres — comme Mahbub Huq, conseiller spécial du PNUD — font valoir que les embargos sur l'aide décrétés contre des pays où les droits de l'homme sont bafoués ne font que punir les populations qui ont le plus besoin de cette aide. En fait, explique Huq, les gouvernements amélioreraient la situation en matière de droits de l'homme dans les pays en développement en assujettissant leur aide à une compression des budgets militaires (Stackhouse 1993). Un moyen terme consisterait, comme dans le cas de l'Afrique du Sud, à cibler et à acheminer l'aide par le biais d'ONG locales. Cependant, cette stratégie présente le risque de politiser ouvertement l'activité des ONG et de faire courir davantage de danger à leurs employés et à leurs projets.

Si l'on veut que les mesures préventives soient efficaces, il faut élaborer et appliquer soigneusement un programme continu afin de surveiller le risque de conflit et de renforcer les capacités de consolidation de la paix dans divers pays et régions. Pour le moment, les institutions et les personnes qui peuvent s'engager dans ce type d'activité tendent à travailler isolément les unes des autres et, le plus souvent, leurs compétences sont mal intégrées dans les processus décisionnels. Toutefois, il se peut que cela soit en train de changer, lentement, comme le montre la

réunion d'information historique de février 1997 sur la région des Grands Lacs africains au cours de laquelle des ONG (CARE USA, OXFAM-UK et Médecins sans frontières) ont pour la première fois présenté leurs idées et leurs évaluations directement au Conseil de sécurité. Les ONG jouant un rôle de plus en plus important dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies, les organisations internationales et les États concernés en viennent à estimer qu'il est dans leur propre intérêt de collaborer avec elles et de les consulter de plus en plus pour connaître leurs idées, bénéficier de leur compréhension technique et tirer parti de leur expérience pratique. Néanmoins, s'agissant de la crise somalienne, nombre d'observateurs affirment qu'à cause des tergiversations des acteurs internationaux, alors que les ONG, sentant l'imminence d'une catastrophe, avaient tiré la sonnette d'alarme, il a fallu se lancer dans une entreprise de bien plus grande ampleur et bien plus coûteuse que si l'on avait réagi plus rapidement. Le génocide du Rwanda témoigne du même problème, à savoir du fait que la communauté internationale tarde à réagir à des signes qui ne laissent place à aucune ambiguïté (Adelman et coll. 1996 ; Millwood 1996). À l'évidence, il est grand temps qu'une alerte rapide soit suivie d'une action rapide.

Coordination et intégration

La communauté internationale tire peu à peu les véritables leçons de son expérience en Somalie et au Rwanda, notamment pour ce qui est de reconnaître la nécessité d'une étroite coopération entre les différents intervenants internationaux dans les crises humanitaires. Le comité directeur de la force multinationale envoyée au Zaïre à la fin de 1996 a essayé de tenir compte de ces leçons dans la définition de sa mission. Dans sa conception originale, le comité directeur avait pour mandat non seulement de fournir des orientations à la composante militaire de la mission, mais aussi d'assurer la coordination des activités humanitaires, politiques, de consolidation de la paix et de reconstruction menées dans la région ainsi que d'assurer la liaison avec le RSSG et le coordonnateur de l'action humanitaire des Nations Unies. De même, le commandant de la force constitua un petit groupe de liaison chargé de le conseiller sur les aspects civils de l'opération et composé de conseillers spécialistes des droits de l'homme et des questions politiques, humanitaires et juridiques. Cependant, le tour pris par ce conflit empêcha de déployer complètement la force multinationale, et ces dispositions ne furent jamais mises à l'épreuve. Ce type d'innovation mérite plus

d'attention à un moment où nous tentons de relever les défis humanitaires qui nous sont lancés aujourd'hui.

Le monde de l'après-guerre froide n'est pas aussi nouveau qu'il l'était dans les années qui ont immédiatement suivi la dissolution de l'URSS. La communauté internationale accumule une expérience des conflits ici et là à mesure que les acteurs internationaux essaient de soutenir et de renforcer le rétablissement, la consolidation et le maintien de la paix. Nous avons connu des réussites comme des échecs, l'espoir comme l'exaspération. Bien que chaque conflit soit unique, tous recèlent des leçons que l'on peut généraliser et appliquer ailleurs. Pour apprendre et, parfois, réapprendre à partir de notre expérience, nous devons examiner d'un œil critique nos succès comme nos échecs. Nous devons nous demander non seulement quelles leçons nous avons tirées de cas comme le Mozambique et la Somalie, mais aussi quelles leçons nous devrions en tirer. Si nous voulons tirer les leçons des expériences récentes, il nous faut comprendre que ceux qui font les frais de ce processus d'apprentissage, ce sont essentiellement les enfants, les femmes et les hommes qui vivent dans des sociétés déchirées par des guerres.

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 XXI^e 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 faisons 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'accroître 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 désengager 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'efficacité 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 de 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 clientélisme 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 rappeler 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 influencer 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 éclairer 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 Pérez 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 Pérez, 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 doit 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 soignée 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. Entre-temps, 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'enferme 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.

BIOGRAPHIES

DES AUTEURS

Gregory Wirick (1952–1998) était un collaborateur du Centre parlementaire. Il était également conseiller principal auprès du Comité canadien pour le Cinquantième anniversaire des Nations Unies. Il représentait le Centre parlementaire en tant que conseiller principal auprès du Sous-comité du Sénat sur la sécurité et la défense nationale (1993) et du Comité spécial du Sénat sur la défense nationale (1989). De 1978 à 1982, M. Wirick était directeur exécutif de l'Association canadienne pour les Nations Unies. Il était titulaire d'une maîtrise ès arts de la London School of Economics and Political Science, et il était l'auteur de nombreux articles consacrés à des questions politiques et diplomatiques publiés dans divers médias canadiens, dont le *Globe and Mail*, le *Toronto Star* et *Maclean's*.

Robert Miller est directeur du Centre parlementaire d'Ottawa (Canada). Sa vaste expérience de la politique gouvernementale porte notamment sur les programmes de renforcement des parlements à l'étranger et sur les examens de la politique étrangère en Afrique australe et en Asie du Sud-Est. M. Miller a dirigé de nombreuses études et beaucoup publié dans les domaines suivants : politique étrangère, développement international, consolidation de la paix, droits de l'homme et développement démocratique. Il a enseigné à l'Université des Philippines et à l'Athénée de l'Université de Manille et beaucoup voyagé en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

Andrés Pérez est professeur agrégé au département des sciences politiques de l'University of Western Ontario de London (Ontario, Canada). Auparavant, M. Pérez a dirigé l'Institut d'administration publique du Nicaragua et, de 1983 à 1988, il a été agent de programme au Centre de recherches pour le développement international, où il était chargé d'organiser un programme de recherche multinational sur la participation et la politique gouvernementale.

Gérard Hervouët est professeur au département des sciences politiques et directeur de la recherche et du groupe d'étude sur l'Asie contemporaine à l'Université Laval, à Sainte-Foy (Québec, Canada). Il dirige la revue *Études internationales* et siège au Comité du Programme de la défense nationale (Canada) pour les études militaires et stratégiques, au Comité de sélection des subventions du Centre Canada-ANASE (Singapour), au Comité de recherche canadien pour les sciences humaines et la Conférence sur la coopération économique en Asie et dans le Pacifique et au Comité canadien sur la coopération et le Conseil de sécurité pour la région Asie-Pacifique.

Kenneth Bush est associé de recherche principal dans l'Initiative de programme Consolidation de la paix et reconstruction du Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Il est titulaire d'un doctorat en administration gouvernementale de l'université Cornell (Ithaca, NY, É.-U.) et il a enseigné à l'université Queen's et à l'université Carleton, au Canada, ainsi qu'à l'université Bilkent à Ankara (Turquie). M. Bush a beaucoup publié sur les questions relatives à la consolidation de la paix, aux conflits identitaires et sur la bonne gouvernance.



ET ACRONYMES

ACDI	Agence canadienne de développement international
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
APD	Aide publique au développement
APRONUC	Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge
BFC	Base des Forces canadiennes
CARE	Cooperative for American Relief Everywhere
CCD	Centre cambodgien de déminage
CIAV	Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (Commission internationale de soutien et de vérification)
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CICS	Commission internationale de contrôle et de surveillance

CIVS	Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (Commission internationale de vérification et de suivi)
CNS	Conseil national suprême [Cambodge]
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Front sandiniste de libération nationale)
FUNCINPEC	Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif
FUNOSO	Force unifiée des Nations Unies en Somalie
GCKD	Gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MCCC	Mennonite Central Committee Canada
MIC	Mécanisme international de contrôle
MIPRENUC	Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUCA	Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale
ONUSOM I	Opération des Nations Unies en Somalie I
ONUSOM II	Opération des Nations Unies en Somalie II
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PACE	Protestant and Catholic Encounter
PAM	Programme alimentaire mondial
PLDB	Parti libéral démocratique et bouddhiste [Cambodge]
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPC	Parti du peuple cambodgien
RPK	République populaire du Kampuchéa
RSSG	Représentant spécial du secrétaire général [ONU]
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social

BIBLIOGRAPHIE

- ACDI (Agence canadienne de développement international), 1994, *The role of NGOs in the peacebuilding process*, document de travail préparé par la Direction des organisations non gouvernementales, Direction générale du partenariat canadien, ACDI, Ottawa (ON, Canada), mars, 27 p.
- Acharya, A., 1994, « Cambodia, the UN and the problems of peace: an assessment of the United Nations territorial authority in Cambodia, » *Pacific Review*, vol. 7, n° 3, p. 297-308.
- Adelman, H., Suhrke, A. et Jones, B., 1996. « Study 2: Early warning and conflict management: genocide in Rwanda », dans Millwood, D. (dir.), *The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience*, Comité directeur de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, Copenhague (Danemark).
- AEC (Affaires extérieures Canada), 1989, Communiqué, AEC, Ottawa (ON, Canada), *Communiqué*, n° 72, 5 avril.

- AECIC (Affaires extérieures et Commerce international Canada), 1988–1989, *Rapport annuel 1988–1989*, AECIC, Ottawa (ON, Canada).
- Akashi, Y., 1993, *The challenges faced by UNTAC*, Japanese Review of International Affairs, vol. 7, n° 3, p. 185–201.
- Alvarez Lejarza, E., 1958, *Las constituciones de Nicaragua: exposición, crítica y textos*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid (Espagne).
- Amer, R., 1993, *The United Nations' peacekeeping operation in Cambodia: overview and assessment*, Contemporary Southeast Asia, vol. 15, n° 2, p. 211–231.
- Anderson, M.B., 1996, *Do no harm: supporting local capacities through aid*, Local Capacities for Peace Project, The Collaborative for Development Action, Cambridge (MA, É.-U.), 61 p.
- AWC (Africa Watch Committee), 1990, *Somalia: a government at war with its own people: testimonies about the killings and the conflict in the north*, AWC, New York (NY, É.-U.), 268 p.
- Axworthy, L., 1996, « Building peace to last: establishing a Canadian peace-building initiative », allocution de l'honorable Lloyd Axworthy, ministre des Affaires étrangères, 30 octobre, York University (North York, ON, Canada), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa (ON, Canada).
- Azar, E.E., 1986, « Protracted social conflicts: ten propositions », dans Azar, E.E. et Burton, J.W. (dir.), *International conflict resolution: theory and practice*, Wheatsheaf (Sussex, R.-U.), p. 28–41.
- Banque mondiale, 1997, *Rapport sur le développement dans le monde 1997 : l'État dans un monde en mutation*, Banque mondiale, Washington (DC, É.-U.), Oxford University Press, New York (NY, É.-U.), 354 p.
- Barahona, A., 1977, *Estudio sobre la historia contemporánea de Nicaragua*, Instituto de Investigaciones Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca (San José, Costa Rica), Avance de Investigación, n° 24, 62 p.
- Baranyi, S. et North, L., 1992, « Stretching the limits of the possible: United Nations peacekeeping in Central America », Centre canadien pour la sécurité mondiale, Ottawa (ON, Canada), *Les cahiers Aurora*, n° 15, 59 p.
- Berlin, I., 1992, « The bent twig: on the rise of nationalism », dans Berlin, I., *The crooked timber of humanity: chapters in the history of ideas*, Vintage Books, New York (NY, É.-U.).
- Bermann, K., 1986, *Under the big stick: Nicaragua and the United States since 1848*, South End Press, Boston (MA, É.-U.) 339 p.
- Bernales, A.O. et Fernandez, R., 1990, *Esquipulas II: una tarea pendiente*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José (Costa Rica).
- Bolton, J.R., 1994, « Wrong turn in Somalia », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 1, p. 56–66.

- Boutros-Ghali, B., 1992, *Agenda pour la paix : diplomatie préventive, rétablissement et consolidation de la paix*, Nations Unies, New York (NY, É.-U.), 48 p.
- 1995, *Supplément à l'Agenda pour la paix*, rapport de situation présenté par le Secrétaire général à l'occasion du cinquantenaire des Nations Unies, Nations Unies, New York (NY, É.-U.), 24 p.
- Bush, K.D, 1994, « Missions for peace: the case of Somalia », exposé présenté à la Conférence sur les missions de paix, 11 juillet 1994, Centre parlementaire, Ottawa (ON, Canada).
- 1995, « Towards a balanced approach to rebuilding war-torn societies », *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, n° 3, p. 49–69.
- 1996, « Beyond bungee cord humanitarianism: towards a developmental agenda for peacebuilding », *Revue canadienne d'études du développement*, vol. 17 (décembre), p. 75–92.
- CARE Canada (Cooperative for American Relief Everywhere), 1993, *Rapport annuel*, CARE Canada, Ottawa (ON, Canada).
- 1994, « Systems and structures for effective international development and humanitarian relief », *Mémoire préparé pour le Comité parlementaire mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada* Ottawa (ON, Canada).
- Charland, C., 1984, « A Canadian view of Latin America and the Caribbean », dans *Canada, the United States, and Latin America: independence and accommodation*, Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington (DC, É.-U.).
- Child, J., 1992, *The Central American peace process, 1983–1991: sheathing swords, building confidence*, Lynne Rienner, Boulder (CO, É.-U.), 200 p.
- Clark, J., 1989a, « Canadians face the challenge together: "Pacific 2000" », allocution de l'honorable Joe Clark, 16 mai, Edmonton (AB, Canada), ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada).
- 1989b, allocution de l'honorable Joe Clark, 30 juillet, Paris (France), ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada), Discours n° 89/36.
- 1990a, « Canada and Asia Pacific in the 1990s », allocution de l'honorable Joe Clark, juillet, Chambre de commerce de Victoria, Victoria (C.-B., Canada), ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada), Déclaration n° 90/05.
- 1990b, « Canada and Indochina », déclaration de l'honorable Joe Clark, 23 janvier, ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada), Déclaration n° 90/05.
- CMSSCCREC (Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada), 1986, *Indépendance et internationalisme : Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada*, gouvernement du Canada, Ottawa (ON, Canada).

- Cohen, I.J., 1989, *Structuration theory: Anthony Giddens and the constitution of social life*, Macmillan, London (R.- U.), 307 p.
- Cortés Domínguez, G., 1990, *La lucha por el poder*, Editorial Vanguardia, Managua (Nicaragua), 394 p.
- Cox, D., 1993, « Exploring An Agenda for Peace: issues arising from the report of the Secretary-General », Centre canadien pour la sécurité mondiale, Ottawa (ON, Canada), *Les cahiers Aurora*, n° 20, 52 p.
- CPMEPEC (Comité parlementaire mixte spécial chargé de l'examen de la politique étrangère du Canada), 1994, *Canada's foreign policy: principles and priorities for the future*, gouvernement du Canada, Ottawa (ON, Canada).
- CSPAÉ (Comité sénatorial permanent des affaires étrangères), 1972, *The Pacific area: proceedings of the Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, Sénat du Canada, Ottawa (ON, Canada).
- Cuadra Lira, E., 1997, *Gobernabilidad y seguridad en Nicaragua: seguridad ciudadana y sus instituciones*, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Managua (Nicaragua).
- Delgado Romero, R., 1995, *La transición en Nicaragua: gobernabilidad, cultura política y opinión pública*, Instituto de Estudios Nicaraguenses, Managua (Nicaragua).
- DePalma, A., 1997, « Canada ponders its peacekeeper role: warriors or watchdogs? », *The New York Times*, 13 avril, p. 16.
- de Waal, A. et Omaar, R., 1993, « Doing harm by doing good? The international relief effort in Somalia », *Current History*, vol. 92, n° 574, p. 198–202.
- Diederich, B., 1981, *Somoza and the legacy of U.S. involvement in Central America*, Dutton, New York (NY, É.-U.).
- Diehl, P.F., 1993, *International peacekeeping*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, (MD, É.-U.), 211 p.
- DiMaggio, P., 1988, « Interest and agency in institutional theory », dans Zucker, L.G. (dir.), *Institutional patterns and organizations: culture and environment*, Ballinger, Cambridge (R.-U.), p. 3–21.
- Dyer, G., 1993, « Third World troops take the casualties while West stands back », *The Gazette* [Montréal], 18 juin.
- Economist, The*, 1993, « Who's who? », *The Economist*, 23 janvier, p. 41.
- El Semanario*, 1996, « Comportamiento del suicidio en Nicaragua », *El Semanario*, 24–30 mai, p. 1.
- Envío*, 1984, « Los estados unidos en las elecciones de Nicaragua: tres modelos de intervención », Instituto Histórico Centroamericano, Managua (Nicaragua), *Envío*, vol. 3, n° 32.
- 1989, « Breakthrough for peace », Instituto Histórico Centroamericano, Managua (Nicaragua), *Envío*, vol. 8.
- Evans, G.J., 1993, *Cooperating for peace: the global agenda for the 1990's and beyond*, Allen & Unwin Pty Ltd, St Leonards (NSW, Australie), 224 p.

- Findlay, T., 1995, *Cambodia: the legacy and lessons of UNCTAC*, Oxford University Press, Oxford (R.-U.), Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, Rapport d'études n° 9, 238 p.
- Fine, R.; Kruse, D.; Spence, J. et Vickers, G., 1990, « Hemisphere Initiatives: Nicaragua election update number 2. Foreign funding of the internal opposition », dans Robinson, W. et MacMichael, D., « Intervention in the Nicaraguan election », *Cover Action Information Bulletin*, n° 33.
- Frost, F., 1993, « The peace process in Cambodia: issues and prospects », Centre for the Study of Australia-Asia Relations, Griffith University, Nathan (Queensland, Australie), *CSAAR Australia-Asia Papers*, n° 69, 63 p.
- Giddens, A., 1984, *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, University of California Press, Berkeley (CA, É.-U.).
- Gillies, D., 1992, « Principled intervention: Canadian aid, human rights and the Sri Lankan conflict », dans Miller, R. (dir), *Aid as peacemaker: Canadian development assistance and Third World conflict*, Carleton University Press, Ottawa (ON, Canada), p. 33-50.
- Gizewski, P. et Pearson, G., 1993. « The burgeoning cost of UN peace-keeping: who pays and who benefits? », Centre canadien pour la sécurité mondiale, Ottawa (ON, Canada), *Les cahiers Aurora*, n° 21, 31 p.
- Globe and Mail*, 1993, « Food riots as UN troops focus on military action », *Globe and Mail* [Toronto], 12 juillet.
- 1997, « The silent debate on foreign policy », *Globe and Mail* [Toronto], 19 mai, p. A18, éditorial.
- Gordon, N., 1994, « Beyond peacekeeping: Somalia, the United Nations and the Canadian experience », dans Molot, M.A. et von Riekhoff, H. (dir.), *Canada among nations 1994: a part of the peace*, Carleton University Press, Ottawa (ON, Canada), p. 284-300.
- Gouvernement du Canada, 1982, *Canada's relations with Latin America and the Caribbean: rapport final du Sous- comité de la Chambre des communes chargé d'étudier les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Antilles*, GC, Ottawa (ON, Canada).
- 1986, *Indépendance et internationalisme : Rapport du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada*, GC, Ottawa (ON, Canada).
- 1988, *Supporting the five: Canada and the Central American peace process: Premier rapport du Comité spécial de la Chambre des communes on the Peace Process in Central America*, GC, Ottawa (ON, Canada).
- 1995a, *Le Canada dans le monde*, GC, Ottawa (ON, Canada).
- 1995b, *Les opérations de paix de l'ONU : vers une capacité de réaction rapide*, GC, Ottawa (ON, Canada).
- Gouvernement du Nicaragua, 1992, *Nicaragua medium-term development strategy 1992-1996*, exposé présenté à la réunion du Groupe consultatif du 26 mars, Washington (DC, É.-U.).

- Greer, V.L., 1954. « State Department policy in regard to the Nicaraguan election of 1924 », *Hispanic American Historical Review*, vol. 34, n° 4, p. 445–467.
- Guerreiro Ramos, A., 1981, *The new science of organizations: a reconceptualization of the wealth of nations*, University of Toronto Press, Toronto (ON, Canada), 210 p.
- Gurr, T.R., 1994, « Peoples against states: ethno-political conflict and the changing world system », *Service canadien du renseignement de sécurité, Commentaire*, n° 50, p. 2–3.
- Henderson, S., 1992–1993, « Zone of uncertainty: Canada and the security architecture in Asia Pacific », *Canadian Foreign Policy* (hiver), p. 114.
- Hervouët, G., 1988, *La réinsertion du Viêt-nam dans le système international*, ICPSI, Ottawa (ON, Canada).
- Hiebert, C.D. et Epp, J., 1993, *Submission of MCCC to the CCIC Foreign Policy Review: a framework for our common future*, Comité central mennonite du Canada, Ottawa (ON, Canada).
- Hoffmann, S., 1995, « The crisis of liberal internationalism », *Foreign Policy* (printemps).
- Hutchinson, M.R., 1993, « Restoring hope: UN Security Council resolutions for Somalia and an expanded doctrine of humanitarian intervention », *Harvard International Law Journal*, vol. 34, n° 2, p. 624–640.
- IEN (Instituto de Estudios Nicaraguenses), 1995, *La gobernabilidad y el acuerdo nacional en Nicaragua*, IEN, Managua, (Nicaragua).
- ICPSI (Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales), 1990, *Guide to Canadian policies on arms control, disarmament, defence and conflict resolution*, ICPSI, Ottawa (ON, Canada).
- Ignatieff, M., 1997, « Unarmed warriors », *The New Yorker*, 24 mars, p. 59.
- Jackson, R.H., 1993, « Armed humanitarianism », *International Journal*, vol. 48, n° 4, p. 579–606.
- Jan, A., 1996, *Peacebuilding in Somalia*, International Peace Academy, New York (NY, É.-U.), IPA Policy Briefing Series, 26 p.
- Jana, Z., 1993, « African NGOs: halt military operations in Somalia », *Third World Resurgence*, vol. 36, p. 9.
- Jennar, R.M., 1995, *Chroniques cambodgiennes, 1990–1994 : rapports au Forum International des ONG au Cambodge*, Centre européen de recherches sur l'Extrême-Orient, Bruxelles (Belgique), L'Harmattan, Paris (France), 525 p.
- Job, B. et Langdon, F.L., 1993, « Canada and the Pacific », dans Maule, C.J. et Hampson, F.O. (dir.), *Canada among nations 1993–1994: global jeopardy*, Carleton University Press, Ottawa (ON, Canada).
- Jonah, J., 1993, « Humanitarian intervention », dans Weiss, T. et Minear, L. (dir.), *Humanitarianism across borders: sustaining civilians in times of war*,

Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO, É.-U.), Londres (R.-U.)
p. 69–84.

Kamman, W., 1968, *A search for stability: United States diplomacy toward Nicaragua 1925–1933*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (IN, É.-U.), 263 p.

Karl, T., 1986, « Imposing consent? Electoralism vs. democratization in El Salvador », dans Drake, P.W. et Silva, E. (dir.), *Elections and democratization in Latin America, 1980–1985*, University of California Press, San Diego (CA, É.-U.), p. 9–36.

Karnes, T.L., 1961, *Los fracasos de la unión*, Instituto Centroamericano de Administración Pública (Costa Rica).

Kedourie, E., 1966, *Nationalism* (3^e édition), Hutchison University Library, Londres (R.-U.), 151 p.

Korten, D.C., 1990, *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*, Kumarian Press, West Hartford (CT, É.-U.).

Kunder, J., 1992, *Somalia — civil strife. Office of US Foreign Disaster Assistance*, US Agency for International Development, Washington (DC, É.-U.), Situation Report n° 7, 30 janvier.

LaFeber, W., 1984, *Inevitable revolutions: the United States and Central America*, W.W. Norton, New York (NY, É.-U.), 378 p.

Lanuza, A., 1983, « Economía y sociedad en la construcción del estado nacional », dans Lanuza, A., Vazquez, J.L., Barahona, A. et Chamorro, A. (dir.), *Economía y sociedad en la construcción del estado en Nicaragua*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José (Costa Rica), p. 7–138.

Leaning, J., 1993, « When the system doesn't work: Somalia 1992 », dans Cahill, K.M. (dir.), *A framework for survival: health, human rights, and humanitarian assistance in conflicts and disasters*, Basic Books, Council on Foreign Relations, New York (NY, É.-U.), p. 103–120.

Lechery, C., 1993, « Cambodge : de la paix à la démocratie », *Problèmes politiques et sociaux*, vol. 716 (décembre).

Lizée, P., 1993, « The challenge of conflict resolution in Cambodia », *Revue canadienne de défense*, vol. 23 (septembre), p. 35–44.

MacDonald, F., 1979a, « Policy and the foreign relations of Canada », ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada), *Déclarations et discours*, n° 79/15.

MacKenzie, L., 1994, Exposé présenté au Forum du Centre de recherches pour le développement international sur le maintien de la paix, *Peacemaking and Aid*, 6 avril, Ottawa (ON, Canada).

Mackinlay, J., 1993, « Armed relief », dans Weiss, T. et Minear, L. (dir.), *Humanitarianism across borders: sustaining civilians in times of war*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO, É.-U.), Londres (R.-U.), p. 85–96.

- MAE (ministère des Affaires étrangères), 1993, *Canada's response to the crisis in Somalia*, MAE, Ottawa (ON, Canada), *Update*, 4 octobre.
- Makinda, S.M., 1993, *Seeking peace from chaos: humanitarian intervention in Somalia*, Lynne Rienner Publishers, Boulder (CO, É.-U.), Londres (R.-U.), collection des publications hors série de l'Académie mondiale pour la paix, 92 p.
- Marchand, De Montigny, 1990, *Rôle du Canada en Asie du Sud-Est durant les années 90*, 1^{er} mai, Montebello (Québec, Canada), ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada).
- Martinez Vega, T. et Ghysels, J., 1995, *El combate contra la pobreza: un factor determinante ante el desarrollo*, Instituto de Investigación y Desarrollo—Universidad Centroamericana, Managua (Nicaragua).
- Maynes, C.W., 1993, « Containing ethnic conflict », *Foreign Policy*, vol. 90 (printemps), p. 3–21.
- McDougall, B., 1991, *Communiqué*, ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada), *Communiqué*, n° 237, 23 octobre.
- 1993, *Communiqué*, ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada), *Communiqué*, n° 127, 2 juin.
- McKenna, B., 1997, « Canada, Japan conspire for peace », *Globe and Mail* [Toronto], 5 avril.
- MDN (ministère de la Défense nationale), 1991a, « Canada extends Ethiopian humanitarian relief flights », MDN, Ottawa (ON, Canada), *Communiqué* n° 45/91, 4 novembre.
- 1991b, « Canadian Forces and Ethiopian humanitarian relief flights », MDN, Ottawa (ON, Canada), *Communiqué* n° 49/91, 18 décembre.
- 1992, *Communiqué*, MDN, Ottawa (ON, Canada), RFN 09/92, 2 mars.
- Millet, R., 1977, *Guardians of the dynasty: a history of the US-created Guardia de Nacional and the Somoza family*, Orbis Books, Maryknoll (NY, É.-U.).
- Millwood, D. (dir.), 1996, *The international response to conflict and genocide: lessons from the Rwanda experience*, Comité directeur de l'évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, Copenhague (Danemark).
- Moncada, J.M., 1973, *Estados Unidos en Nicaragua*, Ediciones Nicaraguenses de Cultura General, Managua (Nicaragua), 206 p.
- Moreno, D., 1994, *The struggle for peace in Central America*, University Press of Florida, Gainesville (FL, É.-U.), 251 p.
- Morison, S.E., Commager, H.S. et Leuchtenburg, W.E., 1980, *The growth of the American republic*, 2 volumes, Oxford University Press, New York (NY, É.-U.).
- North, L. (dir.), 1990, *Between war and peace in Central America: choices for Canada*, Between the Lines, Toronto, (ON, Canada).
- Omaar, R., 1994, « Somaliland: one thorn at a time », *Current History* (mai).
- ONU (Organisation des Nations Unies), 1992a, Document des Nations Unies S/23445, 30 février, New York (NY, É.-U.).

- 1992b, Résolution 794 du Conseil de sécurité des Nations Unies (donnant au secrétaire général toute discrétion pour déployer plus de personnel des Nations Unies en Somalie), Document des Nations Unies S/RES/794, 3 décembre, New York (NY, É.-U.).
- 1993. Résolution 837 du Conseil de sécurité des Nations Unies, Document des Nations Unies S/RES/837, 6 juin, New York (NY, É.-U.).
- Oquist, P., 1992, « Sociopolitical dynamics of the 1990 Nicaraguan elections », dans Castro, V. et Prevost, G. (dir.), *The 1990 elections in Nicaragua and their aftermath*, Rowmar & Littlefield, Lanham (MD, É.-U.), p. 1–40.
- Ouellet, A., 1994, *Notes pour une allocution de l'honorable André Ouellet, ministre des Affaires étrangères, devant la 49^e Assemblée générale des Nations Unies*, 29 septembre, New York (NY, É.-U.), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa (ON, Canada).
- Pallister, D., 1994, « When food relief comes out of a gun barrel », *Guardian Weekly*, 15 mai, p. 7.
- PAM (Programme alimentaire mondial), 1994, Emergency Telex Report/14, 15 avril, Rome (Italie).
- Przeworski, A., 1986, « Some problems in the study of the transition to democracy », dans O'Donnell, G., Schmitter, P.C. et Whitehead, L. (dir.), *Transitions from authoritarian rule: prospects for democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore (MD, É.-U.).
- Robinson, W. et MacMichael, D., 1990, « Intervention in the Nicaraguan election », *Cover Action Information Bulletin*, n° 33.
- Ryan, S., 1990, *Ethnic conflict and international relations*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot (R.-U.).
- Sahnoun, M., 1994a, Exposé présenté au Forum du Centre de recherches pour le développement international sur le maintien de la paix, *Peacemaking and Aid*, 6 avril, Ottawa (ON, Canada).
- 1994b, *Somalia: the missed opportunities*, United States Institute of Peace, Washington (DC, É.-U.), 89 p.
- Sanderson, J.M., 1994, *A review of recent peacekeeping operations*, exposé présenté à Pams XVIII, ONU, New York (NY, É.-U.).
- Sartori, G., 1987, *The theory of democracy revisited*, Chatham House, Chatham (NJ, É.-U.).
- Schmitz, G., 1995, *Prevention, humanitarian intervention and disaster relief: current challenges for international emergency response mechanisms to natural and man-made crises and conflicts*, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement, Ottawa (ON, Canada).
- Scrooggs, W.O., 1969, *Filibusters and financiers: the story of William Walker and his associates*, Russell & Russell, New York (NY, É.-U.).
- Selser, G., 1981, *Sandino*, Monthly Review Press, New York (NY, É.-U.), 250 p.

- 1984, *Nicaragua: de Walker a Somoza*, Mex-Sur Editorial, Mexico (Mexique), 332 p.
- Selva, C., 1948, *Un poco de historia, últimos días de la administración del doctor Roberto sacasa y principios del gobierno del general José Santos Zelaya*, Ediciones del Gobierno de Guatemala (Guatemala), 154 p.
- Sharp, M., 1973, *Vietnam: participation in the International Control Commission as envisaged by Canada*, ministère des Affaires extérieures, Ottawa (ON, Canada).
- Sklar, H., 1988, *Washington's war on Nicaragua*, Between the Lines, Toronto (ON, Canada).
- Slotkin, R., 1985, *The fatal environment: the myth of the frontier in the age of industrialization, 1800–1890*, Atheneum, New York (NY, É.-U.).
- Solis, F.A. et Martin, P., 1992, « The role of Salvadorian NGOs in post-war reconstruction », *Development in Practice*, vol. 2, n° 2, p. 103–113.
- Stackhouse, J., 1993, « Linkage of aid to rights found useless », *Globe and Mail* [Toronto], 5 janvier, p. A7.
- Stimson, H.L., 1927, *American policy in Nicaragua*, Charles Scribner's Sons, New York (NY, É.-U.).
- Tinoco, V.H., 1988, *Conflicto y paz: el proceso negociador centroamericano*, Editorial Mestiza, Mexico (Mexique).
- Torres Rivas, E., 1987, *Centroamérica: la democracia posible*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José (Costa Rica).
- UNRISD (Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social), 1994, *The challenge of rebuilding war-torn societies*, rapport sur le colloque de l'UNRISD organisé à Cartigny (Genève), du 29 novembre au 1^{er} décembre 1994, UNRISD, Genève (Suisse), 34 p.
- USDS (Département d'État des États-Unis), 1932, *The United States and Nicaragua: a survey of the relations from 1909 to 1932*, USDS, Washington (DC, É.-U.), Latin American Series, n° 6.
- Utting, P. (dir.), 1994, *Between hope and insecurity: the social consequences of the Cambodian peace process*, UNRISD, Genève (Suisse), 229 p.
- Vargas, O.R., 1989, *Elecciones en Nicaragua, 1912–1982: análisis socio-político*, Dilesa, Managua (Nicaragua), 168 p.
- 1990, *La revolución que inició el progreso: Nicaragua 1893–1909*, Consa, Managua (Nicaragua), 278 p.
- Vazquez, J.L., 1983, « Luchas políticas y estado oligárquico », dans Lanuza, A. Vazquez, J.L., Barahona, A. et Chamorro, A. (dir.), *Economía y sociedad en la construcción del estado en Nicaragua*, Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José (Costa Rica), p. 139–206.
- Watson, J., 1993, « Peacekeeping troops often misused », *Ottawa Citizen*, 20 janvier, p. D7.

- Weil, R., 1993, « Somalia in perspective: when the saints come marching in », *Review of African Political Economy*, vol. 57 (juillet), p. 103–109.
- Weiss, T.G., 1993, « UN military operations after the Cold War: some conceptual problems », *Revue canadienne de défense*, vol. 23 (septembre), p. 5–9.
- Wheelock, J., 1980, *Democracia y dictadura*, Fondo de Cultura Económica, Mexico (Mexique).
- Whig Standard*, 1993, « Tough love for the UN: peacekeeping needs overhaul », *Whig Standard* [Kingston], 5 octobre.
- Whitehead, L., 1986, « The prospects for a political settlement: most options have been foreclosed », dans Di Palma, G. et Whitehead, L. (dir.), *The Central American impasse*, Croom Helm, Londres (R.- U.), p. 218–246.
- Will, G., 1993, « The election in Cambodia: taking stock of a UN mission », *Aussenpolitik*, vol. 4, n° 396.
- YCISS (York Centre for International and Strategic Studies), 1986, *Central America and peacekeeping: a workshop report*, YCISS, Toronto (ON, Canada).
- York, G., 1993, « Laying a fresh foundation », *Globe and Mail* [Toronto], 2 février, p. A5.
- Zartman, I.W., 1985, *Ripe for resolution: conflict and intervention in Africa*, Oxford University Press, Oxford (R.-U.), 260 p.

This page intentionally left blank

L'ORGANISATION

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) croit en un monde durable et équitable. Le CRDI finance les chercheurs des pays en développement qui aident les peuples du Sud à trouver des solutions adaptées à leurs problèmes. Il maintient des réseaux d'information et d'échange qui permettent aux Canadiens et à leurs partenaires du monde entier de partager leurs connaissances et d'améliorer ainsi leur destin.

L'ÉDITEUR

Les Éditions du CRDI publient les résultats de travaux de recherche et d'études sur des questions mondiales et régionales intéressant le développement durable et équitable. Les Éditions du CRDI enrichissent les connaissances sur l'environnement et favorisent ainsi une plus grande compréhension et une plus grande équité dans le monde. Les publications du CRDI sont vendues au siège de l'organisation à Ottawa (Canada) et par des agents et des distributeurs en divers points du globe.